

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Серия: «Управление образованием»

МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА
«УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ»

Направление 081100.68
«Государственное и муниципальное управление»

М. А. Малышева

**ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ
СОВРЕМЕННОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-методическое пособие



НИУ ВШЭ — СПб
Санкт-Петербург
2011

УДК 378.1
ББК 74.04
М20

*Одобрено на заседании
кафедры государственного и муниципального управления
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге*

М20 *Малышева М.А.* **Теория и методы современного государственного управления.** Учебно-методическое пособие. — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. 280 с.

В учебно-методическом пособии рассмотрены понятие, основные характеристики, функции, методы, особенности государственного управления, а также современные проблемы государственного и муниципального управления. Дан анализ основных современных технологий государственного управления: Раскрыты ключевые этапы развития теории государственного управления.

Приведен перечень заданий для семинарских занятий и самостоятельной работы студентов.

Предназначено для студентов, обучающихся по магистерской программе «Управление образованием» по направлению 081100.68 «Государственное и муниципальное управление».

УДК 378.1
ББК 74.04

© Малышева М.А., 2011
© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики». Санкт-Петербург, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
<i>Раздел 1. Понятие и сущность государственного управления.....</i>	
1.1. Государство и государственное управление.....	
<i>Раздел 2. Современные проблемы государственного и муниципального управления.....</i>	
2.1. Изменения в административной сфере и управление изменениями	
2.2. Совершенствование взаимодействия между органами государственной власти.....	
2.3. Современные тенденции развития государственной службы в Российской Федерации.....	
2.4. Мотивация труда как фактор преодоления возникающих конфликтов в структурах государственного управления.....	
2.5. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации.....	
<i>Семинары</i>	
<i>Раздел 3. Основные технологии современного государственного управления.....</i>	
3.1. Оптимизация функций и структуры органов исполнительной власти.....	
3.2. Распределение и разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти.....	
3.3. Оптимизация административных процессов в органах исполнительной власти.....	
3.4. Кадровая политика в системе государственного управления.....	

3.5. Технологии противодействия коррупции	
3.6. Государственно-частное партнерство.....	
3.7. Электронное правительство.....	
3.8. Оценка качества государственного управления	
<i>Семинары</i>	
<i>Раздел 4. Эволюция теории государственного управления.....</i>	
4.1. Ключевые этапы развития теории государственного управления	
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение 1. Домашнее задание «Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе».....	
Приложение 2. Кейс «Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».....	
Приложение 3. Перечень государственных функций и государственных услуг для выполнения самостоятельной работы по теме «Оптимизация функций и структуры органов исполнитель- ной власти»	
Приложение 4. Распоряжение Комитета по науке и высшей школы Правительства Санкт-Петербурга от 19 июля 2010 г. №49.....	
Приложение 5. Анкета готовности федеральных органов исполнительной власти к электронному правительству	
Приложение 6. Темы для реферата	
Приложение 7. Вопросы для оценки качества освоения дисциплины.....	
Приложение 8. Литература для самостоятельной работы	

ВВЕДЕНИЕ

Содержание, формы и методы государственного управления определяются историческими условиями экономического, социально-политического и культурно-национального развития общества, особенностями политической и правовой культуры народа, профессионализмом и интересами правящей элиты, формой государственного устройства, сложившимся режимом властвования. Однако вызовы внешней среды вынуждают любое государство реформировать административную систему, приспособлявая ее к происходящим глобальным изменениям. Эти изменения могут приводить к необходимости сокращения государственных расходов, оптимизации структуры органов государственной власти и выполнения государственных функций в условиях рыночной экономики, повышения качества предоставления государственных услуг, а также становления полноправного гражданского общества и укрепления доверия к органам государственной власти со стороны населения и бизнес-сообщества.

В настоящее время меры по формированию эффективного механизма государственного управления принимаются в России на всех уровнях. За последнее десятилетие в Российской Федерации проведены административная реформа, реформа государственной службы, бюджетная реформа, началось формирование электронного правительства. Однако содержательное пересечение указанных реформ больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Сегодня актуальным является комплексное реформирование государственного сектора со всеми его компонентами — государственной службой, финансами, системой управления и информационными ресурсами.

Поэтому важно понимать содержание основных управленческих технологий, используемых органами власти для достижения обозначенной цели.

Учебно-методическое пособие состоит из 4 разделов.

В первом разделе рассматриваются понятие, основные характеристики, функции, методы и особенности государственного управления.

Во втором разделе излагаются современные проблемы государственного и муниципального управления: вопросы изменений в административной сфере, совершенствования взаимодействия между органами государственной власти, необходимость дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации, состояние системы местного самоуправления в России.

Третий раздел посвящен анализу основных современных технологий государственного управления:

- оптимизации функций и структуры органов исполнительной власти;
- распределению и разграничению полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти;
- оптимизации административных процессов в органах исполнительной власти;
- кадровой политики в системе государственного управления;
- технологии противодействия коррупции;
- государственно-частному партнерству;
- электронному правительству.

Четвертый раздел раскрывает ключевые этапы развития теории государственного управления.

Учебно-методическое пособие предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Теория и механизмы современного государственного управления», обучающихся по магистерской программе «Управление образованием» направления подготовки 081100.68 «Государственное и муниципальное управление».

РАЗДЕЛ 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Государство и государственное управление

Государство является формой политической организации общества. Основное его назначение состоит в защите существующего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами.

Признаком государства выступает наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, а также права, закрепляющего систему санкционированных норм, особых органов и учреждений, реализующих властные функции, т.е. системы управления.

В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и соответственно в его понятие вкладывается разное содержание. Имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого (смысла, содержания, предназначения) управления, на базе которого и формулируются его концепции.

Все многообразие подходов к определению понятия «управление» обусловлено многогранностью и сложностью этого уникального явления. В научных публикациях управление:

- характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах;
- раскрывается как особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю;

- рассматривается в виде отношения, ибо оно, действительно, входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми, как «по вертикали», так и «по горизонтали»;
- определяется посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении — момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей¹.

Наиболее адекватно суть управления раскрывает термин «управляющее воздействие», т.е. реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

В отличие от обычного воздействия, управляющее воздействие непременно включает в себя несколько основных элементов: анализ и предвидение, целеполагание, организацию, координацию, регулирование, мотивацию, контроль, оценку полученных результатов и планирование новых шагов.

Таким образом, понятие «управление» можно определить как целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей (и созданных ими институтов) на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах. Осуществляться управление может как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные государственные, хозяйственные, политико-партийные, общественные и т.п. структуры.

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям.

Классификация видов управления (по Г.В.Атамчуку)²

В зависимости от:

- *сфер общественной жизнедеятельности*: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление;
- *структуры общественных отношений*: управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества;

¹ Атамчук Г.В. Теория государственного управления: учебник/Г.В.Атамчук. – М.: Издательство «Омега Л», 2010. – С. 23.

² Атамчук Г.В. Теория государственного управления: учебник/Г.В.Атамчук. – М.: Издательство «Омега Л», 2010. – С. 33.

- *объектов управления*: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью;
- *характера и объема охватываемых управлением общественных явлений*: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.

**Классификация видов управления
в зависимости от субъекта управления
(по Е.В.Охотскому³)**

- *государственное управление* (реализуется государственным аппаратом от имени народа, по поручению народа и во имя народа, распространяется на все общество (и все его подсистемы) как управляемую целостность);
- *местное самоуправление* (объектом такого управления являются жители определенной административной территории (муниципального образования), которые непосредственно или через создаваемые структуры (органы местного самоуправления, муниципальные службы) управляют делами своего муниципального образования, причем за свои средства и под свою ответственность);
- *менеджмент* (управление собственностью со стороны собственника);
- *общественное управление* (силами выборных органов различных общественных формирований — партий, профсоюзов, творческих, спортивных, научных сообществ, союзов, ассоциаций);
- *групповая саморегуляция* (кооператив, товарищество садоводов, ассоциация социологов и др. В ее рамках люди свободно и добровольно объединились и сами на договорных началах управляют своей деятельностью);
- *единоличное управление* (управление со стороны субъекта своими же действиями и поступками).

В качестве видов управления также называют плановое, территориальное, межотраслевое, стратегическое, программно-целевое и др.

³ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. Гос. Ин-т межд. Отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГ МО(У) МИД России, 2008. — С. 32–33.

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место. Это связано с тем, что с одной стороны, государственное управление — это *механизм реализации властных полномочий государства* поручению, организации и целенаправленному государственному воздействию на общество и все его подсистемы. С другой — *особый вид профессиональной деятельности* по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций.

Кроме того, термин «государственное управление» характеризует и *отрасль научных знаний*.

Объектом науки государственного управления является государство и его аппарат, различные подразделения органов публичного государственного и муниципального управления, как в целом, так и в отдельных его частях, подсистемах и институтах.

Предметом — сущность, содержание и закономерности государственного управления; структура, принципы, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); особенности управленческих проявлений в различных социальных сферах (политике, экономике, социальной сфере, международных отношениях и др.); объективные условия и субъективные факторы, обуславливающие характер управления.

Противоречия системы государственного управления (по Е.В.Охотскому⁴)

- между стремлением к стабильности системы государственного управления и необходимостью ее постоянного критического переосмысления, движения по пути обновления аппарата, овладения более эффективными методами управленческой деятельности;
- между объективным характером управления и субъективными формами его осуществления;
- между тем, что значительная часть кадров государственного управления, будучи в целом достаточно квалифицированной, очень часто оказывается неспособной эффективно работать в

⁴ *Охотский Е.В.* Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. Гос. Ин-т межд. Отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГМО(У) МИД России, 2008. С. 9.

условиях рынка, демократических свобод, политического и идеологического плюрализма.

В научной и учебной литературе «государственное управление» рассматривается как:

- сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования (Г.В.Атаманчук⁵);
- процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти (В.Е. Чиркин⁶);
- целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей (Е.В.Охотский⁷);
- применение-использование политической власти для контроля-регулирования внутригосударственных дел⁸, как способ осуществления власти в регулировании экономических и социальных ресурсов общества для их развития⁹ (Институт Всемирного банка).

Признаки государственного управления (по Е.В.Охотскому¹⁰)

- *масштабность*, распространенность управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики;

⁵ Атамчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций — М., 2004. — С. 293.

⁶ Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. — М., 2004. — С. 11.

⁷ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В.Охотский. Моск. Гос. Ин-т межд. Отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГ МО(У) МИД России, 2008. С. 34.

⁸ World Bank 1989: Sub Afrika/ From Crisis to Sustainable Growth. A Longterm Perspective Study. Washington DC. p. 60.

⁹ World Bank 1994: Development in Governance — the World's Bank Experience/ Executive Summary. Washiton DC. 1994, p. 14.

¹⁰ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. Гос. Ин-т межд. Отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГ МО(У) МИД России, 2008. С. 35.

- *властный характер* (отличительные особенности государственной власти: носит политический характер; от имени государства реализуют соответствующие органы, организации и должностные лица; едина, централизована, консолидирована; выполняет своего рода роль арбитра в решении социальных проблем и конфликтов (прежде всего через судебные органы); объединяет и разделяет население по административно-территориальному и/или национально-территориальному признаку; имеет свой механизм осуществления, реализуется специализированным государственным аппаратом; уполномочена применять легализованное легитимное принуждение);
- *возможность использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов*: материальных, интеллектуально-кадровых, финансовых, социальных, информационных, демографических и т.д.;
- *органическая целостность* (проявление диалектического единства интересов власти, общества и гражданина, реализация реальных возможностей страны и общества).

Характер субъектно-объектных отношений позволяет также определить государственное управление в широком и узком смысле.

Государственное управление *в широком смысле* — это управление делами общества, которое осуществляет государство в целом (все ветви власти, соответствующие государственные учреждения и организации, а также структуры местного самоуправления).

Государственное управление *в узком смысле* — это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в этом смысле носит четко выраженный организующий, координирующий и распорядительный характер.

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка.

Функции государственного управления реализуются через управленческие функции государственных органов. По субъекту воздей-

ствия, по объему (масштабу), по средствам и по характеру воздействия на объект управления их можно разделять на *социально-организационные и внутриорганизационные*.

Социально-организационные функции государственного управления направлены на все многообразие общественных процессов, происходящих во внутригосударственной жизни. В них заключен основной смысл управленческой деятельности государства, реализуется его предназначение по выполнению своих обязанностей перед обществом.

Внутриорганизационные функции государственного управления нацелены на организацию, упорядочение, активизацию деятельности всех структур государственного аппарата, придание ей определенности и динамизма.

По содержанию и глубине воздействия на систему общественных отношений функции государственного управления делятся на *общие и специфические*.

Общие функции государственного управления отражают сущностные моменты и присутствуют практически в любом управленческом взаимодействии его субъектов и объектов. В теории управления в числе таких наиболее значимых функций выделяются следующие: организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль.

Специфические функции государственного управления находят свое воплощение в конкретных проявлениях всего многообразия возникающих на практике ситуаций, где необходимо действовать только от имени государства, реализуя его компетенцию. В их числе можно назвать функции правоприменения, проведения выборов и референдумов, государственный статистический учет (перепись населения), лицензирование видов деятельности, регулирование особых правовых режимов (президентского правления, чрезвычайного положения, свободных экономических зон) и ряд других.

Методы управления — это способы и приемы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации функций управления и решения поставленных задач. В случае государственно-управленческой деятельности, методы управления можно рассматривать как способы и приемы властно-управленческого воздействия на социум и его отдельные сегменты в процессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений.

Классификация методов государственного управления (по В.А.Козбаненко¹¹)

- методы функционирования органов государственной власти;
- методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

Методы функционирования органов государственной власти можно квалифицировать в качестве *прямого административного или косвенного регулирующего воздействия* со стороны органов государственной власти на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни.

К первой группе относятся *методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля и др.* Ко второй — *воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара и др.*

Методом *правового регулирования* государство через свои органы осуществляет воздействие на общественные отношения, позволяя их участникам совершать действия правового характера, предоставляя им соответствующие права и налагая на них определенные обязанности, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Метод убеждения наиболее предпочтителен в государственном управлении. Использование этого метода требует авторитета власти, создания определенных условий, социального климата, наличия веских аргументов

Однако в государственном управлении невозможно полагаться только на метод убеждения. Если метод убеждения оказывается нерезультативным, неизбежным становится использование *метода принуждения*, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются преступления и т.д.

Государственное строительство, формирование и функционирование государственных и муниципальных властных структур, правовой системы и многое другое, касающееся укрепления государства и его институтов, достигается с помощью *метода публичного администрирования*, под которым понимается совокупность способов воздействия государства на его граждан, система мер, применяемых государственными институтами, посредством которых реализуются функции государственного управления.

¹¹ Козбаненко В.А. Государственного управление: Учебник. М.: «Статус», 2002. — 366 с.

Методом государственного контроля обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами.

*Классификация методов обеспечения реализации целей
и функций государственного управления
(по В.А.Козбаненко¹²)*

- *социально-политические методы* (создают условия для проявления трудовой и политической активности людей, реализации заложенных в человеке потенциальных возможностей, организации занятости населения, обеспечения его бытовых условий, предоставления социальных услуг, сервиса, т.е. всего того, что делает жизнь достойной человеческого существования);
- *экономические методы* (приватизация, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, применение материальных санкций, предоставление субвенций и дотаций регионам, поддержку депрессивных территорий и т.д.);
- *методы правоохранительной деятельности* (обеспечивают защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, должностного лица);
- *оперативно-исполнительные методы*, с помощью которых достигается эффективность действия федеральной конституции, федерального законодательства, а также законодательства субъектов федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- *административные методы*, которые носят характер прямого управленческого воздействия, т.е. издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта;
- *методы подбора и расстановки управленческих кадров*;
- *контрольные методы*, включающие методы предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной и фактической ревизии;
- *методы политической агитации, пропаганды и разъяснения политики государства*;
- *методы морального воздействия*.

¹² Козбаненко В.А. Государственного управление: Учебник. М.: «Статус», 2002. — 366 с.

Главной отличительной чертой указанных методов является то, что они используются от имени государства, носят официальный характер и применяются в строго установленном процессуальном порядке.

В зависимости от критерия классификации можно выделить различные виды государственного управления.

Виды государственного управления (по Е.В.Охотскому¹³)

- По иерархической структуре власти:
 - федеральное;
 - региональное;
 - местное.
- Некоторые авторы выделяют:
 - международное публичное управление;
 - государственное управление на общенациональном уровне;
 - управление на уровне субъектов федерации;
 - управление в автономных ограниченных образованиях;
 - управление на уровне муниципальных образований.
- По объекту управленческого воздействия:
 - функциональное (отраслевое и межотраслевое) — предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятия;
 - территориальное (направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития).
- В зависимости от целей, задач и временных рамок:
 - стратегическое (предполагает долгосрочную ориентацию развития общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям определяет цели развития общества и задает основной вектор деятельности каждому звену управления);
 - тактическое (конкретные действия по реализации намеченных целей);
 - оперативное (решает текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи).

¹³ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. Гос. Ин-т межд. Отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГ МО(У) МИД России, 2008. — С. 38–40.

- По содержанию и методам управленческого воздействия (по методике ООН):
 - политическим (разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений, их практическая реализация);
 - экономическим (процесс принятия и реализации государственных решений, касающихся экономической сферы);
 - административным (проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования);
 - социальным (организация и управленческие процедуры в гражданском обществе, защищающие культурные и религиозные ценности, создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности).

Кроме того, государственное управление может быть демократическим, цивилизованным или антидемократическим, т.е. авторитарным, тоталитарным, диктаторским.

В последнее время наблюдается подмена понятия «государственное управление» понятием «государственный менеджмент». Управление и менеджмент действительно близки по своей функциональной предназначенности. Оба нацелены на эффективность и оперативное реагирование на конъюнктурные вменения. Но это не синонимы, по целому ряду позиций они существенно отличаются.

Сравнительная характеристика государственного управления и управления в коммерческой сфере

Государственное управление	Управление в коммерческой сфере
Нацелено на социальную эффективность, качественную реализацию общенациональных социальных интересов, потребностей, прав и свобод человека	Ориентировано на экономическую рентабельность управленческой деятельности
Основано на налогообложении и бюджетном распределении национальных доходов и средств.	Основано на частных инвестициях, индивидуальных вкладах и продаже услуг
Продукт незрим и практически не поддается выражению в количественных и ценовых показателях	Продукт осязаем и имеет свою потребительскую стоимость и цену
Связано с правовым регулированием нормами публичного права (конституционного, административного, экологического, международного)	Управленческие отношения в основном регулируются нормами частного права (гражданского, предпринимательского коммерческого, трудового)

Государственное управление	Управление в коммерческой сфере
Преимущественно императивные методы правового регулирования (способы властного воздействия на участника общественных отношений, урегулированных нормами права)	Преимущественно диспозитивные методы правового регулирования (способы регулирования отношений между участниками, являющимися равноправными сторонами)
В большей мере подвержены контролю со стороны общественно-политических институтов (партий, общественных палат, профсоюзов, других заинтересованных объединений граждан)	В меньшей мере подвержены контролю со стороны общественно-политических институтов
Объект управляющего воздействия — все общество (включая такие его сферы, как оборона, правопорядок, международные отношения, налогообложение, экология и др.)	Участвует в решении общенациональных проблем в достаточно ограниченных масштабах

Анализ таблицы показывает, что различия между государственным управлением и управлением в коммерческой сфере существенные. Поэтому государственный менеджмент можно рассматривать только в той области, где государство выступает не только как источник правового регулирования экономических отношений, но и непосредственно предстает как субъект рыночных отношений.

Ключевые понятия

Государство — публичная и легитимно (нормативно-выраженная) властная сила общества.

Государственная власть — право и возможность государства регулировать общественные отношения, определять правила (нормы) поведения и деятельности человека и создаваемых им структур.

Государственное управление — это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

Гражданское общество — сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей.

Менеджмент — вид управления, в котором субъектом является собственник, занятый непосредственно или через наемный аппарат (менеджеров) предпринимательством и бизнесом.

Методы управления — это способы и приемы властно-управляющего воздействия на социум и его отдельные сегменты в про-

цессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений.

Методы управленческой деятельности — способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях и связях.

Объект управления — это то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления.

Общественное мнение — совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций и точек зрения множества людей.

Принципы государственного управления — научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления.

Средства государственного управления — арсенал инструментов и рычагов, с помощью которых государство и его структуры осуществляют свои управленческие функции.

Субъект государственного управления — совокупность граждан и государственных органов, участвующих в формировании и реализации государственно управляющих воздействий. Субъектом является государство в целом.

Субъект управления — направляющая, ведущая сторона субординационного взаимодействия, детерминирующая процесс развития объекта в том направлении, которое обусловлено целями, характером и особенностями самого этого субъекта.

Типичное — наиболее общее и определяющее в том, что составляет сущность явления.

Уникальное — единичное, самобытное, неповторимое.

Управление — целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

Управленческие отношения — это те общественные отношения, в которых выражен государственный интерес и в рамках которых на практике реализуются цели, задачи и функции государства по *управлению делами общества*.

Управляющее воздействие — это реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

Целеполагание — деятельность по анализу общественных проблем, выявлению потребностей управляемого объекта и построению древа целей с учетом имеющихся ресурсов и возможностей.

Цель государственного управления — это конечный или конкретный промежуточный результат развития общества (или его подсистемы), полученный в соответствии с запрограммированными перспективами его развития.

Формы управленческой деятельности — внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности.

Функция государственного управления — конкретный вид управляющего воздействия государства в целом, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемых явлений.

Функция управления — реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которые последние реагируют и воспринимают.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое управление? Чем отличается управление от объективной саморегуляции и стихийных механизмов? Какое место занимает человек в управлении?
2. Назовите характерные черты управляющего воздействия.
3. Какие существуют виды управления? В чем их различия?
4. Что является объектом и предметом в науке государственного управления?
5. В чем заключается специфика государственного управления?
6. Что такое типичное и уникальное в государственном управлении? Какова зависимость между ними?
7. Чем определяется необходимость государственного управления?
8. Дайте характеристику функций государственного управления и оснований выделения их видов.
9. По каким признакам можно квалифицировать методы государственного управления?
10. В чем отличие государственного управления от менеджмента в сфере бизнеса?

Основная литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. — М.: Издательство «Омега-Л», 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).
3. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.
4. Классики государственного управления. М. МГУ, 2004:
5. *Вудро Вильсон.* Наука государственного управления.
6. *Роберт К. Мертон.* Бюрократическая структура и индивидуальность.
7. *Герберт А. Саймон.* Поговорки управления.
8. *Леонард Д. Уайт.* Введение в науку государственного управления.
9. *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов. — М: Прогресс, 2001.
10. Новая институциональная экономика. М.: Теис, 2002. Под ред. Шаститко А. Е. Гл. 16.
11. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора. — М.: Издательство Московского университета, 1997. Гл. 3–5.

12. *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. — М.: ГУ ВШЭ, 2000.

13. *Рандма-Лийв Т.* О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. — С. 73–87

Дополнительная литература

1. *Клименко А.В.* Глава 14 — Государство, общественный сектор и человеческое развитие. В кн: Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. Учебное пособие. 2-ое издание. М.: Права человека. 2008.

2. Конституционное право зарубежных стран. Под ред. Б.А. Страшуна. Общая часть. Гл. 4–6.

3. *Гулягин А.Ю.* Государственное управление: понятие и основные элементы. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7.

РАЗДЕЛ 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. ИЗМЕНЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ СФЕРЕ И УПРАВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМИ

В последние годы мировая экономика переживает глубинные структурные изменения. Глобализация, постоянное изменение межотраслевых границ и даже их исчезновение, интенсивная смена технологий, возникновение новых организационных форм, массовые слияния и поглощения вынуждают современные организации постоянно изменяться.

Изменения становятся ключевым элементом современных теорий организации и стратегического управления. Поэтому одним из ключевых конкурентных преимуществ любой организации считается наличие у нее динамических способностей — способностей к осознанию необходимости меняться, и затем к реконфигурации внутренних и внешних компетенций для использования возможностей, создаваемых быстро изменяющейся средой. Таким образом, современные ученые считают, что умение измениться вовремя и нужным образом становится одним из определяющих факторов выживания и успеха организации.

Изменения — это десятки и сотни преобразований и перемен, которые происходят вокруг нас. Для того, чтобы достичь панируемого результата в деятельности, необходимо управлять этими изменениями. Управление изменениями — это процесс постоянной корректировки направления развития любой организации, обновления ее структуры и поиска новых возможностей¹⁴.

Управление изменениями требует коллективной ответственности всех, кто участвует в деятельности: к цели должны идти все.

¹⁴ Управление изменениями. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.management.com.ua/ct/ct028.html>.

Таким образом, управление изменениями может быть определено как процесс, инструменты и техники, применяющиеся для эффективно-го управления человеческим фактором, с целью достижения требуемых результатов и осуществления успешных изменений.

Управление изменениями включает три компонента¹⁵:

- совокупность процессов и инструментов для управления изменениями;
- управленческая и лидерская компетентность на всех уровнях организации;
- стратегический потенциал, дающий организации возможность быть гибкой, готовой к изменениям.

Цели управления изменениями состоят в том, чтобы все проекты достигали своих целей, человеческий капитал использовался наилучшим образом, а организация имела конкурентные преимущества.

Управление изменениями помогает избежать таких негативных эффектов и факторов, как снижение продуктивности, активное и пассивное сопротивление изменениям, выключение работников из трудового процесса, трения в коллективе, профессиональное истощение, увольнения работников по собственному желанию, конфликты в среде персонала, медленное усвоение изменений, уклонение от работы, разделение персонала на «мы» и «они». Смысл существования управления изменениями в том, что все изменения происходят на индивидуальном уровне, с каждым конкретным работником, прежде чем произойти с организацией вообще.

Применение этих преимуществ на уровне целостной организации позволяет создать единый подход к изменениям, изменения становятся более стойкими и последовательными, и при этом подкрепляются общими ресурсами всей организации. Такой подход определяет возможность постоянного улучшения. В это же время неорганизованный, импровизированный, не распространяющийся на всю организацию подход к изменениям куда менее эффективен, так как создает риск коллизии разных противоречивых подходов, и скорее заставляет работников уклоняться от изменений, саботировать их, нежели поддерживать.

Управление изменениями включает:

- «технические» компоненты (например, границы и цели изменений; финансирование, реализацию);
- «человеческие» компоненты (например, создание условий, способствующих пониманию необходимости изменений и управле-

¹⁵ Управление изменениями. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.smart-edu.com/index.php/upravlenie-izmeneniyami/upravlenie-izmeneniyami.html>.

ния изменениями, желанию меняться и поддерживать управление изменениями).

Процесс разворачивания и внедрения управления изменениями проходит три последовательных стадии¹⁶:

- видение (оценка текущего состояния и определение желаемых итогов);
- стратегия (выбор стратегии управления изменениями);
- внедрение (создание и реализация плана управления изменениями).

Существует пять условных групп тактик, которые могут составлять элементы стратегии управления изменениями. Это тактики, связанные с лидерством, проектом, процессом, структурой и навыками. Выгодная стратегия должна быть целостной, то есть включать все эти элементы в том или ином объеме. Стратегия зависит от текущего состояния организации и желаемых результатов. Эти факторы и определяют конкретный набор тактик, которые будут применены в проектом плане управления изменениями, и реализуются в деятельности.

Для успешного управления изменениями нужно подходить к нему одновременно как к изменению и как к проекту, обладать организационной и финансовой поддержкой, а также применять целостный, но многогранный подход.

Организационные изменения — это формирование нового организационного устройства, адекватного характеру изменений внешней среды. Организационные изменения сопровождаются «переосмыслением» привычных и разделяемых сотрудниками ценностей, норм и шаблонов действия, а также традиционных способов принятия решений, которые становятся препятствием в адаптации организации к темпу и направлениям рыночных изменений.

Факторы, определяющие отношение сотрудников к изменениям¹⁷:

- параметры организационных изменений: направленность, масштаб, степень радикализма, предоставление информации сотрудникам и привлечение их к решению вопросов, связанных с реорганизацией, исходная степень недовольства;
- характеристики организации: размер, стадия развития, время существования, климат в коллективе, особенности организационной культуры;

¹⁶ Управление изменениями. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.smart-edu.com/index.php/upravlenie-izmeneniyami/upravlenie-izmeneniyami.html>.

¹⁷ Организационные изменения. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://arborcg.org/product/od?chapter=1443584>.

- факторы макросреды (или факторы, находящиеся для организации внешними);
- характеристики сотрудников: удовлетворенность сотрудников конкретными преобразованиями будет так или иначе опосредована их социально-демографическими и личностными характеристиками, особенностями мотивации и структурой личности в целом.

Реформа (от фр. *reforme*, лат. *reformare* — преобразовывать) — степень усовершенствования в какой-либо сфере общественной жизни, проводимого одновременно, через ряд постепенных преобразований, не затрагивающих фундаментальные основы (системы, явления, структуры)¹⁸.

Направления реформ:

- социальные — преобразования, изменения, переустройства каких-либо сторон общественной жизни, не уничтожающие основ социальной системы (эти реформы непосредственным образом связаны с людьми);
- политические — изменения в политической сфере общественной жизни (изменения в Конституции, избирательной системе, расширение гражданских прав и т.п.)
- экономические — преобразования хозяйственного механизма: форм, методов, рычагов и организации управления хозяйством страны (приватизация, закон о банкротстве, антимонопольные законы и т.п.).

Реформы могут проходить во всех сферах общественной жизни.

Степень реформистских преобразований может быть очень существенной, вплоть до изменений общественного строя или типа экономической системы: реформы Петра I, реформы в России в начале 90-х гг. XX в.

Реформационный процесс, по сути, включает в себя динамику и взаимодействие всех компонентов преобразовательной деятельности человека как субъекта деятельности по видоизменению избранного объекта. Реформаторство вплетено в реформационный процесс изменений социального объекта и обуславливает своей специфической активностью успешность всего процесса реформирования. В общекультурном смысле реформаторство — это специфический вид социальной деятельности субъекта, имеющего властные полномочия на преобразования в обществе в силу своего политического статуса, направленной на целевое видоизменение объекта (института, отношений, структурно-функциональных и социальных связей), расположенного в конкретных

¹⁸ Многовариантность общественного развития (типы обществ). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://humanitar.ru/page/ch1_19.

сферах социума на основе специально подготовленного механизма реформирования с возможностью управления и контроля за преобразованием.

В последние десятилетия большинство стран мира вынуждены проводить реформы, объединяемые под общим наименованием «административные». Несмотря на то, что в каждой стране существуют свои уникальные обстоятельства, способствующие тому, чтобы такие реформы были необходимы, однако анализ проведения административных реформ показал, что они вызваны целым рядом причин, которые являются общими для различных государств и имеют глобальный характер.

Основные причины, вынуждавшие государственные власти приниматься за административную реформу можно сгруппировать следующим образом¹⁹:

- финансово-экономические причины (внешний долг, дефицит бюджета, инфляция, экономический кризис в целом и т.д.) — Бразилия, Венгрия, Канада, Китай, Польша, США, Новая Зеландия, Южная Корея;
- неэффективность государственного управления, осознаваемая руководством страны (недостаточный контроль за деятельностью государственных органов, проблемы кадрового обеспечения, оптимизации структуры и штатной численности государственных органов) — Бразилия, Китай, Польша, Южная Корея;
- давление со стороны общества, осознающего неэффективность существующей системы управления и взаимодействия государства и населения — Великобритания, Германия, Канада, США.

Если неэффективность государства, осознаваемая самим государством, присуща, прежде всего, так называемым развивающимся странам (за исключением Южной Кореи), то давление со стороны общества при проведении реформы ощущается в экономически благополучных государствах — Великобритания, Германия, Канада, США.

Среди стран, проводивших реорганизацию своей административной системы в последние десятилетия, можно выделить достаточно разнородные государства, находящиеся на разных уровнях развития, с разными политическими системами, с разными формами государственного устройства, различные по размерам: Бразилия, Великобритания, Венгрия, Германия, Канада, Китай, Нидерланды, Новая Зеландия, Польша, США, Южная Корея и т.д. Все эти страны, имея сугубо внутренние

¹⁹ Евстифеев Р. В. Песня варяжского гостя: российская политическая наука в чертогах государственного управления / Р. В. Евстифеев // Без темы. — 2006. — № 2(2). — С. 67–73.

причины для реформ, которые во многом определяют масштабы и направленность преобразований (уникальные факторы), тем не менее, подчиняются общей закономерности мирового развития, которое делает эти преобразования общечеловеческим явлением и с которым придется считаться любой стране, вставшей на путь проведения административных реформ.

Таким образом, традиционными ориентирами административных реформ являются повышение качества общественных услуг (включая государственные), экономичность общественного сектора (снижение удельных расходов на исполнение государственных функций и оказание услуг), укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение выполнения указов, постановлений, решений, планов и программ).

Административные реформы конца XX века во многом связаны с осознанием и признанием не только учеными и политиками, но и рядовыми гражданами того факта, что отсутствие эффективного государственного управления является серьезной преградой на пути развития страны. Вместе с тем, это осознание совсем не придало понятию эффективного управления однозначности и определенности. Сегодня эффективное управление — это конгломерат достаточно разнородных концепций, которые далеко выходят за рамки просто управления как такового, воплощая в себе всю полноту отношений между правительством, гражданами страны и различными организациями, то есть, по сути, являясь политическим концептом.

Наряду с такими общими ориентирами административной реформы, имеющими форму благих пожеланий, формируются цели конкретных групп интересов — политиков, чиновников разных уровней, институтов гражданского общества, выражающие их персональные (групповые), непосредственные интересы.

Цели административных реформ, безусловно, отражают баланс групп интересов, сложившийся в обществе, но вместе с тем предполагают изменение этого баланса. В этом изменении и состоит их главная роль. Изменение общественного выбора в пользу тех или иных групп интересов задает вектор административным преобразованиям.

Таким образом, контекст административных реформ гораздо шире административных, управленческих (технологических) преобразований. Эти изменения имеют пределы, определяемые сложившимся государственным устройством, действующим законодательством и судопроизводством.

Ключевые понятия

Административная реформа — комплекс мер по оптимизации основных функций органов исполнительной власти, а также структуры и системы органов исполнительной власти.

Организационные изменения — это формирование нового организационного устройства, адекватного характеру изменений внешней среды.

Реформа (лат. *reformato*) — преобразование, вводимое законодательным путем.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «изменения».
2. Сформулируйте закономерности организационных изменений.
3. В чем заключается психологическая подготовка организационных изменений?
4. Соотнесите понятия «реформы» и «модернизация».
5. Какие типы и уровни реформ Вы знаете?
6. Что представляют собой субъекты и объекты реформирования?
7. Дайте определение понятию «административная реформа».
8. Какие причины способствуют проведению административных реформ?
9. Сформулируйте основные цели и направления реформ государственного управления.
10. Перечислите возможные риски при проведении административных реформ.

2.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Политика и управление — две взаимосвязанные сферы человеческой деятельности, которые на протяжении истории по-разному соотносились друг с другом в зависимости от стадий развития социума, численности проживающего населения, уровня его социальной дифференциации, господствующих типов экономических отношений и т.д. Но неизменным оставались главные цели и ценности политики и управления — создание и сохранение порядка в социуме.

Политику и государственное управление объединяет общая природа происхождения, связанная с феноменом власти вообще, и политической в частности. Большинство идей и концепций, как классических, так и современных, связывают категорию «власть» с потребностью общества в порядке и согласовании действий людей, управлением и регулированием человеческих отношений.

Изначально наука государственного управления (главным образом американская) находилась под влиянием проблемы дихотомии политики/управления, которая была обозначена Вудро Вильсоном еще в начале формирования этой отрасли знания. Считалось, что определение основных целей и задач государства, его политической стратегии относится к функциям политических органов государства, т.е. представи-

тельных органов и главы государства. Решение задач в рамках избранной политической стратегии должно осуществляться органами государственного управления.

Новой теоретической моделью исследования государственного управления стала модель, в основе которой лежит понятие «политическая сеть».

Концепция политических сетей меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики²⁰:

- в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики утверждается, что государство и его институты являются хотя и важным, но лишь одним из акторов производства политических решений;
- в противоположность идее относительной независимости государства в политике государственные структуры рассматриваются в качестве «сочлененных» с другими агентами политики, вынужденных вступать с ними в обмен своими ресурсами;
- в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, сетевой подход предлагает новый тип управления — «руководство», общая характеристика которого нашла выражение в формуле «управление без правительства» или «руководство без правительства».

Государственное управление — властное управление. Политический характер отношений в сфере публично-властного управления определяется:

- осуществлением исполнительной государственной власти, ее местом в единой системе государственной власти;
- общегосударственным, региональным или муниципальным руководством экономической, социальной, культурной и другими сферами жизни общества по поручению и под общим контролем народа;
- составом исполнительных государственных органов, принимающих политические решения;
- общими целями и методами осуществления политики.

Повышение роли исполнительных структур власти в политике государства является очевидным фактом современного политического развития. Государственное управление является важнейшим политическим ресурсом, центром политической борьбы за власть. В этом отношении политика неотделима от управления, а управление от политики.

²⁰ Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С.Комаровского, Л.В.Сморгунова. — М.: Изд-во РАГС, 2004. — С. 27

Поэтому государственное управление можно рассматривать как «специфический вид профессиональной политической деятельности правительства, основанный на легитимном принуждении и подчинении, в целях организации и удовлетворения общественных интересов и потребностей»²¹.

Проблема государственного управления сегодня стоит не в плоскости жесткого разграничения административной деятельности и политики, а заключается в определении механизмов, рамок, ограничений, целесообразности и последствий включения ее в политический процесс. Это связано с:

- изменением статуса и функций государственной службы, качественно иным уровнем «открытости» органов государственной власти;

- появлением новых форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти;

- переориентацией государственной службы на нужды граждан, отставанием их потребностей и интересов, корректированием в соответствии с этим планов, программ и проектов собственной деятельности; обеспечением равновесия между государственными и корпоративными интересами;

- демократическим контролем над функционированием системы административного управления;

- установлением сотрудничества административного аппарата и политиков, постановкой целей и контролем их реализации со стороны политиков;

- процессами децентрализации управления, делегирования функций и ответственности снизу.

Роль органов исполнительной власти в реализации управленческих функций неодинакова. В зависимости от объекта управления органы исполнительной власти делятся на органы общей, отраслевой, межотраслевой и региональной компетенции.

Органами *общей компетенции* называются органы, осуществляющие государственное управление на федеральном или региональном уровне в отношении всех объектов управления соответственно на территории федерации или ее субъекта, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, по всем направлениям (функциям) управленческой деятельности. Это президентуры, правительства, главы администраций.

²¹ Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунюва. — М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — С. 12.

Отраслевое управление, по общему правилу, относится к ведению *федеральных министерств*, а в субъектах федерации — соответствующих органов исполнительной власти. Федеральное министерство — основной субъект отраслевого управления. Кроме министерств, отраслевой характер может преобладать в управленческой деятельности некоторых федеральных служб.

Министерство Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности (сфере управления), а также координирующий в случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство единолично возглавляет входящий в состав Правительства министр (федеральный министр).

Для отраслевого управления характерны вертикальные правоотношения, т.е. отношения подчиненности или подведомственности, существующие между органами управления и объектами управления. Федеральное министерство возглавляет управление определенной сферой и действует через соответствующие органы исполнительной власти субъектов Федерации, а если имеет там свои территориальные органы, то непосредственно и через них. В сферу управления министерства, кроме названных органов, входят администрации предприятий, учреждений и организаций однородного характера деятельности, т.е. разрабатывающих и (или) производящих продукцию (выполняющих работы и оказывающих услуги) определенных видов однородного потребительского или функционального назначения.

Для отраслевого управления характерно также то, что в отношении подведомственных объектов субъекты управления вправе осуществлять все управленческие функции (прогнозирование, планирование, организацию, руководство, регулирование, координацию, контроль и другие).

Кроме отраслевого управления, они осуществляют и межотраслевое управление в отношении организационно не подчиненных им федеральных органов исполнительной власти. Федеральное министерство осуществляет межотраслевое управление путем координации деятельности этих органов только в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства и касающихся сферы деятельности министерства. Для этого министерство наделено надведомственными полномочиями по отношению к объектам, не входящим в систему данного министерства.

Под *межотраслевым (межведомственным или функциональным) управлением* понимается исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами государственного управления, наделенными надведомственными полномочиями по отношению к организационно не подчиненным им управляемым объектам, в результате которой обеспечивается согласованность и единство действий этих объектов управления при решении общегосударственных или межотраслевых задач.

Федерализм — это форма децентрализации государственной власти федеративного государства (федерации), предполагающая разграничение компетенции между органами государственной власти России и органами власти субъектов федерации. Субъекты федерации (штаты, земли, республики, области, провинции) — это составные части федеративного государства, в которых создаются органы законодательной и исполнительной власти (реже суды), действующие в соответствии с федеральными законами с учетом разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами²².

Взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти является одной из актуальных проблем российской государственности.

Взаимодействия органов власти имеют значение для развития общества и обеспечения политической стабильности постольку именно органы государственной власти реализуют общественные потребности, интересы и снижают социальное напряжение. Благодаря взаимодействию на основе согласования интересов, достижения консенсуса, сотрудничества разных политических сил в обществе устанавливается необходимый уровень стабильности, нормального функционирования и развития всего социального организма.

Взаимоотношения и форма взаимодействия между органами власти и управления определяют степень политической стабильности. Можно выделить несколько типов взаимодействия: силовой, директивный, компромиссный. Достижение необходимой степени политической стабильности, устойчивости политической системы и развития российского государства будет возможно, если:

- взаимодействие органов власти имеет конструктивный характер;
- существует согласие по вопросу, который касается форм и методов согласованных действий для достижения общих целей;

²² Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. акад. РАН В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 620.

- система взаимоотношений складывается на принципах равноправия и взаимоуважении.

Эффективная модель отношений «центр — регионы» зависит и от самого региона (т.е. она может быть разной для разных регионов в рамках одного государства), и от территориального устройства. Например, «сильные» регионы, обладающие хорошо выраженными экономическими и, возможно, этническими интересами, больше заинтересованы в той идеально-типической модели, которая в американской практике получила название дуалистического федерализма. Однако история американского федерализма показала, что в ситуации резкого ухудшения общей социально-экономической ситуации, как это было во времена Великой депрессии, регионы оказываются заинтересованными в развитии конструктивных взаимоотношений с центром и помощи с его стороны²³.

Отсюда развитие модели кооперативного федерализма, для которого, наоборот, типично взаимодействие двух сторон, направленное на достижение взаимной выгоды. В целом экономически слабые регионы куда больше заинтересованы в модели кооперативного федерализма, когда, сохраняя политическую автономию, они интегрируются в единое общенациональное пространство, получая от центра помощь и поддержку.

В условиях более централизованного государства регионы оказываются в решающей степени зависимыми от центра. Поэтому особенно важна организация формального и неформального представительства регионов в центре. В противном случае без согласования интересов центра и регионов, без продвижения региональных интересов территории окажутся в совершенно невыгодном, рискованном положении. Следует заметить, что на первом месте для регионов в условиях централизованного государства будут находиться экономические решения, вокруг которых и может возникнуть политический торг.

Эксперты и ученые, занимающиеся историей и современными проблемами федерализма, рассматривают федералистские принципы как наиболее подходящую модель политической интеграции и общественной мобилизации в сфере государственного устройства и правления²⁴. Эти принципы способны обеспечить многообразие форм жизнедеятельности различных общностей в рамках единого политического пространства.

²³ Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. — Екатеринбург, 1998.

²⁴ См., например: Шумейко В.Ф. Россия: от унитарного к федеративному государству. М., 2006.

Основным законом государства, обладающим высшей юридической силой и устанавливающим основы политической, правовой и экономической систем страны, является конституция. Принятие конституции и ее последующие изменения осуществляются определенной властью. Эту власть называют учредительной, поскольку она учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти еще не сформированы. Отсюда следует, что иерархически учредительная власть стоит на более высокой ступени, чем учреждаемые ею конституционные органы государственной власти, она их «прародитель». Учредительная власть может выделиться из предшествующей конституционной системы, а может появиться и вне этой системы, т. е. в результате революции, государственного переворота или других общественных потрясений, в результате которых старый конституционный порядок уступает место новому.

Необходимость отличия учредительной власти от законодательной власти первым осознал Ж.–Ж. Руссо, затем эту идею развил Э. Сиейес, что было связано с поиском истоков конституционного нормотворчества в условиях Великой французской революции. Французские философы и юристы заметили, что конституция создается людьми, которые не имели и не могли иметь законные полномочия для ее принятия. Конституция США 1787 г. тоже была принята без полномочий на это у собравшегося для другой цели Конституционного Конвента. Но, приняв конституцию, учредительная власть ищет ее поддержки народом, а дальнейшую судьбу конституции вверяет созданному ею законодательному органу государственной власти или органу, специально создаваемому для изменения конституции. Вот почему следует различать учредительную власть первоначальную и установленную. Первая выражает движение от политики к праву, т. е. «рождение» конституционно-правовой системы, а вторая — внутри уже сложившейся системы. Но в любом случае учредительная власть обладает уникальным правомочием устанавливать рамки и правила высших органов государственной власти²⁵.

Первоначальная власть призвана создать конституционный порядок, она персоналифицируется теми людьми или группами людей, которые оказались у власти в результате какого-то общественного потрясения или кризиса. Эти люди или группы людей разрабатывают конституцию страны, а затем представляют ее на утверждение народа через

²⁵ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. — С. 773–774.

учредительное собрание, представляющее все слои народа, или через референдум, причем в обоих случаях нормы представительства или правовой результат предопределяются по абстрактным демократическим представлениям. Такой первоначальной учредительной властью обладал Б. Н. Ельцин, который по действовавшей до 1993 г. Конституции не имел правомочия на принятие новой Конституции (такое право было закреплено за Съездом народных депутатов), но сумел найти демократическую процедуру для выхода из конституционного кризиса (Конституционное совещание) и через референдум получил одобрение народом новой Конституции Российской Федерации.

Установленная учредительная власть — это та власть, которая «рождается» конституцией для последующих ее изменений и дополнений. Иногда конституция предусматривает, что такие полномочия принадлежат создаваемому ею законодательному органу (таков, например, порядок изменения конституций в республиках, входящих в состав Российской Федерации), а иногда она учреждает специальный порядок со специальным органом. Конституция Российской Федерации предусматривает смешанный порядок, позволяя в отношении одной своей части принимать поправки законодательным органом (Федеральным Собранием), хотя и с особой процедурой, а в отношении другой — созывать для пересмотра Конституционное Собрание или при определенных условиях использовать всенародный референдум.

Установленная учредительная власть выражает народовластие, она пользуется высшей легитимностью, поскольку в отличие от обычных законов, принимаемых законодательным (представительным) органом, все ее акты прямо инспирированы народом или подлежат его одобрению.

Установленная учредительная власть не перечеркивает верховенства парламента, его представительный характер. Но она гарантирует народу возможность непосредственно высказаться о судьбе важнейших принципов конституции, с тем, чтобы такого рода вопросы не оказались в зависимости от парламентских межпартийных противоречий. Установленная учредительная власть не всемогуща, она намеренно создается как власть, ограниченная конкретной целью. Демократический фундамент ее задач и процедуры не позволяют создать какую-либо угрозу существованию представительной системы и непомерно возвышению исполнительной власти.

Ключевые понятия

Власть — взаимосвязь между людьми, в том числе посредством публичных институтов, в процессе которой одни личности в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных, родственных и т.п. — добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь.

Государственная власть — право и возможность государства регулировать общественные отношения, определять правила (нормы) поведения и деятельности человека и создаваемых им структур.

Государственная политика — совокупность целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом.

Государство — публичная и легитимно (нормативно-выраженная) властная сила общества.

Объективация — превращение субъективности государственного управления в реальную жизнь, в состояние управляемых объектов, измерение и оценка того, что же получилось в итоге, в каком объеме и качестве достигнуты поставленные цели.

Объективизация — процесс насыщения субъективности государственного управления (управленческих решений) объективными требованиями и закономерностями жизнедеятельности людей, потребностями и интересами управляемых объектов.

Политика — реализуемая сущность государства, система общественных отношений, связанная с формированием и управлением государством (и его институтов). Осуществляется обществом по отношению к государству.

Политический режим — совокупность способов, средств и методов практического осуществления правящими кругами, главным образом высшими должностными лицами, государственной властной воли.

Публичное — относящееся к общественной жизнедеятельности людей и выражающее в ней всеобщее; ассоциируется прежде всего с государством, государственным.

Суверенитет — верховенство, независимость и самостоятельность государства в его внутренних делах и внешних отношениях. Судебная власть — подсистема государственной власти, основными функциями которой является осуществление правосудия (разрешение конфликтов на основе законов).

Федерализм — способ распределения государственной власти, принадлежащей народу, по вертикали, в результате которого органы

власти структурных единиц государства обладают значительной самостоятельностью на своей территории.

Федерация — государство, образованное на основе принципа — федерализма.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем суть дихотомии «политика/управление»?
2. В чем заключаются основные положения теории политических сетей?
3. Почему на современном этапе актуализируется проблема соотношения политики и управления?
4. Что представляет собой федеративная организация государства?
5. Каковы особенности государственного отраслевого и регионального управления?
6. Какие существуют модели взаимодействия федерального центра и регионов?
7. Какую власть называют учредительной? В чем состоит ее миссия?

2.3. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ в Российской Федерации

В 2001 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, в которой были сформулированы основные цели и задачи реформирования системы государственной службы.

В соответствии с этой Концепцией созданы основы единой системы государственной службы, заложены правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования.

В процессе реформирования государственной службы была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы, выстроена система федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы, начато преобразование военной службы, разработаны предложения по формированию правовых основ правоохранительной службы.

Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие в 2003 году Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в 2004 году Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В 2007 году принят Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В целях реализации федеральных законов о государственной службе были изданы нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которые

- определили новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы,
- ввели конкурсный отбор на вакантные должности государственной гражданской службы и конкретизировали квалификационные требования к государственным гражданским служащим,
- обеспечили участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Гражданским обществом к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям.

В работе кадровых служб государственных органов все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров.

Современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих.

Качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы.

Указанные проблемы в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе. Проведение экспериментов, разработка должностных регла-

ментов, применение новых кадровых технологий на государственной службе не имеют системного характера. Недостаточно проработана методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих.

В должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

Недостаточная открытость государственной службы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции.

Опыт осуществления мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленной на период 2006–2007 годов²⁶, выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы.

Ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения Концепции и законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой.

Поэтому в 2009 г. указом Президента Российской Федерации была принята федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 годы». Предполагается, что реализация этой федеральной программы позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Целью федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 годы» является создание целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвал-

²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. N 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы».

лифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих основных задач:

- обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;
- совершенствование правовой основы государственной гражданской службы, формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы;
- создание системы управления государственной службой;
- совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;
- разработка антикоррупционных механизмов;
- формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности государственных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности;
- развитие системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих;
- совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе;
- внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

Предлагаемые мероприятия по реформированию и развитию системы государственной службы предполагается осуществить в два цикла бюджетного планирования. Таким образом, федеральная программа носит среднесрочный характер и реализуется в 2009–2013 годах в два этапа.

На *первом этапе (2009–2010 годы)* предстоит с учетом правоприменительной практики:

- усовершенствовать федеральное законодательство в сфере государственной службы;

- организовать методическую помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в развитии государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы;
- создать правовые и организационные основы единой системы управления государственной службой;
- разработать и внедрить механизмы противодействия коррупции;
- завершить разработку современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На *втором этапе (2011–2013 годы)* предстоит:

- осуществлять мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы;
- сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий для государственных служащих;
- обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе; завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Основные мероприятия по реформированию и развитию государственной службы Российской Федерации определяются целями и стратегическими задачами федеральной программы и разработаны с учетом положений федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», других нормативных правовых актов государственной службе.

Ключевые понятия

Государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;

- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее — лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Федеральная государственная служба — профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте основные итоги реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г.

2. Какие нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы государственной службы Российской Федерации, были приняты в 2001–2008 гг.?

3. Какие проблемы не были решены в области реформирования системы государственной службы Российской Федерации в 2001–2008 гг.?

4. С чем, по Вашему мнению, в основном связаны проблемы, которые не удалось решить в процессе реформирования государственной службы Российской Федерации в 2001–2008 гг.?

5. Какова цель федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»?

6. Какие задачи предполагается решить в процессе реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 — 2013 годы)»?

7. Какой характер (краткосрочный, среднесрочный или долгосрочный) носит федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 — 2013 годы)» и сколько этапов выделено для ее реализации?

2.4. МОТИВАЦИЯ ТРУДА КАК ФАКТОР ПРЕОДОЛЕНИЯ ВОЗНИКАЮЩИХ КОНФЛИКТОВ В СТРУКТУРАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятие «мотив» часто используют для обозначения таких психологических явлений, как стремление, желание, замысел, боязнь и др., которые отражаются в человеке в виде готовности к деятельности, ведущей к определенной цели. Деятельность человека направляется множеством мотивов, совокупность и внутренний процесс взаимодействия которых называется мотивацией. *Мотивация* тесно связана с самыми различными потребностями человека, она проявляется при возникновении необходимости, недостатка в чем-либо²⁷.

Процессы мотивации могут иметь различную направленность — достичь или избежать поставленной цели, осуществить деятельность или воздержаться от нее, что сопровождается переживаниями, положительными или отрицательными эмоциями (радость, удовлетворение, облегчение, страх, страдание).

Различают две формы мотивации — внешнюю и внутреннюю.

Внешняя мотивация — это средство достижения цели, например, заработать деньги, получить признание, занять вышестоящую должность. При этом она может использоваться в двух направлениях: как стимул при ожидании преимуществ — принцип надежды; как средство давления при ожидании недостатков — принцип страха.

Внешняя мотивация непосредственно влияет на поведение, но эффективность ее действия ограничена, пока она воспринимается в качестве стимула или давления.

Внутренняя мотивация — это понимание смысла, убежденность. Она возникает в том случае, если идея, цели и задачи, сама деятельность воспринимаются как достойные и целесообразные.

²⁷ Ребрин Ю.И. Управление качеством. Учебное пособие. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004.

Мотивы и их формирование, все многообразие потребностей, установки, потенциал личности, так или иначе, отражаются, систематизируются и изучаются в различных теоретических концепциях мотивации труда.

Мотивационный механизм управления поведением сотрудников базируется на таких факторах, как система формальных процедур и правил выполнения функций и работ, предназначенных для достижения целей организации и представления менеджмента о реальных интересах, мотивах, потребностях людей, работающих в организации, способах их удовлетворения, значимых ценностях и нормах поведения.

Мотивационный механизм организации — это комплексная система применяемых инструментов и способов воздействия на работающий персонал для обеспечения достижения целей мотивационной политики²⁸.

В качестве организации в данном случае можно рассматривать и конкретный орган государственной власти.

Мотивационный механизм должен строиться с учетом особенностей персонала, работающего в организации, включающих в себя потребности, интересы, установки и ценностные ориентации работников. Мотивационный механизм должен учитывать существующую структуру управления персоналом организации, факторы, воздействующие на организацию внутри и извне, а также сложившиеся на фирме традиции и исторический опыт работы.

Перед разработкой стратегии создания эффективного мотивационного механизма необходимо проанализировать воздействие на персонал элементов внешней и внутренней среды организации. Информация о внутренней среде необходима руководству организаций для того, чтобы определить внутренние возможности, потенциал, на которые можно рассчитывать в конкурентной борьбе для достижения поставленных целей (в том числе и целей мотивации труда работников). Анализ внутренней среды позволяет также лучше понять цели и задачи организации.

К основным элементам внутренней среды относятся:

- производство (объем, структура, темпы производства, номенклатура продукции, местонахождение производства, наличие социальной инфраструктуры, контроль качества и др.);
- персонал (структура, потенциал, квалификация, численность, производительность труда, текучесть кадров, стоимость рабочей силы, интересы и потребности работников);

²⁸ Шапиро С.А. Мотивация и стимулирование персонала / С.А. Шапиро. — М.: ГроссМедиа, 2005. — 224 с.

- организация управления (организационная структура, система управления, уровень менеджмента, стиль руководства, организационная культура, престиж и имидж организации и др.);
- финансы и учет (финансовая устойчивость и платежеспособность организации и др.).

Для анализа воздействия на трудовую мотивацию остановимся на таких элементах внутренней среды, как персонал и организация управления. Однако не следует оставлять без внимания и остальные вышеперечисленные элементы, так как, например, финансовая составляющая не может не влиять на мотивационные ожидания сотрудников в плане потребности постоянного получения заработной платы и других материальных вознаграждений, относящихся к элементам экономического стимулирования.

Но основное воздействие на факторы мотивации оказывает персонал организации, так как именно персонал является объектом исследования приложения мотивации труда. Структура персонала и его потенциал по уровню образования, возрастному критерию, полу и другим демографическим признакам во многом характеризует в первую очередь потребности работников и соответственно мотивы, побуждающие их к труду, а во-вторых, политику руководства по удовлетворению этих потребностей наряду с достижением целей и задач организации. Квалификация работников влияет на качественный уровень деятельности и одновременно на такую составляющую фактора безопасности, как потребность в обучении при недостаточном уровне образования, или же если работник чувствует недостаточную степень квалификации при работе со сложной техникой, освоением новых технологий, изменениями в законодательстве (налоговом, бухгалтерском учете и т.д.).

Производительность труда работников может существенно влиять на удовлетворенность или неудовлетворенность сотрудников условиями своего труда, графиком работы, формой оплаты труда.

Если в организации наблюдается сильная текучесть кадров, то это свидетельствует об игнорировании руководством организации потребностей и побудительных мотивов к труду работников.

Стоимость рабочей силы — это основной фактор экономического стимулирования, то есть заработная плата, то, что работник постоянно получает за свой труд. Это удовлетворение самой первичной базовой потребности — материальной, то есть тот мотив, который встречается практически у любого работника.

Интересы и потребности работников — самая важная группа мотивов (мотивационное ядро).

Организация управления — это другая важная сторона проблемы построения мотивационной политики. Именно от нее зависит возможность достижения эффективной мотивации и высокой производительности труда, так как руководство обладает всеми необходимыми элементами: властью, финансовыми средствами и наличием доброй воли.

Несоответствие организационной структуры целям и задачам органа государственной власти, а также потребностям и нуждам сотрудников приводит их к неудовлетворенности условиями труда и соответственно к снижению трудовой мотивации.

Важное значение имеют уровень менеджмента, квалификация, способности и интересы высшего руководства. Руководители организации должны стремиться к тому, чтобы быть лидерами. Если же этого не происходит, сотрудники видят, что руководство по тем или иным причинам оказывается неспособным осуществлять свою миссию, то у работников снижаются мотивационные потребности высшего порядка, такие, как самовыражение или причастность к деятельности организации. На эти потребности влияет и организационная культура, выражающаяся в определенных традициях и поведении сотрудников и руководства по отношению к друг другу, ведь даже такая простая форма заботы о подчиненных, как вежливость со стороны руководства, может служить важным мотиватором потребностей в самоуважении работников.

Организация системы коммуникаций, с одной стороны, влияет на социальные потребности сотрудников в плане возможности общения с коллегами процессе работы (горизонтальные коммуникации), с другой стороны — вертикальные коммуникации между сотрудниками и руководством, то есть наличия обратной связи.

Под элементами внешней среды понимаются факторы, находящиеся вне организации, поскольку организация как открытая система зависит от внешнего мира. Руководителям организаций, осуществляющим мотивационную политику, необходимо учитывать действия существенных факторов в окружении, способных повлиять на организацию, подбирать методы и способы реагирования на внешние воздействия. Такие факторы внешней среды можно назвать факторами макроэкономического воздействия.

Внешнюю среду подразделяют на среду *прямого и косвенного воздействия*. Среда *прямого воздействия* включает в себя факторы, которые непосредственно влияют на деятельность организации. Например, для органов государственной власти это могут быть кадровые ресурсы, законы и учреждения государственного регулирования, профсоюзы и т.д. Под средой *косвенного воздействия* понимают факторы, которые

могут не оказывать прямого немедленного воздействия на организацию, но сказываются на ее функционировании. Это такие факторы, как состояние экономики страны, научно-технический прогресс, социокультурные и политические изменения, влияние групповых интересов и существенные для организации события в других странах.

Таким образом, воздействие факторов внутренней среды оказывает большое воздействие на вторичные, приобретенные потребности, такие, как самоуважение, самовыражение, социальные привязанности, потребность в причастности. Факторы внешней среды, большей частью прямого воздействия, — на первичные мотивационные потребности, такие, как материальные потребности и потребности в безопасности. Это необходимо учитывать не только руководству фирм, но и руководителям структур государственного управления при разработке целевых программ мотивационной политики по отношению к своим сотрудникам.

Среди *методов мотивации труда* существуют общие, широко применяемые в управлении другими объектами (производством, народным хозяйством в целом): административные, экономические, социальные и большое количество конкретных частных методов²⁹. Управление мотивацией труда в органах государственной власти должно основываться на принципах системного подхода и анализа, что означает охват всего кадрового состава, увязку конкретных решений в пределах подсистемы с учетом влияния их на всю систему в целом, анализ и принятие решений в отношении персонала с учетом факторов внешней и внутренней среды во всей полноте взаимосвязей.

Административные методы ориентированы на такие мотивы поведения, как осознанная необходимость трудовой дисциплины, чувство долга, стремление человека трудиться в определенной организации, культура трудовой деятельности. В систему административных методов входят:

- организационно-стабилизирующие методы (федеральные законы, указы, уставы, правила, госстандарты и др.), т.е. правовые нормы и акты, утвержденные государственными органами для обязательного выполнения;
- методы организационного воздействия (регламентирование, инструкции, организационные схемы, нормирование труда), действующие внутри организации;
- распорядительные методы (приказы, распоряжения), которые используются в процессе оперативного руководства;

²⁹ Шапиро С.А. Мотивация и стимулирование персонала/С.А. Шапиро. — М.: ГроссМедиа, 2005. — С. 94.

- дисциплинарные методы (установление и реализация форм ответственности).

С помощью *экономических методов* осуществляется материальное стимулирование коллективов и отдельных работников. Они основаны на использовании экономического механизма управления. Экономические методы — это элементы экономического механизма, с помощью которых обеспечивается прогрессивное развитие организации³⁰. Это целая система мотивов и стимулов, побуждающих всех работников плодотворно трудиться на общее благо. Среди них выделяют:

- методы, используемые федеральными и региональными органами управления (налоговая система, кредитно-финансовый механизм регионов и страны в целом);
- методы, используемые организацией (экономические нормы функционирования предприятия, система материального поощрения работников, система ответственности за качество и эффективность работы, участие в прибылях и капитале).

Социальные методы связаны с социальными отношениями, с моральным и психологическим воздействием. С их помощью активизируются гражданские и патриотические чувства, регулируются ценностные ориентации людей через мотивацию, нормы поведения, создание социально-психологического климата, моральное стимулирование, социальное планирование и социальную политику в организации. Социально-психологические методы управления основаны на использовании моральных стимулов к труду и оказании воздействия на личность с помощью психологических приемов в целях превращения административного задания в осознанный долг, внутреннюю потребность человека. В состав данных методов входят:

- формирование коллективов, учитывая типы личности и характера работников, создание нормального психологического климата, творческой атмосферы;
- личный пример руководителя своим подчиненным;
- ориентирующие условия, то есть цели, организации и ее миссия;
- участие работников в управлении, то есть партисипативное управление;
- удовлетворение культурных и духовных потребностей (это возможности социального общения сотрудников);
- установление социальных норм поведения и социальное стимулирование развития коллектива;

³⁰ Управление персоналом организации / Под ред. А.Я. Кибанова. — М.: ИНФРА-М, 2003. С. 107.

- установление моральных санкций и поощрений, то есть разумное сочетание позитивных и негативных стимулов.

Все рассмотренные методы мотивации используются в органах государственной власти.

Трудовой спор — разногласия, возникающие между наемными работниками с одной стороны и работодателем — с другой, по вопросам, связанным с применением коллективных и трудовых договоров, правил, положений, инструкций, законодательства о труде, а также по поводу установления или изменения условий труда.

Слово «конфликт» происходит от латинского *conflictus* — столкновение и практически в неизменном виде входит в другие языки (*conflict* — англ., *konflikt* — нем., *conflit* — франц.). Анализ определений конфликта, принятых в различных современных неспециальных энциклопедиях, обнаруживает их сходство. Как правило, содержание понятия конфликта раскрывается через следующие значения:

- состояние открытой, часто затяжной борьбы; сражение или война;
- состояние дисгармонии в отношениях между людьми, идеями или интересами; столкновение противоположностей;
- психическая борьба, возникающая как результат одновременного функционирования взаимно исключающих импульсов, желаний или тенденций;
- противостояние характеров или сил в литературном или сценическом произведении, в особенности главная оппозиция, на которой строится сюжет³¹.

Еще одно значение понятия конфликта: эмоциональное напряжение (волнение, беспокойство), возникающее в результате столкновения противоположных импульсов или неспособности согласовать, примирить внутренние импульсы с реальностью или моральными ограничениями³².

По мнению составителей «*Grolier Multimedia Encyclopedia*» (1988), общий синонимический ряд понятия «конфликт» включает конфликт (*conflict*), спор, соперничество (*contest*), единоборство (*combat*), борьбу (*fight*), скандал (*affray*).

Contest относится как к дружескому соревнованию, так и к враждебной борьбе за достижение цели; *combat*, как правило, употребляется, когда речь идет о вооруженном конфликте; *fight* чаще всего обозначает столкновение индивидуальных соперников; *affray* предполагает публичное столкновение или шумную ссору. В свою очередь, *Compton's*

³¹ *Grolier Multimedia Encyclopedia*, 1998.

³² *Compton's Interactive Encyclopedia*, 1996.

Interactive Encyclopedia (1996) дает следующую расшифровку этого синонимического ряда:

- конфликт (conflict) относится к острому разногласию, столкновению интересов или идей и скорее подчеркивает процесс, чем результат;
- борьба (fight) — это наиболее общее слово для любого спора (contest), борьбы (struggle) или ссоры (quarrel), подчеркивающее физическое или рукопашное единоборство;
- борьба (struggle) предполагает значительные усилия или жесткие проявления физического или любого другого характера (например, «борьба за существование»);
- спор, ссора (contention) наиболее часто используется применительно к горячему вербальному спору или диспуту; соперничество (contest) относится к борьбе — как дружественной, так и враждебной — за превосходство в каком-либо деле³³.

Традиционное выделение видов конфликта основано на различении конфликтующих сторон. Это могут быть, как у К. Боулдинга, конфликты между отдельными личностями, между личностью и группой, между личностью и организацией, между группой и организацией, между разными типами групп и организаций (Boulding, 1962). С. Чейз предложил 18-уровневую структурную классификацию, охватывающую конфликтные явления от внутриличностного и межличностного уровня до конфликтов между государствами, нациями и т. д., вплоть до противостояния Востока и Запада³⁴. Отечественный исследователь А. Г. Здравомыслов, основываясь на работах Н. Смелзера, приводит следующий ряд уровней конфликтующих сторон³⁵:

- межиндивидуальные конфликты;
- межгрупповые конфликты (при этом выделяются отдельные типы групп):
 - ✓ группы интересов;
 - ✓ группы этнонационального характера;
 - ✓ группы, объединенные общностью положения;
- конфликты между ассоциациями (партиями);
- внутри- и межинституциональные конфликты;

³³ Гришина Н.В. Психология конфликта. 2-е изд. — СПб.: Питер, 2008. — С. 16.

³⁴ Chase S. Roads to Agreement. Successful Methods in the Science of Human Relations. New York: Harper & br., 1951.

³⁵ Здравомыслов А. Г. Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Аспект Пресс, 1995 — С. 105.

- конфликты между секторами общественного разделения труда;
- конфликты между государственными образованиями;
- конфликт между культурами или типами культур.

«Психологический словарь» определяет конфликт как «трудно разрешимое противоречие, связанное с острыми эмоциональными переживаниями»³⁶. При этом в качестве его форм выделяются внутриличностные, межличностные и межгрупповые конфликты.

Анализ зарубежной литературы по общим проблемам управления конфликтами показывает, что складывающаяся в этой сфере общественная практика в основном ориентируется на формирование институциональных механизмов (создание и развитие соответствующих законодательных, исполнительных, консультативных и других служб) и на распространение идей общественного согласия, социального партнерства и т. д.

Ключевые понятия

Конфликт социальный, управленческий — столкновение потребностей, интересов и целей противоположных сторон, разрешаемое часто в процессе борьбы.

Мотив труда — внутреннее побуждение к деятельности, связанное с удовлетворением определенных потребностей.

Мотивация — это процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения личных целей или целей организации.

Мотивация труда — это стремление работника удовлетворить потребности (то есть получить определенные блага) посредством трудовой деятельности.

Мотивация управления — побуждение работника к управленческой деятельности путем воздействия на всю систему потребностей и интересов личности, группы, организации, возбуждение их осознанной социальной активности.

Мотивационное ядро — группа ведущих мотивов, определяющих поведение работника.

Организация труда — система научно обоснованных мероприятий, направленных на обеспечение условий для оптимального функционирования работника в процессе производства, способствующего достижению высокой результативности трудовой деятельности.

³⁶ Психологический словарь / Под ред. В.В. Давыдова, А.В. Запорожца, Б.Ф. Ломова и др. М., 1983. — С. 161.

Побуждение — это ощущение недостатка в чем-либо, имеющее определенную направленность.

Потребность — это осознание отсутствия чего-либо, вызывающего у человека побуждение к действию.

Разрешение конфликта — минимизация проблем, разделяющих стороны (обычно осуществляется через поиск компромисса, достижение согласия и т. д.).

Самоактуализация (самовыражение) — это потребность в реализации своих потенциальных возможностей и росте как личности.

Содержательные теории мотивации — теории, определяющие потребности людей, побуждающие их к действию и основное внимание уделяющие анализу факторов, лежащих в основе мотивации.

Способность — это совокупность врожденных и приобретенных регуляционных свойств, которые определяют психофизиологические возможности индивида в различных видах деятельности.

Стиль государственного управления — система социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и местного самоуправления.

Стимулирование труда — внешнее побуждение, элемент трудовой ситуации, влияющий на поведение человека в сфере труда с целью побуждения его к эффективной трудовой деятельности.

Трудовой спор — разногласия, возникающие между наемными работниками с одной стороны и работодателем — с другой, по вопросам, связанным с применением коллективных и трудовых договоров, правил, положений, инструкций, законодательства о труде, а также по поводу установления или изменения условий труда.

Урегулирование конфликта — результат организованного успешного побуждения (или принуждения) одного из противников к тому или иному типу действий, выгодному другой стороне или посреднику.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятиям «мотив», «мотивация».
2. Что понимается под внешней и внутренней мотивацией?
3. На чем базируется мотивационный механизм управления поведением сотрудников в органах государственной власти?
4. Что относится к элементам внешней и внутренней среды организации?

5. Какие методы мотивации труда Вы знаете? Охарактеризуйте кратко каждый из них.
6. Дайте определение понятиям «трудовой спор», «конфликт».
7. Какие виды конфликтов можно выделить?
8. Какие тенденции существуют при решении общих проблем управления конфликтами?

Практикум для самостоятельной работы

1. Тест «Делегирование полномочий»³⁷.

Делегирование полномочий является одним из важнейших средств расширения управленческих возможностей руководителя, ответственного за эффективную мотивацию, и повышения качества управления. При расширении объема управленческих обязанностей руководителя оно становится первой из кардинальных мер, позволяющих руководителю справиться с резко возросшим объемом работы, и в то же время позволяет работнику удовлетворить потребности в самоуважении и самовыражении, необходимые для эффективного функционирования мотивационного механизма.

Ответьте «да» или «нет» на следующие вопросы:

1. Продолжаете ли вы работать после окончания рабочего дня?
2. Трудитесь ли вы дольше, чем ваши сотрудники?
3. Часто ли вы выполняете за других работу, с которой те вполне могли бы справиться сами?
4. Удастся ли вам найти в случае нужды подчиненного или коллегу, который помог бы вам?
5. Знают ли ваш коллега, подчиненный (или ваш шеф) ваши задачи и сферу деятельности достаточно хорошо, чтобы заменить вас, если вы оставите свою работу?
6. Хватает ли вам времени на планирование ваших задач и деятельности?
7. Бывает ли завален ваш письменный стол, когда вы возвращаетесь из командировки?
8. Занимаетесь ли вы еще делами и проблемами из той сферы ответственности, которая была закреплена за вами до последнего повышения по службе?

³⁷ Резник С.Д., Игошина И.А., Кухарев К.М. Управление персоналом (Практикум: деловые игры, тесты, конкретные ситуации): Учеб.пособие. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 106.

9. Часто ли вы бываете вынуждены откладывать важную задачу, чтобы выполнить другие?

10. Часто ли вам приходится «поспешать», чтобы соблюсти важные сроки?

11. Расходите ли вы время на рутинную работу, которую могут сделать другие?

12. Сами ли вы диктуете большую часть своих памятных записок, корреспонденции и отчетов?

13. Часто ли к вам обращаются по поводу задач, не выполненных вашими подчиненными?

14. Хватает ли вам времени на общественную и представительскую деятельность?

15. Стремитесь ли вы к тому, чтобы всюду быть в курсе дел и иметь информацию обо всем?

16. Стоит ли вам больших усилий придерживаться списка приоритетных дел?

Подсчитайте, сколько раз вы ответили утвердительно.

От 0 до 3 раз. Вы отлично делегируете полномочия.

От 4 до 7 раз. У вас есть резервы для улучшения и делегирования полномочий.

8 и более раз. Похоже, что делегирование составляет для вас серьезную проблему. Ее решению вы должны уделить первостепенное внимание.

2. Тест «Привлекательность группы»³⁸

Данный тест показывает, насколько важен для сотрудников комфортный психологический климат в коллективе, на создание которого направлены социально-психологические методы мотивации.

Отметьте после каждого вопроса тот ответ, который соответствует вашему отношению к своей группе.

1. Как бы вы оценили свою принадлежность к коллективу:

- а) чувствую себя членом коллектива, частью команды;
- б) участвую в большинстве видов деятельности;
- в) участвую в одних видах деятельности и не участвую в других;
- г) не чувствую, что являюсь членом коллектива;

³⁸ Резник С.Д., Игошина И.А., Кухарев К.М. Управление персоналом (Практикум: деловые игры, тесты, конкретные ситуации): Учеб.пособие. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 94.

- д) работаю отдельно от других членов группы;
 - е) не знаю, затрудняюсь ответить.
2. Перешли бы вы в другую группу, если бы представилась такая возможность (без изменения материальных условий):
- а) да, очень бы хотел перейти;
 - б) скорее перешел бы, чем остался;
 - в) не вижу разницы;
 - г) скорее всего остался бы;
 - д) ни в коем случае;
 - е) не знаю, затрудняюсь ответить.
3. Каковы отношения между сотрудниками в вашей группе:
- 3.1. В течение обычного рабочего общения:
- а) лучше, чем в большинстве групп;
 - б) примерно такие, как в большинстве групп;
 - в) хуже, чем в большинстве групп;
 - г) не знаю, затрудняюсь ответить.
- 3.2. В ответственных условиях:
- а) лучше, чем в большинстве групп;
 - б) примерно такие, как в большинстве групп;
 - в) хуже, чем в большинстве групп;
 - г) не знаю, затрудняюсь ответить.
- 3.3. Вне работы, на отдыхе:
- а) лучше, чем в большинстве групп;
 - б) примерно такие, как в большинстве групп;
 - в) хуже, чем в большинстве групп;
 - г) не знаю, затрудняюсь ответить.
4. Каковы взаимоотношения сотрудников с руководителем:
- а) лучше, чем в большинстве групп;
 - б) примерно такие, как в большинстве групп;
 - в) хуже, чем в большинстве групп;
 - г) не знаю, затрудняюсь ответить.
5. Каково отношение к делу в коллективе:
- а) лучше, чем в большинстве групп;
 - б) примерно такие, как в большинстве групп;
 - в) хуже, чем в большинстве групп;
 - г) не знаю, затрудняюсь ответить.

Ключ к тесту

№ вопроса	Вариант ответа					
	а	б	в	г	д	е
1	5	4	3	2	1	1
2	1	2	3	4	5	1
3						
3.1	3	2	1	1	-	-
3.2	3	2	1	1	-	-
3.3	3	2	1	1	-	-
4	3	2	1	1	-	-
5	3	2	1	1	-	-

Наилучшая сумма — 25 баллов, показывает, что мнение сотрудника о своем коллективе высокое, и, с его точки зрения, психологический климат в коллективе хороший.

Наихудшая сумма — 7 баллов, свидетельствует о плохом социально-психогическом климате в коллективе, есть над чем подумать.

3. Тест «Умеете ли вы отдавать распоряжения?»³⁹

Предлагаемый тест имеет цель определить предварительную и текущую самооценку эффективности применения организационно-распорядительных методов руководства.

Отметьте в таблице позиции, наиболее значимые с вашей точки зрения. Для этого в первой графе против каждой позиции поставьте оценку важности (В) по пятибалльной системе. После оценки важности против каждой рекомендации поставьте во второй графе отметку по пятибалльной системе, отражающую использование (И) вами этой рекомендации.

Рекомендации	В	И
1. Распоряжение должно быть объективно необходимым.		
2. Не следует отдавать распоряжение, если нет полной уверенности, что оно реально и его можно выполнить.		
3. Перед тем как давать распоряжение, руководителю нужно поговорить с подчиненным, выяснить его отношение к работе.		
4. Руководитель обязан обеспечить подчиненному условия для успешной реализации своего распоряжения.		

³⁹ Резник С.Д., Игошина И.А., Кухарев К.М. Управление персоналом (Практикум: деловые игры, тесты, конкретные ситуации): Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 100.

Рекомендации	В	И
5. Давая поручение, необходимо учитывать индивидуальные особенности работника (квалификация, пол, возраст и др.).		
6. Руководитель своим распоряжением должен поощрять и развивать самостоятельность подчиненного, его инициативу.		
7. Поручение лучше давать в форме просьбы, а не приказа.		
8. Распоряжение следует отдавать доброжелательно, но твердым и уверенным тоном.		
9. Руководитель должен помнить о культуре своего поведения и чувстве личного достоинства подчиненного.		
10. Руководителю необходимо больше учить подчиненных, чем приказывать, находить время для обучения подчиненных.		
11. Необходимо заинтересовать подчиненного общественной значимостью задания, непосредственной практической пользой для коллектива и лично для него.		
12. Для успешного выполнения распоряжения нужно создать обстановку состязательности, вызвать желание подчиненного отличиться, проявить свои способности.		
13. Нужно подчеркнуть особую роль исполнителя, показать, как высоко руководитель ценит его работу.		
14. Не следует давать исполнителю одновременно несколько поручений.		
15. Руководитель должен убедиться, что подчиненный понял свои задачи.		
16. Подчиненный должен знать точный срок завершения работы и форму ее представления.		
17. Руководитель, не колеблясь, обязан требовать от подчиненного выполнения порученной работы.		
18. Руководитель может помочь подчиненному в выполнении задания, но не должен выполнять его вместо него.		
19. Не следует допускать несанкционированных поручений подчиненному, минуя его непосредственного руководителя.		
20. Возложение ответственности за выполнение поручения на подчиненного не снимает ее с руководителя.		
Итоговая сумма баллов:		

Ключ к тесту

Итоговая оценка:

До 60 баллов — ваши распоряжения мало эффективны;

От 61 до 85 баллов — эффективность ваших распоряжений удовлетворительна;

От 86 до 92 баллов — вы отдаете правильные распоряжения;

От 93 до 100 баллов — ваши распоряжения грамотны, корректны и высокоэффективны.

2.5. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ в Российской Федерации

Местное самоуправление начало развиваться в Европе еще в Средние века. В XVIII в. американская и особенно французская революции вызвали к жизни организованные и сравнительно единообразные системы местного самоуправления, придав им функцию выражения и охраны прав и свобод человека и гражданина. Идеи общинного управления получили развитие в Великобритании, Бельгии, Германии и других странах. При этом стало осознаваться, что между местными интересами и государством существует определенное противоречие и что местное общество — это основная ячейка свободного гражданского общества.

В XIX в. сложились и поныне существуют три основные системы местного самоуправления⁴⁰:

- англосаксонская, при которой исключаются какие-либо представители центрального правительства на местах, а муниципалитеты самостоятельно осуществляют власть в пределах своих полномочий (выход за эти пределы позволяет вмешиваться правительству);
- французская, допускающая контроль центральной власти через специально назначаемых представителей или в других формах;
- германская, при которой органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а община самостоятельно и под свою ответственность решает задачи на своем уровне, но в соответствии с законами.

В России развитие местного управления, неоднократно преобразовавшегося в XVII–XVIII вв., привело к земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформам, которые создали децентрализованную систему местного самоуправления. Реформы предусматривали избрание населением земских собраний (губернских, уездных) или городской думы и управы, получавших широкие полномочия. Земские и городские органы не подчинялись местной администрации (губернатору), хотя действовали под ее контролем. Таким образом, на местном уровне существовало как самоуправление, так и государственное управление, между которыми нередко возникали разногласия. Социалистическое государство уничтожило местное самоуправление, установив жесткую централизованную систему управления.

⁴⁰ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. — С. 743.

Его возрождение началось с принятием в 1990 г. союзного, в 1991 г. российского законов о местном самоуправлении⁴¹. В 1993 г. были изданы указы Президента России по этому вопросу, утвердившие Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации⁴² и Основные положения о выборах в органы местного самоуправления⁴³. Эти указы прекращали деятельность прежних местных Советов, а их функции временно возлагались на исполнительные органы в системе местного самоуправления. В 1995 г. Президентом был подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁴, который определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, установил общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Однако со временем выявился ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых нечеткость в определении законом компетенции муниципальных образований, несоответствие ресурсов исполняемым органами местного самоуправления обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения и др.

В связи с этим с 2003 г. начала проводиться реформа всей системы. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁵ был направлен на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Этим законом было установлено 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. На территории

⁴¹ Закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

⁴² Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴³ Указ Президента России от 29.10.1993 № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления».

⁴⁴ Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴⁵ Федеральный закон от 6.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

страны были образованы свыше 25 тыс. муниципальных образований следующих видов: *сельские и городские поселения, городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения*. Муниципалитетами стали многие поселения, в которых никогда не было самоуправления, а жизнь организовывалась, как правило, районными властями.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Единые принципы организации местного самоуправления для всех субъектов РФ позволили реализовать на местном уровне новую систему межбюджетных отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Законодательно определена процедура передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, исключающая возникновение нефинансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, включая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования,
- глава муниципального образования,
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),
- контрольный орган муниципального образования,
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Зарубежные концепции, опирающиеся на принципы Европейской хартии о местном самоуправлении⁴⁶, исходят из принципа субсидиарности, предполагающего приоритет прав и интересов личности перед правами и интересами любой общности, прав и интересов любого местного сообщества перед авторитетом государства, административно-распорядительной власти. Этот подход традиционно развит в странах Западной Европы и Северной Америки. В Конституции Российской Федерации утверждаются принципы самостоятельности населения и каждого местного сообщества в построении системы самоуправления, но в действительности приоритеты сформированной российской модели основываются на использовании принципов патернализма, а не субсидиарности.

Сложившиеся в обществе представления о характере современного российского местного самоуправления отражают явные расхождения между нормативными положениями о сути, содержании, формах организации местного самоуправления и фактическим его состоянием⁴⁷:

- В системе российского законодательства местное самоуправление характеризуется как самостоятельная, не включенная в вертикаль государственной власти система муниципальной власти и организации управления делами местного сообщества самим населением муниципального образования под свою ответственность и

⁴⁶ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Ст. 3. Понятие местного самоуправления. 1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. 2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

⁴⁷ Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество), № 2, 2010, С. 55–57.

за счет собственных ресурсов⁴⁸. Населением же оно воспринимается как низшее звено системы исполнения государственных обязательств, принятых и реализуемых на федеральном уровне и в субъектах Федерации. Гарантируемые государством гражданские права, свободы, льготы, услуги и т.п. осуществляются населением по месту жительства, т.е. на муниципальном уровне. Все, что местная власть делает, воспринимается как отражение конкретных обязанностей государственной власти на муниципальном уровне.

- Общие принципы организации местного самоуправления в ходе их реализации сталкиваются с глубокими различиями в финансовых и административных основах и ресурсах различных муниципальных образований — в крупных городских административных центрах, столицах субъектов Федерации и в поселках городского типа, в индустриальных мегаполисах и в наукоградах, в городских и небольших сельских поселениях, что порождает большую социальную дифференциацию общества.
- Понятия «местная власть», власть администрации, главы муниципальной администрации, мэра для большинства населения представляются более осязаемыми, чем «местное самоуправление». Не к своим правам, не к депутатам апеллируют жители при каждодневном решении этих вопросов, а к органам местной власти — районным, городским и сельским администрациям, к созданным этими администрациями муниципальным структурам и исполнительным, распорядительным органам.

В современной России в подавляющем большинстве случаев сформировано не «местное самоуправление» как единство права народовластия местного населения и организационных форм его исполнения в пределах муниципальных образований, а именно «местная власть» в виде структуры органов муниципальной административной власти. Наличие депутатского корпуса, часто зависимого от воли и ресурсов административной власти, не воспринимается как гарантия осуществления населением своих прав на действительное самоуправление. При этом данная власть слабо связана с ее источником — волей местного населения и слабо контролируется избирателями, а иногда почти неподконтрольна и слабо подотчетна населению.

Создать местную власть оказалось в России быстрее и эффективнее, чем действительное местное самоуправление — специфический вид

⁴⁸ Конституция Российской Федерации. Ст. 12, 130, 131; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 1. Местное самоуправление.

социального управления, базирующийся *на высокой активности, самоорганизации и самореализации широких слоев населения*. При этом человек рассматривается как активный субъект взаимодействия со средой, которая его формирует и в то же время которую создает он сам в процессе различных взаимодействий. Однако активное участие граждан во многом зависит от политики органов местного самоуправления, от желания данных управленческих структур вступить во взаимодействие с населением.

Сегодня можно констатировать, что большинство населения городов и сел России в своей массе критически относится к местной власти и ориентируется больше на возможности и ресурсы верхних эшелонов государственной власти в решении тех жизненных, острых вопросов, которые зачастую неэффективно решаются на местном уровне.

Проблемы формирования местного самоуправления⁴⁹:

- не обеспечение эффективного муниципального распоряжения и управления делами муниципального образования, а развитие самодетельности населения (потенциальные возможности новых институтов местного самоуправления в формировании навыков гражданской инициативы, гражданской заинтересованности, ответственности пока оказываются почти не востребованными);
- на необоснованно длительные сроки затянулся и до сих пор не завершен процесс разграничения муниципальной собственности между районным и поселенческим уровнями муниципальных образований и органов муниципальной власти (это сдерживает постановку и решение вопросов обеспечения и достижения эффективности и оптимальности организации бюджетного процесса поселений);
- требует уточнения полномочия взаимодействия представительных законодательных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, их подотчетности и подконтрольности, в том числе населению и органам территориального общественного самоуправления;
- кадровое обеспечение органов местного самоуправления, оказание им консалтинговой управленческой помощи по обеспечению должной эффективности и результативности деятельности этих органов по решению вопросов местного значения.

⁴⁹ Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество), № 2, 2010, С. 59–63.

Таким образом, можно констатировать противоречия между:

- декларированной Конституцией Российской Федерации самостоятельностью органов местного самоуправления по отношению к системе государственной власти и фактическим исполнением этими органами исключительно государственных, социальных и иных обязательств перед гражданами;
- между формально равным наделением всех уровней местного самоуправления номинальными объемами компетенции и полномочий и их низкой и часто неодинаковой в разных муниципальных образованиях реализуемостью;
- между объемом функций и полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактическими ресурсными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми) выполнения этих функций;
- (между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственно народной власти и фактическим безразличием населения к реализации идеи местного самоуправления в условиях фактической подмены ее задачей приближения исполнительных структур местной власти и территориальных структур государственной власти к жителям населенных пунктов.

Ключевые понятия

Административный центр сельского поселения, муниципального района — населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

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.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с федеральными законами и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных федеральными законами 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 Российской Федерации.

Должностное лицо местного самоуправления — выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальный правовой акт — решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального обра-

зования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

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 Российской Федерации.

Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Поселение — городское или сельское поселение.

Сельское поселение — 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.

Член выборного органа местного самоуправления — лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования).

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие «местное самоуправление в Российской Федерации».
2. Что является правовой основой местного самоуправления в Российской Федерации?
3. Перечислите полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.
4. Перечислите основные принципы территориальной организации местного самоуправления?
5. Какими нормативными правовыми актами органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации?
6. Что представляется собой структура органов местного самоуправления?
7. При каком условии представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия?
8. В каком случае полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно?
9. Что составляет экономическую основу местного самоуправления?
10. В чем заключаются проблемы местного самоуправления на современном этапе?

Семинары

Семинар 1. Изменения в административной сфере и управление изменениями

Вопросы для обсуждения:

1. Анализ термина «управление изменениями».
2. Особенности психологической подготовки организационных изменений в сфере государственной службы.
3. Проблема переходного состояния в государственном управлении.

Семинар 2. Совершенствование взаимодействия между органами государственной власти

Вопросы для обсуждения:

1. Учредительная власть в Российской Федерации.
2. Политический характер государственного управления.
3. Критерий построения федеративных отношений.

Семинар 3. Современные тенденции развития государственной службы в Российской Федерации

Вопросы для обсуждения:

1. Итоги реформирования системы государственного управления в современной России.
2. Цели, задачи и необходимость дальнейшего финансирования.
3. Стратегия дальнейшего реформирования государственного управления в России.

Семинар 4. Мотивация труда как фактор преодоления возникающих конфликтов в структурах государственного управления

Вопросы для обсуждения:

1. Мотивация методом обмена опытом и знаниями между руководителями и подчиненными.
2. Анализ методов мотивации общего значения.
3. Мотивационные методы, непосредственно связанные с работой.
4. На семинарском занятии студенты делятся на группы по два человека и разрабатывают какое-либо мотивационное мероприятие для органа государственной власти.

Семинар 5. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации

Вопросы для обсуждения:

1. Состояние системы местного самоуправления в России.
2. Особенности систем местного самоуправления в разных странах мира.
3. Проблемы системы местного самоуправления в современной России.

На семинарском занятии проводится имитация выборов главы муниципального образования одного из городов России. Из группы выбираются 3 кандидата, которые заранее готовят свои предвыборные предложения, а также у каждого кандидата образуется по одному человеку, который составляет его группу поддержки. Проводится заслушивание предвыборных программ, агитация представителем поддержки каждого кандидата и собственно выборы в закрытой форме. Проигравшие кандидаты анализируют, почему они не выиграли выборы и предлагают свои предложения по улучшению системы государственного управления.

Литература по разделу «Современные проблемы государственного и муниципального управления»

Основная литература

1. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. — М.: Проспект, 2009. — 560 с.
2. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. — М.: Проспект, 2009. — 640 с.
3. Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие.- М.: Гардарики, 2006.- 416 с.

Дополнительная литература

1. Балабанова А.В. Управление экономическим ростом: модели и стратегии. — М.: РАП, 2004. — 240 с.
2. Гаврилов А.И. Вопросы управления муниципальным имуществом и местными ресурсами: справочно-методическое пособие: — Рыбинск: Рыбинский Дом печати, 2008. — 270 с.
3. Голубушкин Л.М. Государственное и муниципальное управление: системный подход: учебное пособие. — Нижний Новгород: Нижегородский государственный технический университет, 2008. — 239 с.
4. Государственное регулирование инвестиций. — М.: Наука, 2000.
5. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие. — М.: Юго-Восток, 2006. — 179 с.
6. Лысов О.Е. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. — СПб.: ГУАП, 2008. — 79 с.
7. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. — М.: Норма, 1990.

3. ОСНОВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

3.1. ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Функции государственного управления — конкретные виды управляющих воздействий государства, отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию и способу сохранения либо преобразования управляемых объектов или его собственных управляющих компонентов. *Функция управления* — это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают⁵⁰.

Содержание функций управления выражает смысл и характер управляющего воздействия.

Функции государственного управления тесно связаны с общественными функциями государства и отражают способы их осуществления. Если общественные функции государства раскрывают его общественную природу и роль, то функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе каких взаимосвязей с обществом оно их осуществляет. Функции государственного управления раскрывают и характеризуют взаимосвязи государства как целостного субъекта управления. Каждая из таких функций представляет собой определенный вид управляющего воздействия, который как бы пронизывает иерархию государственных органов и является общим, типовым для них. Поэтому в структуре государства функция государственного управления получает известную дифференциацию, распределение и рассредоточение в управленческих функциях различных государственных органов, их звеньев и подсистем.

⁵⁰ Атамчук Г.В. Теория государственного управления: учебник/Г.В.Атамчук. — М.: Издательство «Омега Л», 2010. — С. 155.

Однако необходимо выделить специфику «функций государственного управления» и «управленческих функций государственных органов».

Общее в функциях государственного управления и управленческих функциях государственных органов состоит в том, что, во-первых, и те, и другие являются управляющими воздействиями государства и, во-вторых, и те, и другие имеют одно и то же назначение — оказывать влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечивать выполнение актуальных государственных предназначений.

*Различие между функциями государственного управления и управленческими функциями государственных органов*⁵¹

Критерий классификации	Функции государственного управления	Управленческие функции государственного органа
Субъект воздействия	Нацелены на реализацию полномочий Российской Федерации как единого государства.	Осуществляются непосредственно данным, конкретным государственным органом.
Объем (масштаб) влияния	Реализуются в масштабах всего общества и его крупных подсистем.	Направлены лишь на отдельные компоненты, звенья, проявления общественной системы.
Средства реализации	Обеспечиваются всей мощью государства.	Обеспечиваются теми полномочиями и организационными возможностями, которые предоставлены данному государственному органу.
Характер	Отражают объективные взаимосвязи государства и управляемой общественной системы.	Установлены в правовом статусе государственного органа и являются в этом смысле юридической констатацией управляющих воздействий данного государственного органа.

В результате *управленческие функции государственных органов* можно определить как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов, либо их должностных лиц, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов или управляющих компонентов каких-либо иных структур.

Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов в силу специфики их параметров подразделяются на виды.

⁵¹ Атамчук Г.В. Теория государственного управления: Учебник / Г.В. Атамчук. — М.: Издательство «Омега Л», 2010. — С.157

Виды функций государственного управления

Критерий классификации	Виды функций государственного управления	Характеристика функции государственного управления
Направленность и место приложения воздействия	Внутренние	Характеризуют управление внутри государственной управляющей системы (целевая ориентация — придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, а в нем — его должностному лицу, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении).
	Внешние	Выражают непосредственно процесс воздействия государственных органов на общественные процессы (управляемые объекты).
Содержание, характер и объем воздействия	Общие	Отражают существенные моменты государственного управления, его основные объективно необходимые взаимосвязи (например, планирование, организацию, руководство, мотивацию, контроль и др.).
	Специфические	касаются отдельных сфер и аспектов государственного управления (например, управления здравоохранением, образованием, наукой, культурой; регулирования рыночных отношений; управления в сфере налогообложения, лицензирования и др.).

Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (внешние и внутренние, общие и специфические) в совокупности и взаимодействии друг с другом образуют сложную, многоуровневую *функциональную структуру государственного управления*.

При построении функциональной структуры управления исходят из того, что:

- несущей конструкцией этой системы являются базовые функции государства, в рамках которых формируются управленческие функции конкретных государственных органов;
- государство и каждый его орган может успешно выполнять лишь те функции, которые определены потребностями и интересами общества и отдельных его подсистем;
- каждый вышестоящий орган должен брать на себя лишь те функции, которые не в состоянии реализовать нижестоящий орган;
- функции государственного управления должны быть оптимальными и соответствовать компетенции государственного органа;

- функции государственного органа должны быть реализованы только в строгом процессуальном порядке.

Методика системно-функционального подхода позволяет осветить и такой аспект функциональной структуры государственного управления, как обоснование типовых моделей управленческих функций для различных звеньев организационной структуры государственного управления. Ведь как бы ни были специфичны управляемые объекты либо их территориальные и отраслевые подсистемы, в них можно выделить определенный набор потребностей в управляющих воздействиях, которому должен соответствовать и набор управленческих функций одного или нескольких уровней государственных органов. Во многих странах имеется опыт разработки и практического освоения типовых (либо генеральных) схем государственного управления отраслями промышленности, аграрным сектором, социально-культурным строительством, административного упорядочения⁵². Подобная работа ведется и в сфере бизнеса⁵³. Правильно подобранная комбинация управленческих функций государственных органов, согласованная в одном направлении с целями управления, а в другом — с управленческими потребностями управляемых объектов, способствует повышению ответственности государственного управления.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей, исполнительная власть является самостоятельной и независимой ветвью государственной власти. Ее основное назначение — организация практического исполнения Конституции и законов Российской Федерации в процессе управленческой деятельности, направленной на удовлетворение публичных (общественных) интересов, запросов и нужд населения. Она осуществляется путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного, преимущественно административного права.

В связи с тем, что вместо термина «государственное управление» стал употребляться термин «исполнительная власть», в механизме государственной власти был осуществлен переход от «разделения труда» к «разделению властей». Для исполнительной власти характерны следующие признаки⁵⁴:

⁵² См., например: Макмиллан Ч. Японская промышленная система: Пер. с англ. М., 1988.

⁵³ См.: Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления: Пер. с англ. М., 1986 и др.

⁵⁴ Плехин А.П., Кармолицкий Л.Л., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 13.

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что, однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой, как это было в начале 90-х годов, к вторжению законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот.

2. Исполнительная власть самостоятельна только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма. Действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).

3. Отличительным признаком исполнительной власти является то, что власть реализуется в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера.

4. Исполнительная власть олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из неперенных требований разделения властей. Соответственно, исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации⁵⁵. Таковы четко определенные конституционные границы, необходимые для понимания субъектной характеристики исполнительной власти.

5. Исполнительная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации организуется и осуществляется на началах федерализма. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными

⁵⁵ Ст. 77 Конституции Российской Федерации.

исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации. Важная роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий⁵⁶.

б. Исполнительная власть не может отождествляться с административной властью. Подобное отождествление неправомерно, так как административная власть, как правило, связывается с реализацией полномочий внесудебного, т.е. административного принуждения⁵⁷.

Государственно-властные полномочия исполнительной власти осуществляются в рамках административной процедуры и призваны обеспечить реализацию ее функций. В свою очередь, административная процедура представляет собой определенный порядок осуществления властной деятельности органов исполнительной власти по решению управленческих проблем и разрешению конкретных индивидуальных дел. Так, сущность исполнительной власти, выражающаяся в оперативном повседневном распорядительстве и исполнительской роли в государственном управлении, раскрывается через ее многообразные функции. К основным функциям этой ветви государственной власти относятся⁵⁸:

- осуществление управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение законов и реализацию государственной политики в различных сферах жизни общества;
- административное нормотворчество (подзаконодательное регулирование);
- административное правоприменение осуществляется в двух формах:
- оперативно-исполнительная деятельность, выражающаяся в реализации предписаний правовых норм и позитивном регулировании с помощью индивидуальных правовых актов;
- юрисдикционная деятельность, осуществляемая административными средствами и направленная на разрешение управленческих конфликтов, охрану правовых норм от каких бы то ни было нарушений, обеспечение их исполнения и профилактику правонарушений;

⁵⁶ Конституция Российской Федерации. М.: «Юридическая литература», 1993. С. 11.

⁵⁷ Князев С.Д. Административное право. Владивосток, 1997. С. 47.

⁵⁸ Короткова О.И. Взаимодействие органов исполнительной государственной власти как необходимое условие в повседневном руководстве экономической и административно-политической сферами жизни общества. — Государственная власть и местное самоуправление, 2011. № 1.

- административный контроль за соблюдением правовых норм и общеобязательных правил в целях обеспечения правопорядка и законности в государственном управлении (инспектирование и проведение расследований);
- осуществление разрешительной политики государства (лицензирование, регистрация, сертификация);
- непосредственное обеспечение безопасности граждан и общества и охрана правопорядка (полицейская функция);
- информационное обеспечение органов государственной власти и информационно-аналитическая деятельность.

В Российской Федерации необходимость пересмотра функций исполнительной власти в рамках административной реформы была вызвана тем, что государственные органы сохранили часть полномочий, свойственных советской (плановой) системе управления. В новой рыночной экономике эти полномочия оказались избыточными, их применение не только не давало общественно полезных результатов, но становилось преградой для развития бизнеса, могло быть и было использовано для получения коррупционных доходов.

Наряду с сокращением избыточных функций необходимо было перераспределить сохраняющиеся полномочия (функции) между ведомствами таким образом, чтобы избежать конфликта интересов. Этот конфликт возникал в связи с тем, что функции по определению политики, ее реализации и контролю исполнения были сосредоточены в одних и тех же органах власти. Это не позволяло дать объективную оценку их деятельности, затрудняло управление и контроль.

О необходимости оптимизации государственных функций говорилось в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2003 и 2004 гг. Отмечалось несоответствие объема полномочий государственного аппарата качеству власти. Указывалось на то, что административная реформа должна способствовать созданию государства, адекватного потребностям гражданского общества и целям, стоящим перед страной.

Приоритетные направления административной реформы, определенные Указом Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»⁵⁹ предполагали:

- ограничение вмешательства государства в деятельность предпринимателей;

⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.».

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение исполнения функций по регулированию экономики, надзору и контролю, управлению государственным имуществом и предоставлению услуг гражданам и организациям;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В июле 2003 г. Постановлением Правительства Российской Федерации⁶⁰ для координации административной реформы была образована Правительственная комиссия. Ее работа началась с проведения инвентаризации и анализа функций федеральных органов исполнительной власти в целях отбраковки избыточных и дублирующих друг друга функций. Масштаб работы потребовал создания при Правительственной комиссии нескольких рабочих групп и привлечения большого числа экспертов из научных учреждений, бизнеса и общественных организаций.

Впервые в России был составлен перечень всех функций федеральных органов исполнительной власти, разработаны критерии их оценки на избыточность и необходимость. В качестве таких критериев выступали отсутствие при исполнении функции ограничений конституционных прав и свобод, соответствие функции органа власти целям и задачам государственной политики в сфере его ведения, наличие оснований исполнения функции в федеральных законах.

Проводилась оценка уровня материально-технических и финансовых затрат государства на исполнение функций.

Особенность *функционального анализа*, реализованного Правительственной комиссией, состояла в том, что каждый федеральный орган власти должен был доказывать необходимость своих функций (полномочий), их соответствие установленным критериям. Действовала своеобразная «презумпция виновности», согласно которой практически все функции «подозревались» в расширительной трактовке законодательства в пользу бюрократии. Государственный орган должен был представить убедительные доказательства того, что конкретная функция не может быть выполнена на основе саморегулирования или аутсорсинга.

⁶⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

Всего в 2003–2004 гг. были проанализированы 5634 функции, из них признаны избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения масштабов реализации — 868.

Методики и технология анализа функций учитывали международный опыт, накопленный в данной области. В этой части методическую помощь оказала группа Всемирного банка, обобщившая международную практику функционального анализа. Предложения группы были использованы Министерством экономики России и опубликованы для более широкого использования, прежде всего на уровне регионов⁶¹.

Результаты функционального анализа были учтены при формировании новой структуры государственных органов и определении их специализации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁶² были выделены следующие типы функций:

- по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг.

Выделенные типы функций были разнесены по трем типам федеральных органов исполнительной власти⁶³. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на *федеральные министерства*. Функции по контролю и надзору — на *федеральные службы*. Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на *федеральные агентства*. Устанавливалось, что министерства осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, правда, без уточнения, в чем конкретно координация и контроль будут состоять. Предполагалось, что созданная «трехуровневая» модель позволит обеспечить специализацию деятельности, исключит конфликт интересов при исполнении в одном органе разных типов функций. Эти надежды «трехуровневая» организационная система в значительной степени оправдала, что

⁶¹ Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М.: Алекс, 2005.

⁶² Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁶³ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

подтверждается ее сохранением с некоторыми модификациями до настоящего времени. Обновленная структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, базируется в основном на ранее принятой функциональной структуре, хотя однозначной привязки типов функций к типам органов уже не наблюдается.

Эффективность работы специализированной по типам функций федеральной структуры исполнительной власти критически зависит от качества межведомственного взаимодействия. Интенсивность межведомственных согласований усилилась. В то же время культура и технологии межведомственного взаимодействия не могли быть модернизированы в короткий срок. Это привело к дезорганизации в период после формирования новых федеральных органов власти весной 2004 г.

Новые правила взаимодействия были установлены лишь в январе 2005 г.⁶⁴ Они, в частности, определяли полномочия и механизмы осуществления министерством координации и контроля подведомственных ему агентств и служб (утверждение планов деятельности и отчетов об их исполнении, назначение и освобождение от должности заместителей руководителей агентства и служб, премирование руководителей, утверждение регламентов исполнения подведомственными органами их функций и проч.).

Для большей унификации внутренних административных процедур был введен Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁶⁵. В нем установлены полномочия руководителей органа власти и его подразделений, порядок исполнения поручений, взаимодействия органа власти с законодательной и судебной властью. Дана типовая схема планирования деятельности, отражены принципы организации работы с территориальными органами и обращениями граждан.

Введенные правила функционирования и взаимодействия органов власти, безусловно, не исключили всех межведомственных проблем, но в некоторой степени унифицировали процедуры и сократили поле неопределенности в бюрократических процессах.

⁶⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

⁶⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Мониторинг административных регламентов, выполненный ГУ ВШЭ в 2008–2009 гг. показал, что после некоторого сокращения в 2003–2004 гг. количество функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти вновь увеличилось⁶⁶. Состав полномочий некоторых федеральных органов исполнительной власти менялся до 16 раз. Принятая в 2004 г. система распределения полномочий по типам органов оказалась нарушенной.

Задача по сокращению функций вновь была поставлена в 2009 г. в связи с обсуждением проблемы снижения бюджетных расходов. Осенью 2009 г. при Правительственной комиссии по проведению административной реформы была создана рабочая группа по оптимизации функций органов исполнительной власти, в задачи которой входило проведение постоянного мониторинга государственных функций и подготовка предложений по их сокращению. Кроме того, данная группа стала заниматься и анализом целесообразности участия различных учреждений и предприятий в исполнении государственных функций и оказании государственных услуг.

Сокращая функции органов власти до необходимых размеров, нельзя обойти вниманием подведомственные предприятия и учреждения. Таких организаций с советских времен сохранилось огромное множество. Не имея четких задач деятельности, они требуют постоянных бюджетных ассигнований на свое существование. Находясь в состоянии «подведомственности» и обладая значительным имуществом, они представляют большой интерес для бюрократического аппарата. Так, часть функций органов власти конструировалась таким образом, чтобы создать монопольные рынки для подведомственных организаций, находящихся под прямым контролем бюрократии. Все это создает дополнительные источники бюрократической ренты и ложится тяжелым бременем на федеральный бюджет, отдельные категории граждан и бизнеса. Подведомственные организации не заинтересованы в эффективном использовании ресурсов, но в то же время государство несет по их обязательствам субсидиарную ответственность.

Правительство России в октябре 2004 г. приняло порядок сокращения сети организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. На основе анализа данных ведомственной и налоговой отчетности, реестра федерального имущества Правительственной комиссией по проведению административной реформы было выделено четыре группы подведомственных предприятий и учреждений.

⁶⁶ Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М.: ГУ ВШЭ, 2009.

К первой группе относились те, которые целесообразно сохранить (обеспечивающие оборону и безопасность страны, сохранение национальных ценностей и прочие общественные блага). Управление этими организациями передавалось из министерств профильным агентствам и Росимуществу России (двойственная подчиненность, так называемый принцип «двух ключей»).

Вторую группу составили организации и предприятия, передаваемые на уровень субъектов РФ в соответствии с законодательством о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. В эту группу попали главным образом учреждения здравоохранения, образования, культуры.

Предприятия, вошедшие в третью группу, подлежали приватизации или ликвидации. Оснований для их сохранения в прежнем статусе не нашлось. Среди таких организаций попадались и вполне экзотические — яхт- и конноспортивные клубы, гостиницы.

Наконец, четвертая группа состояла из организаций, обслуживающих органы власти, в том числе предоставляющих услуги государственным служащим в рамках их социального пакета (медицинские центры, учреждения санаторно-курортного и транспортного обслуживания и др.). Решение по ним было отложено до принятия указов по компенсационному пакету государственных служащих.

Впервые в постсоветский период была изучена деятельность более 25 тыс. организаций, подведомственных федеральным органам власти. Из них треть была предложена к ликвидации, реорганизации или приватизации. Однако эти решения не были выполнены⁶⁷.

⁶⁷ *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. — М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. — 80 с.

Ключевые понятия

Вертикальный функциональный анализ — инструмент анализа деятельности исполнительных органов власти на предмет повышения операционной эффективности исполняемых ими функций, что позволяет осуществить целый комплекс работ от организационных изменений до разработки административных регламентов и стандартов оказания государственных услуг/осуществления контрольно-надзорных функций.

Горизонтальный функциональный анализ — инструмент анализа деятельности исполнительных органов власти на предмет оценки избыточности присутствия государства, а также взаимного дублирования деятельности органов, в отдельных сферах экономики, общества, частной жизни ее граждан, применяемый в практике деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Государство — публичная и легитимно (нормативно-выраженная) властная сила общества.

Государственный орган — единичная структура власти, формально созданная государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций.

Государственная услуга — деятельность по реализации функций государственных органов, которая осуществляется по запросам заявителей.

Законодательная власть — подсистема государственной власти, основными функциями которой являются представительство интересов граждан (избирателей) и принятие законов, иных правовых и политических актов.

Исполнительная власть — подсистема государственной власти, основными функциями которой являются обеспечение и ведение непосредственного управления общественными процессами, сознанием, поведением и деятельностью людей.

Компетенция государственного органа — совокупность функций и полномочий по управлению определенными управляемыми объектами (процессами, отношениями, явлениями, поведением и деятельностью людей).

Система государственного управления — совокупность взаимодействующих субъекта государственного управления (государственных органов) и управляемых объектов (общественных элементов и взаимосвязей), подвергаемых государственно управляющим воздействиям.

Управленческие функции государственных органов — юридически выраженные управляющие воздействия государственных органов, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении управляемых объектов и управленческих структур. Закрепляются в их компетенции.

Функция государственного управления — конкретный вид управляющего воздействия государства в целом, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемых явлений.

Функция управления — реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте характеристику функций государственного управления и оснований выделения их видов.

2. В чем сходство и различие между функциями государственного управления и управленческими функциями государственных органов?

3. Определите правовой статус и место в системе государственного управления федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4. На какие федеральные органы исполнительной власти возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию?

5. На какие федеральные органы исполнительной власти возложены функции по контролю и надзору?

6. На какие федеральные органы исполнительной власти возложены функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом?

7. Какова роль Правительства Российской Федерации в системе государственного управления?

8. Приведите примеры государственных органов общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции;

9. В чем смысл функциональной структуры государственного управления и ее юридического оформления?

10. Как осуществляется межведомственное взаимодействие между органами исполнительной власти разных типов?

Задания для самостоятельной работы

1. Из приведенного в Приложении 3 перечня государственных функций и государственных услуг отдельно выделите список государственных функций и список государственных услуг (см. таблицу). Обоснуйте Ваше решение.

Таблица для заполнения

Государственные функции	Государственные услуги

2. Нарисуйте схематически структуру системы исполнительной власти на федеральном уровне, предварительно изучив:

- статус Президента Российской Федерации⁶⁸;
- состав, порядок формирования, полномочия и организацию деятельности Правительства Российской Федерации⁶⁹;
- систему и структуру федеральных органов исполнительной власти⁷⁰.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (главы 4, 6).
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁶⁸ Глава 4 Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm>.

⁶⁹ См. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/government/12106440/>

Глава 6 Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-8.htm>.

Сайт Правительства российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://правительство.рф/power/>

⁷⁰ Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12160263/#1>

В структуре системы исполнительной власти на федеральном уровне необходимо отразить структуру Правительства Российской Федерации

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

5. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Основная литература

1. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления: Учебник / Г.В. Атаманчук. — М.: Издательство «Омега-Л», 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

2. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

3. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие // Институт законодательства и сравнительного правоведения. Под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. М., 2006.

4. Оптимизация функций органов исполнительной власти (п.3.1. раздел 3), в кн.: Административная реформа и проблемы государственного управления. М. ГУ-ВШЭ, 2008.

Дополнительная литература

1. *Елисеенко В.Ф.* Агентства в системе исполнительной власти / в книге «Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления», — М., Эпифания, 2004.

2. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти. Подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. Документ Всемирного банка: Е. Добролюбова, Н. Маннинг, Н. Парисон, Ю. Широкова, Г. Эванс.

3. *Доналд Ф. Кэттл.* Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства. (в книге «Классики теории государственного управления: американская школа» под ред. Дж. Шафрица и А. Хайда. М. Издательство московского университета, 2003, стр.723–743).

4. *Короткова О.И.* Взаимодействие органов исполнительной государственной власти как необходимое условие в повседневном руководстве экономической и административно-политической сферами жизни общества. Государственная власть и местное самоуправление. № 1. 2011.

3.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ, РЕГИОНАЛЬНЫМ И МЕСТНЫМ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ

Федеративное государство — это союз государственных образований, каждое из которых обладает определенной самостоятельностью. Субъекты такого союзного государства имеют одинаковый статус и равные права⁷¹.

Федерализм — федерация — федеративные отношения — это форма децентрализации государственной власти федеративного государства (федерации), предполагающая разграничение компетенции между органами государственной власти России и органами власти субъектов федерации. Субъекты федерации (штаты, земли, республики, области, провинции) — это составные части федеративного государства, в которых создаются органы законодательной и исполнительной власти (реже суды), действующие в соответствии с федеральными законами с учетом разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами⁷².

В федеративном государстве системы исполнительной власти построены таким образом, чтобы территориальные масштабы страны не были препятствием для быстрого и оперативного реагирования на конфликтные процессы, является одной из его основных задач.

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер.

Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности и обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

⁷¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007. — С. 337.

⁷² Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. акад. РАН В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 620.

Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении: 1) исключительной компетенции федеральных органов власти; 2) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов; 3) исключительной компетенции субъектов федерации. Такое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Австралии и других федераций.

Российская Федерация следует по этому испытанному пути (хотя термин «исключительная компетенция» в ней не употребляется):

ст. 71 Конституции содержит перечень вопросов, находящихся *в ведении Федерации*;

ст. 72 — перечень вопросов, находящихся *в совместном ведении Федерации и ее субъектов*;

в ст. 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т. е. за пределами ведения первых двух) *компетенция субъектов Федерации*.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно только на основе Конституции, Федеративного договора и иных договоров по этим вопросам. Это положение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституции), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах или путем произвольного принятия законов, а также постановлений исполнительной власти. В этом залог стабильности власти на всей территории Федерации.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. закрепил принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Этим актом установлен порядок принятия законов по предметам совместного ведения, основные принципы и порядок заключения договоров между органами власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также соглашений между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ о передаче друг другу части своих полномочий.

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп⁷³.

1. Вопросы государственного строительства:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их исполнением;

⁷³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. — С. 358–360.

- федеративное устройство и территория Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная служба.

2. Вопросы регулирования экономики и социального развития:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Федерации;
- установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расплывающиеся материалы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

3. Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности:

- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

4. Вопросы обороны и охраны границы:

- оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

5. Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы:

- судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- федеральное коллизионное право.

6. Вопросы метеорологии, статистической отчетности и т. д.:

- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименование географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет.

7. Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения Российской Федерации, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив Федерации, и в частности:

- только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.;
- на территории субъектов Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;
- только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;
- только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и проч.

Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов в равной степени как к компетенции Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос.

Предметы совместного ведения и полномочия органов Федерации и ее субъектов, закрепленные в 14 пунктах ст. 12 Конституции Российской Федерации, можно условно разделить на несколько групп⁷⁴.

1. Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы регулирования экономики и социального развития:

- разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

3. Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы:

- кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

⁷⁴ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007. — С. 360–361.

4. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Из этого перечня вопросов следует, что определенная часть отраслей права (административное, трудовое и др.) формируется Федерацией и ее субъектами совместно, в то время как другие (гражданское, уголовное и т. д.) — только Федерацией. Федерация совместно с ее субъектами регулирует такую огромную часть общественной жизни, как социальная сфера. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на совместное установление общих принципов.

Распределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и органами местного самоуправления, с другой, — один из самых важных и сложных вопросов организации местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся наиболее крупные вопросы, и в частности:

- принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
- обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству;
- обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами обязанностей государства в области местного самоуправления;
- регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность и отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления и установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- регулирование основ муниципальной службы.

Эти и некоторые другие полномочия федеральной власти направлены на создание единообразных основ местного самоуправления и гарантий его самостоятельности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся вопросы не менее значимые, но более конкретные:

- принимают законы о местном самоуправлении для своей территории и осуществляют контроль за их соблюдением;
- регулирует порядок передачи объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность и отношения между бюджетами данного субъекта РФ и местными бюджетами, а также обеспечивает гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- обеспечивают права граждан на осуществление местного самоуправления, устанавливают порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, их границы и наименования;
- вправе регулировать законами особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций, принимать законодательство о муниципальной службе.

В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Вопросы местного значения — это вопросы жизнеобеспечения населения, которые могут более эффективно решаться самим населением и под свою ответственность. Тем самым осуществляется децентрализация государственного управления и расширяются права граждан в решении самых насущных жизненных проблем. Определяя сферу вопросов местного значения, закон учитывает материально-финансовые возможности местного самоуправления и целесообразность решения основных вопросов жизнеобеспечения на уровне Федерации и регионов, т. е. в общих интересах населения. Поэтому широта полномочий местного самоуправления сочетается с необходимостью действовать в рамках федеральных и региональных законов.

К вопросам местного значения также относятся вопросы: распоряжения своей собственностью, местных финансов и бюджета, содержания жилищного фонда, организации учреждений образования и здравоохранения, охраны общественного порядка, планировки и застройки территории, жилищного и социально-культурного строительства, контроля за использованием земель, энерго-, тепло- и водоснабжения, дорожного строительства, благоустройства территории, транспорта и связи, сохранения памятников истории, физической культуры и спорта, противопожарной службы и др.

Органы местного самоуправления участвуют в реализации федеральных и региональных программ развития местного самоуправления, они не вправе снижать государственные социальные стандарты, но могут обеспечивать их гражданам на более высоком уровне. К их ведению относятся обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения, участие в охране окружающей среды.

Одна из важнейших функций органов местного самоуправления — охрана общественного порядка, которая предполагает деятельность по обеспечению спокойствия в общественных местах, недопущение и своевременное пресечение хулиганских действий, привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих установленные правила поведения в общественных местах, во время уличных шествий и демонстраций, массовых гуляний, спортивных соревнований и т. п. Законодательство предоставляет право районным и городским органам местного самоуправления издавать решения о соблюдении общественного порядка и устанавливать административную ответственность за их нарушение (если такие вопросы не урегулированы актами вышестоящих государственных органов).

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению любые вопросы, если они отнесены к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В тех случаях когда в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления — это предоставление органами государственной власти Российской Федерации или субъекта федерации принадлежащих им полномочий органам и должностным лицам местного самоуправления.

Делегирование органами государственной власти своих полномочий органам местного самоуправления осуществляется на основе следующих принципов:

- законности и целесообразности;
- социально-экономической обоснованности;

- реальности и гласности осуществления делегированных полномочий;
- материально-финансовой обеспеченности делегируемых полномочий;

подконтрольности осуществления делегируемых полномочий.

Делегирование государственных полномочий производится в интересах социально-экономического развития муниципального образования и территории субъекта Российской Федерации, с учетом возможности и реальности их осуществления органами местного самоуправления. Делегируемые государственные полномочия не могут создавать препятствия для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и ухудшать социально-экономическое положение муниципального образования. В процессе делегирования государственных полномочий должен соблюдаться принцип гласности, информированности населения об объеме делегированных полномочий и их финансовой обеспеченности.

Органы государственной власти при делегировании своих полномочий в полном объеме компенсируют органам местного самоуправления расходы на их осуществление и представляют реальные гарантии материально-финансовой обеспеченности при решении вопроса о такой передаче. Органы местного самоуправления осуществляют переданные им государственные полномочия в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными и финансовыми ресурсами. При неполном обеспечении материальными и финансовыми ресурсами делегированных полномочий глава муниципального образования вносит представление государственным органам власти о невозможности осуществления переданных полномочий в полном объеме и дает свои предложения о пределах и степени их выполнения. Органы государственной власти принимают решение по поводу внесенных предложений либо рассматривают спорные вопросы в суде.

*Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями*⁷⁵ осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются также соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

⁷⁵ Глава 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По своему содержанию передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия включают полномочия по:

- реализации государственных социальных стандартов (например, требования к уровню организации и качеству бесплатной медицинской помощи, к содержанию образования и организации образовательного процесса и др.);
- участию в государственном контроле и учете использования земли и других природных ресурсов;
- охране окружающей среды;
- участию в государственном контроле за соблюдением градостроительного законодательства и проч.

Перераспределение управленческих полномочий в федеративных моделях государственного устройства позволяет снять с федерального уровня груз тех общественных проблем различных территориальных сообществ, которые могут быть разрешены более оперативно и качественно на уровне других автономных субъектов, наиболее к ним приближенных и имеющих достаточные для реагирования средства и нормативно закрепленные полномочия. Таким образом, центральное правительство за счет сужения сфер пространственного реагирования, не требующих централизованного воздействия, может переключиться на решение более глобальных для практики федеративных отношений вопросов и задач.

Анализ российского и зарубежного опыта государственного строительства показывает, что федеративные отношения должны основываться на демократических принципах и на принятых при участии самих субъектов Федерации законах. Только такой подход может привести к формированию правового государства, в котором каждый субъект Федерации станет действовать как полноправный участник интеграционного процесса, будучи социально, политически и экономически заинтересованным в результатах всесторонней интеграции.

Совершенствование федеративного устройства России законодательными мерами с учетом жизненных потребностей и на основе изучения и учета в политико-практической деятельности потребности субъектов Федерации — важное направление развития государства.

Существовавшая в первой половине 1990-х гг. структура федеративных отношений не могла устраивать федеральный Центр. Претензии на суверенизацию грозили развалить страну. Вместе с тем у Центра отсутствовал достаточный политический ресурс для наведения в стране порядка — в пору противостояния с Верховным Советом РФ сам Президент России остро нуждался в поддержке регионов. Так и родился шаткий тандем Конституции и договорного права, где основные параметры

взаимоотношений центра и регионов определялись Конституцией и далее находили свое развитие не в федеральных законах, а в договорах и соглашениях. Однако, даже учитывая тот факт, что многие акты договорного права принимались вразрез с Конституцией РФ, данную практику на каком-то этапе можно считать положительной: во-первых, она определенным образом институализировала переговорный процесс Центра и регионов, во-вторых, позволила сохранить единство страны.

Несмотря на противоречивую оценку договорной практики, необходимо отметить и позитивную сторону подписанных в то время двусторонних договоров и соглашений. Самым важным плюсом договорного процесса принято считать возможность дифференцированного подхода к регионам. Действительно, в одном общем для всех законе сложно предусмотреть региональную специфику. Правда, многое зависит от того, что понимать под дифференцированным подходом — неизбежные местные особенности либо попытку «выторговать» себе особые права. Анализ договоров показал, что они, за редким исключением, носили общий характер, что абсолютно нивелировало необходимость в договорном процессе. Недостатки договорного права были очевидны. Вызывал сомнения предмет регулирования данных договоров. Существовало мнение, что предметы ведения, разграничение полномочий между Центром и субъектами Российской Федерации, о которых велась речь в договорах, уже были разграничены Конституцией Российской Федерации и в дополнительном разграничении не нуждались⁷⁶. Однако договорное разграничение касалось либо только тех предметов ведения, которые по тем или иным причинам не отражены в конституционных актах, либо полномочий по реализации упомянутых предметов ведения, особенно в сфере совместной компетенции. Таким образом, статус двусторонних договоров «понижался» до статуса административных договоров, что, несомненно, противоречило завышенным претензиям договаривающихся сторон.

К 1999 г., т.е. к моменту принятия Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁷, как считали

⁷⁶ Шаккум Мартин. Как преодолеть кризис мнимого федерализма? // Независимая газета. 1996. 3 декабря; Тишков В.А. Как преодолеть интеллектуальные провокации? // Независимая газета. 1997. 18 января.

⁷⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

многие специалисты, период «парада суверенитетов» и войны законов завершился. Продолжалась нормальная, рутинная законодательная работа по формированию и налаживанию подлинно федеративных отношений в Российской Федерации, по укреплению и развитию российского федерализма⁷⁸.

Последнее пятилетие XX в. отмечено конкретными действиями по развитию федеративной государственности в России. В июне 1996 г. была принята Концепция государственной национальной политики, ставшая реальной основой для решения многих этнических проблем в многонациональном государстве. Президентом РФ был подписан Указ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». В этот период принимается Федеральный закон «О национально-культурной автономии», подписывается ряд двусторонних договоров и соглашений между Федерацией и рядом ее субъектов, разрабатываются принципы бюджетного федерализма. Указом Президента Российской Федерации 12 марта 1996 г. было утверждено Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Этот этап характеризуется также практической реализацией Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Характерной чертой во взаимоотношениях федерального Центра и субъектов Российской Федерации во второй половине 1990-х гг. было то, что центральная власть стремилась найти демократические способы и формы организации системы федеративных отношений. Не случайно ряд российских политологов, оценивая итоги второго этапа строительства федерализма в России, отмечал, что «первичная база федерализма, основанного на принципах демократии и уважения прав человека, в 1990-е гг., была сформирована и в XXI в. Россия входила «обновленным, признаваемом в мире государством, у которого есть будущее»⁷⁹.

Россия представляет собой уникальный тип федерации, что сказывается на особенностях управления федеративными отношениями.

⁷⁸ Шахрай С.М. Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 161.

⁷⁹ Столяров М.В. Стратегия перспектив или размышления о российском федерализме // Федерализм. 2000. № 1.

Основы конституционного строя в области государственного устройства, сформулированные в ст. 5 Конституции, следующие:

- Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, родов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Федерации;
- республики имеют свою конституцию и законодательство, а другие субъекты — устав и законодательство;
- федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации;
- во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны.

Современный федеративный характер российской государственности получил законодательное закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. В гл. 3 «Федеративное устройство» закрепляются:

- основные принципы федерализма, дается перечень наименований всех входящих в состав Российской Федерации субъектов (ст. 65);
- определяется порядок регулирования их статусов и взаимоотношений между ними (ст. 66);
- говорится о распространении суверенитета и юрисдикции Российской Федерации (ст. 67);
- конкретизируются предметы ведения Российской Федерации (ст. 71); совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72);
- устанавливаются нормы законодательного регулирования по предметам исключительного и совместного ведения (ст. 76).

Особенности российского федерализма⁸⁰:

Российская Федерация — *самое большое* и многочисленное в мире федеративное государство, представляет собой особый *усложненный тип федерации*;

- своеобразии построения федерации проявляется в *смешанной модели федеративно-территориального деления* (как национально-территориальное деление (республики, автономные территории), так и административно-территориальное (края, области, города федерального значения)), особой *«матрешечной» структуре* федерации (равноправие субъекта в составе другого субъекта);

⁸⁰ Козбаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х тт. -Учебник М.: «Статус», 2002. — 366 с.

- *асимметричность Российской Федерации* (равноправные по Конституции РФ субъекты федерации имеют разные государственно-правовые статусы);
- в части разграничения предметов ведения между федеральными и региональными уровнями власти Конституции Российской Федерации выделяются вопросы, относящиеся к исключительно ведению федерации и совместному ведению федерации и ее субъектов;
- *внутреннее* государственно-политическое устройство субъектов федерации имеет большие различия (президентская форма правления — в Чувашской республике, Бурятии, Коми, Саха (Якутии); парламентская — в Хакасии, на Алтае, в Удмуртской, Карелии, Марий Эл; смешанная — в Адыгее, Башкортостане, Карачаево-Черкесской, Мордовии, Северной Осетии-Алании, Татарстане и др.);
- *смешанное конституционно-договорное построение* (например, особые статусы республик Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия) получили дальнейшее закрепление в договорах о разграничении полномочий, которые дают им огромные льготы);
- *экономическая асимметрия субъектов федерации* (переход к рыночным механизмам хозяйствования усилил неравномерность социально-экономического развития регионов).

В связи с этим можно сделать вывод о том, что проблема разграничения полномочий между органами власти различных уровней с сохранением единства системы власти является одной из важных проблем в процессе построения единой модели федерализма в государстве.

Ключевые понятия

Компетенция органа государства — совокупность функций и полномочий по управлению определенными управляемыми объектами (процессами, отношениями, явлениями, поведением и деятельностью людей).

Конституция — основной учредительный акт государства, имеющий высшую юридическую силу на его территории, обязательный для всех граждан, государственных и общественных органов.

Местное самоуправление — право и способность жителей поселений и небольших административных территорий непосредственно или через создаваемые ими органы вести вопросы своего местожительства, или часть государственных полномочий, переданных им.

Федерализм — способ распределения государственной власти, принадлежащей народу, по вертикали, в результате которого органы власти структурных единиц государства обладают значительной самостоятельностью на своей территории.

Федерация — государство, образованное на основе принципа — федерализма.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем предназначение федеративной организации государства?
2. Что относится к принципам федеративного устройства, закрепленных в Конституции Российской Федерации?
3. Какие субъекты Российской Федерации имеют свою Конституцию?
4. Каким судом разрешаются споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов?
5. Что является предметом исключительного ведения Российской Федерации?
6. Кто устанавливает особый порядок реализации отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации?
7. Каким образом осуществляется финансовое обеспечение отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации?
8. Каким нормативным документом органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению определенных вопросов,

с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов?

9. Могут ли полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, передаваться органам местного самоуправления?

10. Могут ли органы местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им?

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.

2. Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная литература

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: Учебник / Г.В. Атаманчук. — М.: Издательство «Омега-Л», 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

2. Охотский, Е.В. Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

3. Кузнецов С.П. Правовые аспекты передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. — С. 117-124.

Дополнительная литература

1. Столяров М.В. Компетенция власти: разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования. М.: Изд-во РАГС, 2006.

2. *Чурсина Е.В.* Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. М.: МЗ-ПРЕСС, 2006.

3. *Авдеева А.В.* Передача осуществления полномочий российской федерации органам государственной власти субъектов российской федерации: конституционно-правовые проблемы. Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. № 1. — С. 151-160.

4. *Кириенко Г.С.* Разграничение предметов ведения и полномочий между российской федерацией и субъектами российской федерации на основе государственных (муниципальных) функций и услуг: проблемы и перспективы. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9.

3.3. ОПТИМИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Одним из базовых условий успешного развития России является формирование профессиональной и эффективной системы власти. Для России эта задача беспрецедентна по своей сложности и масштабам⁸¹.

Во-первых, складывавшийся на протяжении столетий российский тип чиновника скорее относится к так называемому «восточному», патримониальному типу (М. Вебер), отличающемуся независимостью от гражданского общества, обладающему определенным господством над ним. Патримониальную бюрократию М. Вебер противопоставлял рациональной, отмечая, что она носит следы патриархальных отношений. Вместо беспристрастного, в соответствии с законами, отношения к делу, патримониальный чиновник руководствуется личным усмотрением, ориентируется на бонусы, связанные с занимаемой должностью. Очевидно, что такой тип бюрократии не соответствует современным методам управления по результатам, необходимым обществу. Даже если реализуются попытки внедрения этих методов, они неизбежно вступают в противоречие со сложившейся бюрократической культурой.

Во-вторых, исполнительная власть в России в силу неравномерности экономического развития отдельных регионов страны, ее полиэтничного характера, ресурсного потенциала выполняла масштабные функции перераспределения, выравнивания стандартов жизни и ведения бизнеса. Таким образом, бюрократия стала важнейшим элементом

⁸¹ *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. — М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. — С. 5–6.

в системе достаточно устойчивых патерналистских отношений между государством и гражданским обществом.

В-третьих, формирование демократических и рыночных институтов в России новейшего периода истории не сопровождалось адекватным участием гражданского общества. Во многом это связано с отсутствием соответствующих культурных традиций, опыта самоорганизации. В этих условиях бюрократия, обладая достаточно высоким организационным и кадровым потенциалом, довольно быстро адаптировалась к новой ситуации, точнее, адаптировала новые институты к своим интересам. Тем самым бюрократия каждый раз оказывалась способной диктовать правила поведения всем другим общественным группам.

Еще одним обстоятельством, снижающим эффективность реформирования, является недооценка сложности институциональных преобразований, принятие слишком напряженного графика проведения мероприятий, не соответствующего «пропускной способности», экспертному и ресурсному потенциалу. Реформы становятся инструментами удовлетворения иных, групповых и индивидуальных (в том числе и коррупционных) интересов. В результате, несмотря на реформы ситуация может не улучшиться.

Названные выше причины во многом объясняют тот факт, что несмотря на предпринимаемые усилия, система власти все еще находится далеко не в оптимальном состоянии. Об этом свидетельствуют как замеры общественного мнения, внутренние оценки лидеров страны и экспертов, так и международные индикаторы (GRICS, Индексы восприятия коррупции, конкурентоспособности роста и проч.).

В качестве целей любой административной реформы можно выделить:

- совершенствование способности государства реализовывать политику, предписанную законом;
- сделать государство социально более сплоченным и сильным, «приблизить» его к гражданину и обеспечить всеобъемлющую конкурентоспособность страны.

В постсоветской истории России можно выделить несколько этапов институциональных преобразований в системе исполнительной власти⁸².

Этапы можно разделить на предварительные (четыре предварительных этапа общей продолжительностью с 1991 по 2003 г.) и период реализации планов реформирования (современный этап, с 2004 г.).

⁸² Барабашев А. Г., Клименко А. В. Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. — М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. — С. 7.

Основной характеристикой предварительных этапов является отсутствие разделения административной реформы и реформы государственной службы. Обе реформы первоначально не были оформлены организационно и являлись элементами более широкого комплекса реформ государства, общественного сектора. В настоящее время административная реформа и реформа государственной службы реализуются как отдельные программы.

Характеристика предварительных этапов институциональных преобразований в системе исполнительной власти Российской Федерации

№ этапа	Годы	Содержание этапа административной реформы
I	1991 г.– осень 1993 г.	Структурно-функциональные изменения исполнительной власти в целом: <ul style="list-style-type: none"> • упразднен ряд федеральных ведомств, прежде всего выполнявших функции национального директивного планирования; • созданы новые ведомства, наделенные функциями регулирования; • изменена типология и полномочия органов⁸³.
II	осень 1993 г.– 1996 г.	Корректировка структуры исполнительной власти в области ее организации и взаимодействия с другими ветвями власти: <ul style="list-style-type: none"> • определен порядок вступления в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина⁸⁴; • определен порядок освещения деятельности государственных органов в средствах массовой информации⁸⁵; • разделены процессы собственно государственного управления и осуществления экономической деятельности от лица государства⁸⁶; • вновь изменены структура, функции и статус органов управления; • определены координационные и совещательные органы при Правительстве⁸⁷.

⁸³ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1992 г. № 511 «Об упорядочении системы государственного управления»

⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации».

⁸⁵ Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

⁸⁶ Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой».

⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 1994 г. № 788 «О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации».

<p>III</p>	<p>1997–1999 гг.</p>	<p>1997 г. — подготовлен проект первой концепции реформы государственного управления, основные положения которой были озвучены в Послании Президента Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».</p> <p>В Послании впервые была политически провозглашена необходимость реформирования исполнительной власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества; • строгое разделение функций и полномочий этих органов; • определение форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти; • установление обратной связи с институтами гражданского общества; • создание благоприятных условий для общественного контроля за деятельностью государственного аппарата; • создание современного института государственной службы и ограничение численности государственного аппарата; • введение действенных антикоррупционных механизмов. <p>1998 г. — один из разделов послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. был посвящен необходимости административной реформы (именно здесь была упомянута административная реформа «в узком смысле»), а не как синоним реформы государственного управления в целом).</p>
<p>IV</p>	<p>1999–2003 гг.</p>	<p>2000 г. — на основе поручения Президента России от 24 ноября 2000 г. были разработаны Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации и план соответствующих мероприятий. Концепция⁸⁸ была нацелена на создание профессиональной государственной службы, в которой продвижение осуществлялось бы в соответствии с заслугами и квалификацией; обеспечение необходимых гарантий государственным служащим, открытость и ответственность перед обществом.</p> <p>2002–2003 гг. — началось активное обсуждение идеи нового государственного управления, включая сокращение избыточного государственного регулирования, развитие саморегулирования, внедрение управления и бюджетирования по результатам.</p> <p>Начало 2003 г. — при активном участии Минэкономразвития началась разработка концепции административной реформы, в которой преобладали позиции, связанные с оптимизацией функций и структуры федеральных органов исполнительной власти, их взаимодействия друг с другом и с гражданским обществом.</p> <p>Осень 2003 г. - началась работа по анализу и сокращению избыточных государственных функций.</p> <p>Конец 2003 г. — этап реализации планов реформирования, во время которого произошло разделение административной реформы и реформы государственной службы.</p>

⁸⁸ Утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

Цели и основные результаты проведения административных реформ в Российской Федерации в области оптимизации исполнения функций органов государственной власти в 2003–2010 гг.

Годы	Цели, приоритетные направления административной реформы	Основные результаты проведения административной реформы в области оптимизации исполнения функций органов государственной власти
2003–2004 ⁸⁹	<p>Приоритетные направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных 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. 	<p>1. Проанализировано 5634 функции, из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> • признано избыточными — 1468, • дублирующими — 263, • требующими изменения — 868. <p>2. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на <i>федеральные министерства</i>, • функции контроля и надзора — на <i>федеральные службы</i>, • функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на <i>федеральные агентства</i>. <p>3. Проанализирована деятельность 18983 федеральных государственных учреждений и 6478 федеральных государственных унитарных предприятий:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ликвидировано, реорганизовано либо приватизировано 5008 учреждений (36,4 процента) и 3353 предприятия (51,8 процента). <p>4. В целом завершен процесс разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.</p>

⁸⁹Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».

2006–2010 ⁹⁰	<p>Цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровнях утверждены более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно. 2. На Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) была размещена информация о 575 государственных услугах (функциях). 3. На базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг начали функционировать 166 многофункциональных центров в 48 субъектах Российской Федерации (в каждом многофункциональном центре предоставляется от 100 до 200 наиболее востребованных государственных и муниципальных услуг). 4. В федеральном законодательстве определено около 120 типовых региональных и 80 типовых муниципальных услуг (функций), получаемых по запросу (справка, лицензия, разрешение), и контрольно-надзорные функции.
-------------------------	--	--

В 2011 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 годы»⁹¹, целями которой являются:

- снижение административных барьеров;
- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Для достижения поставленных целей предполагается решение задач по следующим направлениям:

⁹⁰Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

⁹¹ Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции».

- реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг;
- оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений;
- развитие механизмов, направленных на управление процессом реализации Концепции.

Таким образом, можно сделать вывод, что суть административной реформы в Российской Федерации — в комплексной трансформации системы органов государственного управления с целью обеспечения их большей гибкости и эффективности.

Регламентация деятельности органов государственной власти — один из путей повышения их эффективности.

Термин «регламент» укоренился в российском административном лексиконе еще со времен Петра I и стал не столько символом порядка, сколько бюрократического всевластия. Тем не менее идея регламентации под другим названием (реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, упорядочение операций и проч.) давно проникла в современный бизнес, поскольку стала одним из реальных инструментов снижения издержек и повышения конкурентоспособности. В европейских странах в последнее время широко стали применяться процедуры «административного упрощения» (*administrative simplification*), которые во многом похожи на то, что в России называют регламентацией⁹².

Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг создаются в России органами исполнительной власти с 2005 г. для каждой законодательно установленной функции. При этом регламенты наиболее социально и экономически значимых государственных функций рассматриваются на Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Порядок разработки и утверждения, структура и содержание административных регламентов определены постановлением правительства⁹³. Например, в регламент предоставления государственной услуги включаются следующие разделы:

⁹² Барабашев А. Г., Клименко А. В. Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. — М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. — С. 51–52.

⁹³ Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 37 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

- общие положения;
- стандарт предоставления государственной услуги;
- состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;
- формы контроля за исполнением регламента;
- досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также их должностных лиц.

Органы власти самостоятельно или с привлечением консультантов проводят описание последовательности административных процедур и их юридических оснований, обращая внимание, прежде всего на устранение избыточных действий, упрощение административных процессов, включая уменьшение сроков их исполнения. Степень упрощения административной процедуры в большинстве случаев является критерием качества административного регламента.

Условием утверждения административного регламента является проведение его независимой экспертизы, в которой участвуют научные, отраслевые, консалтинговые организации. Экспертиза должна определить соответствие процедуры и стандарта качества услуги, заложенных в регламенте, потребностям тех общественных групп, на которые действие этого регламента будет распространяться.

Предметом независимой экспертизы является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта регламента для граждан и организаций.

Стандарты государственных функций и услуг нацелены на снижение всех видов издержек граждан и организаций при их взаимодействии с государственными органами, повышение открытости государственных органов, обеспечение доступности информации о порядке и ходе исполнения функции и предоставления услуги на каждой их стадии. Наличие стандарта создает реальные возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Во многих сферах внедрение административных регламентов позволило существенно повысить наглядность и предсказуемость работы органов исполнительной власти для «клиентов» — граждан, предприятий и общественных организаций, создать основу для контроля снизу.

Работу по регламентации государственных и муниципальных услуг (функций) предполагается завершить в 2012 году⁹⁴.

Одним из направлений оптимизации административных процессов, тесно связанных с регламентами, стало создание так называемых многофункциональных центров, т.е. систем обслуживания «одного окна».

Многофункциональный центр представляет собой единое место приема, регистрации и выдачи заявителю документов при предоставлении различных государственных и муниципальных услуг. Его организационной основой являются регламенты функций и услуги различных органов власти, объединенных на основе регламента взаимодействия, соглашений информационного обмена и документооборота между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта и муниципалитетами.

Предоставление государственной или муниципальной услуги по принципу «одного окна» предполагает однократное обращение заявителя с запросом в многофункциональный центр.

Многофункциональный центр представляет интересы:

- заявителей при взаимодействии с органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, и организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, при взаимодействии с заявителями.

Предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» должно обеспечивать существенное снижение издержек заявителей при взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления. Принцип «одного окна» должен реализовываться многофункциональным центром путем организации взаимодействия с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

По итогам 2013 года на территории Российской Федерации в городах (городских округах) и муниципальных районах должны действовать не менее чем 1500 многофункциональных центров⁹⁵.

⁹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции».

⁹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции».

Ключевые понятия

Административный регламент — нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Государственная услуга — деятельность по реализации функций органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг — российская организация независимо от организационно-правовой формы, отвечающая требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Муниципальная услуга — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения.

Принцип «одного окна» — принцип организации взаимодействия граждан и организаций с органами власти, предусматривающий единственное обращение в орган власти и в одном месте для получения необходимого документа (справки или документа) либо для согласования или получения другой услуги. Подготовка запрашиваемого документа или выполнение запрашиваемой процедуры осуществляется без участия потребителя такой услуги прозрачным для него способом.

Реестр государственных услуг (функций) субъектов Российской Федерации — перечень услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Стандарт государственной услуги — правовой акт, содержащий обязательные для исполнения правила, устанавливающие в интересах получателя государственной услуги требования к предоставлению государственной услуги (в части процесса, формы, содержания и результата предоставления услуги).

Федеральный реестр государственных услуг (функций) — перечень услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается цель административных реформ?
2. Охарактеризуйте предварительные этапы институциональных преобразований в системе исполнительной власти Российской Федерации?
3. Какие задачи в части оптимизации исполнения функций органов государственной власти были поставлены при реализации административных реформ 2003–2004 гг. и 2006–2010 гг.?
4. Какие результаты в части оптимизации исполнения функций органов государственной власти были достигнуты при реализации административных реформ 2003–2004 гг. и 2006–2010 гг.?
5. Какие проблемы и почему оказались нерешенными в результате реализации административных реформ в период 2003–2010 гг.?
6. Дайте определение понятиям «государственная услуга» и «стандарт государственной услуги».
7. Что такое административный регламент?
8. Какова структура административного регламента предоставления государственной услуги и исполнения государственной функции?
9. Что является предметом независимой экспертизы проекта административного регламента?
10. Что представляет собой многофункциональный центр и каковы его задачи?

Нормативно-правовые акты

1. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р «Об одобрении Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
4. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. №37 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

6. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции».

Основная литература

1. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления: / Г.В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

2. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

3. Система стандартизации и регламентации в органах исполнительной власти (раздел 2), в кн.: Административная реформа и проблемы государственного управления. М. ГУ-ВШЭ, 2008.

4. *Жулин А.Б., Иванова О.С.* Мониторинг внедрения административных регламентов. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

Дополнительная литература

1. *Барциц И.Н.* Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и «чувство меры». Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1.

2. *Лебедева Т.П., Михайлова О.В.* Административные реформы в современных государствах: методологические аспекты. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2010. № 1. — С. 27–48.

3. Административная реформа в России: нужна ли перезагрузка? Круглый стол. Центр стратегических разработок, 4 октября 2010 г. (Материал подготовил В.Н.Южаков). Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. — С. 173–209.

4. *Кукса Т.Л.* Роль и место процедур досудебного обжалования в контроле за сферой государственного управления, или перспективные направления административной и судебной реформ. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. — С. 81–97.

5. *Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х., Чаплинский А.В.* Межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении государственных (муниципальных) услуг: постановка проблемы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. — С. 5–22.

3.4. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий⁹⁶:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации⁹⁷.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

⁹⁶ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

⁹⁷ Ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации.

Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие категории⁹⁸:

- руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

⁹⁸ Ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

- специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
- обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие *группы*⁹⁹:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами *Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы*. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утверждается указом Президента Российской Федерации.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

⁹⁹ Ст. 9 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации — соответствующий субъект Российской Федерации.

Предельный возраст пребывания на гражданской службе — 60 лет¹⁰⁰. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению представителя нанимателя, но не свыше чем до достижения им возраста 65 лет, а гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденную для содействия лицу, замещающему государственную должность, — до окончания срока полномочий указанного лица.

*Принципы формирования кадрового состава государственной гражданской службы*¹⁰¹:

- назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
- совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Кадровые технологии, используемые в системе государственной гражданской службы, с одной стороны, представляют важные способы

¹⁰⁰ Ст. 25. Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁰¹ Ст. 60. Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

управленческого воздействия на количественные и качественные характеристики кадрового состава, с другой — призваны обеспечивать эффективное управление профессиональными возможностями государственного гражданского служащего.

*Приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы*¹⁰²:

- профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- ротация гражданских служащих;
- формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Профессиональная подготовка кадров для государственной гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законом.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственного гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

*Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы*¹⁰³.

Для замещения должностей государственной службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации.

¹⁰² Ст. 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁰³ Ст. 64 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Кадровый резерв формируется для замещения:

- вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса¹⁰⁴.

Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта Российской Федерации — правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации, а в кадровый резерв государственного органа — правовым актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего.

Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждается соответственно Президентом Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

*Аттестация государственных гражданских служащих*¹⁰⁵ проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению.

¹⁰⁴ Ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁰⁵ Ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

*Квалификационный экзамен*¹⁰⁶ проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается *ротация государственных гражданских служащих*, и порядок ротации гражданских служащих утверждаются Президентом Российской Федерации.

Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе.

Право на участие в конкурсе имеют¹⁰⁷:

граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет; владеющие государственным языком Российской Федерации; соответствующие установленным законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы¹⁰⁸.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории

¹⁰⁶ Ст. 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁰⁷ Ст. 21. Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁰⁸ Ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

«обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, для гражданских служащих субъекта Российской Федерации — законом субъекта Российской Федерации.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего

Гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса.

В Федеральном законе прописаны случаи, когда гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе¹⁰⁹. Кроме того, существуют запреты, связанные с государственной гражданской службой¹¹⁰.

Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы *не проводится*¹¹¹:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее — должности гражданской службы) категорий «руководители» и «помощники (советники)»;
- при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

¹⁰⁹ Ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹¹⁰ Ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹¹¹ Ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

- при заключении срочного служебного контракта;
- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы¹¹²;
- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Конкурс может не проводиться при:

назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа;

назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы, по решению представителя нанимателя.

*Оплата труда государственного гражданского служащего*¹¹³ производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

Денежное содержание гражданского служащего состоит из:

- месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы (далее — должностной оклад);
- месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего,
- ежемесячных и иных дополнительных выплат.

К дополнительным выплатам относятся:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада;
- ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;

¹¹² Ст. 28 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹¹³ Глава 10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

- премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);
- ежемесячное денежное поощрение;
- единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

По отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. Перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, утверждаются соответственно указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации (для федеральных органов государственной власти) и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (для органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Фонд оплаты труда федеральных гражданских служащих и фонд оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной гражданской службы, составляют фонд оплаты труда федеральных гражданских служащих и работников федерального государственного органа.

При формировании фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих сверх суммы средств, направляемых для выплаты должностных окладов, предусматриваются следующие средства для выплаты (в расчете на год):

- оклада за классный чин — в размере четырех должностных окладов;
- ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе — в размере трех должностных окладов;
- ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы — в размере четырнадцати должностных окладов;
- ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, — в размере полутора должностных окладов;

- премий за выполнение особо важных и сложных заданий — в размере двух окладов денежного содержания;
- ежемесячного денежного поощрения — в размере, который устанавливается для федеральных государственных органов дифференцированно указами Президента Российской Федерации;
- единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи — в размере трех окладов денежного содержания.

Порядок формирования фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников федерального государственного органа устанавливается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации.

Быстро меняющиеся социально-экономические условия современного мира ставят перед государственной службой новые цели и задачи, в том числе — повышение эффективности деятельности, качества реализации государственных функций и внедрение новых методов управления. Как показывает практика, в значительной степени успех проведения административных реформ зависит от создания эффективной системы показателей результативности деятельности госслужащих, от их заинтересованности в достижении общественно значимых целей и задач.

Ключевым аспектом повышения результативности деятельности государственных служащих во многих странах становится создание объективной и комплексной системы индикаторов, отражающих выполнение должностных обязанностей и степень достижения поставленных целей, позволяющих сфокусировать внимание госслужащих на основных приоритетах органов власти. Для этих целей широко используются всевозможные показатели результативности (Performance Measures).

Под показателем результативности (Performance Measure) в самом широком смысле понимают описательный или количественный индикатор, характеризующий результат деятельности или успешность движения к достижению поставленной цели¹¹⁴.

¹¹⁴ Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих / VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». Отв. ред. Е.Г.Ясин. — М.: Изд. ГУ-ВШЭ, 2007.

Показатели результативности могут служить как для оценки деятельности органа власти в целом, так и для оценки деятельности государственных гражданских служащих. Основное направление совершенствования систем показателей результативности в последнее десятилетие в большинстве западных стран было связано с нахождением оптимального баланса между определением показателей для органов власти и гражданских служащих и установления тесной взаимосвязи между ними.

В настоящее время наиболее распространенным является подход, при котором на уровне органов государственной власти используются интегральные показатели результативности, отражающие основные политические или экономические параметры его деятельности (например, уровень безработицы), которые затем декомпозируются на уровне структурных подразделений (например, количество разработанных программ переобучения безработных), и, наконец, доходят до уровня гражданских служащих (например, доля обратившихся граждан, направленных на переобучение в месяц). Методов декомпозиции и способов построения систем показателей результативности существует достаточно много, тем не менее, наибольшую известность получили принципы построения «сбалансированной системы показателей» (Balanced Scorecard — BSC) и определения «ключевых показателей результативности» (Key Performance Indicators — KPI). Если в системе BSC больше внимания уделяется взаимосвязи отдельных показателей результативности между собой с целью максимизации оценки их совокупного влияния на конечный эффект, то система KPI построена на выборе наиболее важных показателей результативности, в максимальной степени характеризующих конечный эффект.

Трудности при построении комплексных систем показателей результативности:

- ориентация на конечные результаты, которые выражаются в социальном и экономическом эффекте, приводит к сложности определения конечного вклада отдельно взятого государственного служащего в достигнутый результат;
- показатели результативности во многом зависят и от внешних эффектов, на которые государственной службам не может оказать значительного влияния;
- выбор оптимального количества критериев оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих.

Наиболее распространенная классификация и типы показателей результативности деятельности государственных гражданских служащих представлены в таблице.

Виды показателей результативности деятельности государственных гражданских служащих¹¹⁵

Тип показателя результативности	Описание	Примеры
Показатели входящих ресурсов (Input measures)	Показатели, характеризующие затраты на осуществление определенной деятельности и (или) набор требований к профессиональным и личным навыкам государственного служащего.	<ul style="list-style-type: none"> • Объем финансовых средств, выделенных на реализацию программы. • Наличие сертификатов, оценивающих знание иностранного языка. • Затраты на командировки.
Показатели процессов (Process measures)	Показатели, характеризующие сроки и нормативы выполнения определенной деятельности.	<ul style="list-style-type: none"> • Средняя продолжительность согласования одного проекта нормативного правового акта/ документа. • Количество дней отклонения от графика проведения проверок. • Среднее время ожидания потребителя услуги в очереди.
Показатели непосредственных результатов (Output measures)	Показатели, характеризующие объем проделанной работы (оказанных услуг).	<ul style="list-style-type: none"> • Процент рассмотренных жалоб. • Число активных проектов на текущую дату. • Доля проектов документов, оформленных с нарушением установленных требований.
Показатели конечных эффектов (Outcome measures)	Показатели, характеризующие степень достижения целей и задач органов власти и (или) изменение в состоянии целевой группы потребителей услуг.	<ul style="list-style-type: none"> • Число погибших в автокатастрофах на дорогах, прошедших инспекцию не более года назад. • Сокращение числа совершенных преступлений на 10 тыс. жителей. • Доля инвалидов, прошедших программы социальной реабилитации.
Показатели влияния (Impact measures)	Показатели, характеризующие эффект воздействия государственного служащего на управляемую подсистему или определенную целевую группу.	<ul style="list-style-type: none"> • Сумма средств, сэкономленных при внедрении предложения. • Число граждан, удовлетворенных качеством и своевременностью оказания услуги. • Процент принятых поправок в законопроект.

Опыт таких стран, как США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия показывает, что при оценке результативности деятельности государственных гражданских служащих различным группам вышепри-

¹¹⁵ Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих./ VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государства». Отв. ред. Е.Г.Ясин. — М.: Изд. ГУ-ВШЭ, 2007.

веденных показателей необходимо придавать разную значимость. Например, показателей непосредственных результатов (outputs) государственным служащим проще достичь, чем показателей конечных эффектов (outcomes), поэтому значимость последних должна быть большей.

В настоящее время показатели служебной деятельности государственных служащих в Российской Федерации недостаточно ориентированы на результативность их труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов. Проводимая в России реформа государственной службы¹¹⁶ предусматривает:

- разработку объективных критериев оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- регламентацию особого порядка оплаты труда по отдельным должностям государственной службы в зависимости от показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- формирование эффективной системы материального и нематериального стимулирования государственных служащих с учетом результатов их профессиональной служебной деятельности.

Одним из целевых индикаторов федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» является индикатор, отражающий долю государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности. К 2013 году эти показатели должны быть отражены во всех должностных регламентах государственных служащих.

Внедрение рассмотренных механизмов должно привести к повышению качества работы государственных гражданских служащих и установлению связи между оценкой результативности их деятельности и системой стимулирования труда.

¹¹⁶ Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Ключевые понятия

Государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Реестр — список, перечень, описание

Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «государственная служба Российской Федерации» и «государственная гражданская служба».
2. Какие виды государственной службы включает система государственной службы?
3. Какие вопросы в области государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации?
4. На какие группы и категории подразделяются должности государственной гражданской службы?
5. Кто является нанимателем федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации?
6. Перечислите приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы?
7. С какой целью проводится аттестация государственного гражданского служащего?
8. По чьей инициативе и с какой целью проводится квалификационный экзамен?
9. Какие требования входят в число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы?
10. Из чего состоит денежное содержание государственного гражданского служащего?
11. Как формируется фонд оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих?
12. Какие показатели результативности деятельности государственных гражданских служащих используются в зарубежных странах?
13. Какие задачи предполагается решить при реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» в области повышения качества работы государственных гражданских?

Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

3. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации гражданских служащих Российской Федерации».

4. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков, умений (профессионального уровня)».

5. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

6. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

7. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

8. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

Основная литература

1. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления. / Г.В. Атаманчук. — 5-е изд., стер. — М.: Омега-Л, 2010. — 584 с. — (Университетский учебник).

2. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

3. *Клименко А.В., Клищ Н.Н.* Глава 3. Финансовое обеспечение и оплата труда на государственной службе. В учебнике: Государственная служба: комплексный подход. М.: Из-во «Дело» АНХ, 2009.

4. Зарботная плата в России: эволюция и дифференциация / под ред. Гимпельсона В.Е. и Капелюшникова Р.И. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

5. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. — С. 36–72.

6. *Иванова Н.Л., Васильев О.А.* Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. — С. 171–186.

7. *Божья-Воля А.А.* Организация оценки результативности деятельности российских госслужащих с учетом особенностей административной модели Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. — С. 62–73.

8. *Филаткина М.* Оплата труда государственных гражданских служащих в зависимости от эффективности и результативности их труда. Социальная политика и социальное партнерство. 2011. № 02. - С. 37-41.

9. *Воронина Л.И.* Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих. Методы оценки // Менеджмент в государственных структурах: Альманах. — Москва. — 2010. — 47-65.

10. *Клищ Н.Н.* Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. / VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». Отв. ред. Е.Г. Ясин Кн.1. — М.: Изд. ГУ-ВШЭ, 2007.

Дополнительная литература

1. Правовые основы становления современной государственной службы в Российской Федерации. Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8.

2. *Осипова И.Н.* Проблемы реформирования государственной службы в России: в поисках прагматических ответов. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2011. № 1. — С. 89-99.

3. *Барабашев А.Г., Кабышев С.В., Клименко А.В., Клищ Н.Н., Конов А.В., Оболонский А.В. и др.* Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / Отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев — М.: «Формула права», 2006.

4. *Бойков В.Э.* Профессиональная культура государственной службы. // СОЦИС, №2, 1999, с. 34–40.

5. *Волгин Н.А.* Оплата труда государственных служащих: анализ, зарубежный опыт, новые подходы / Волгин Н.А., Дудников С.В. — М.: Триада, 2000.

6. *Иванова В.П.* Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. // М.: — Известия, 2003.

7. *Armstrong, M., Brown, D.* (2006) Strategic Reward: Making It Happen. Kogan Page, Limited, 2006.

8. *Edenborough, R.* (2005) Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres. Kogan Page, Limited, 2005.

9. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service / State Service Commission, 2001. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ssc.govt.nz>

10. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

3.5. ТЕХНОЛОГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единого определения.

Социологи, например, рассматривают коррупцию как «отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды»¹¹⁷ или как особое социальное явление, сущность которого заключается в «использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения»¹¹⁸.

Юристы дают определение коррупции в широком смысле слова как «социальному явлению, поразившему публичный аппарат управления, выражающемуся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»¹¹⁹.

В российском законодательстве понятие «коррупция» определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», а также «совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица»¹²⁰.

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времён. Наказание за взяточничество предусматривалось ещё законами Хаммурапи (4 тыс. лет назад), устанавливалось египетскими фараонами. Пагубное воздействие этого асоциального явления ощущается в любой стране, независимо от государственного устройства или традиций.

Резкий всплеск коррупции был отмечен в период становления рыночных отношений в XIX веке. Одновременно появились и первые попытки

¹¹⁷ Джерри Д., Джерри Дж. Большой толковый социологический словарь. Т.1. / Пер. с англ. — М.: Вече. АСТ, 2001. С. 332.

¹¹⁸ Социологическая энциклопедия. В двух томах. М., 2003. Том 1, с. 501.

¹¹⁹ Уголовное право России. М., 1998. С. 656.

¹²⁰ Ст. 1, п. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

противодействия ей на законодательном уровне. Но существенного изменения антикоррупционной ситуации ни в мире, ни в отдельных государствах не произошло.

Только во второй половине XX столетия, когда борьба с коррупцией в ряде стран была возведена в ранг государственной политики, удалось добиться минимизации её влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

Например, в США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жёсткостью. Так, за различные виды коррупции¹²¹ — взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. — предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет, либо то и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах — лишение свободы до 20 лет.

Законодательство США предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения, по американскому праву, чиновник может получить только официально — от правительства. Наказание за нарушение этой нормы — штраф или лишение свободы до 2 лет, или совокупность наказаний¹²².

Коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Так, уголовно наказуемым является требование денег или имущественных благ, или их получение для содействия в устройстве на государственную службу. Виновный наказывается лишением свободы на один год или штрафом в размере требуемой или полученной суммы, или совмещением обоих видов наказания. Исключение составляет деятельность специальных агентств по найму, имеющих разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

¹²¹ Определение коррупции и ответственности за неё изложено в главе 11 «Подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» титула 18 Свода законов США. Статья 201 названной главы устанавливает уголовную ответственность за предложение, обещание и дачу взятки в обмен на совершение незаконных действий должностным лицом (так называемый «активный подкуп»). Пункт (b) данной статьи предусматривает ответственность публичного должностного лица, которое «прямо или косвенно требует в качестве подкупа, добивается, получает, принимает или соглашается получить или принять какую-либо ценность лично или для любого другого лица или организации» в обмен на какие-либо незаконные действия или бездействия по службе (пассивный подкуп).

¹²² Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2008. № 6 (351). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW200807061002_p_007.htm.

Антикоррупционное законодательство США носит системный характер. Оно состоит также из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США её уровень значительно ниже, чем в других государствах.

Борьба с коррупцией облегчается тем, что в США фактически нет иммунитетов для должностных лиц. Любой чиновник, включая президента, конгрессменов и сенаторов, может быть привлечён к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения его от должности.

Коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни. По уровню коррупции Россия относится к неблагоприятным странам, что свидетельствует о необходимости реализации государственной антикоррупционной политики.

Можно выделить экономические, социальные, политические негативные последствия коррупции в России¹²³.

К экономическим последствиям относятся:

- теневая экономика, которая приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета;
- нарушение конкурентных механизмов рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки (влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции);
- неэффективное использование бюджетных средств, в частности — при распределении государственных заказов и кредитов (цены повышаются за счет коррупционных «накладных расходов»);
- потеря доверия агентов рынка к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной игры, что приводит к ухудшению инвестиционного климата;
- расширение масштабов коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях), что ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижению эффективности экономики страны в целом.

Социальные последствия коррупции:

- колоссальные средства «отвлекаются» от целей общественного развития, что обостряет бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы;

¹²³ Россия и коррупция: кто кого: Доклад Регионального общественного фонда «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). Москва 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>.

- закрепляется и увеличивается резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения (коррупция способствует несправедливому перераспределению средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения);
- дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества (в общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти);
- коррумпированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности;
- увеличивается социальная напряженность, угрожающая политической стабильности в стране.

Политические последствия коррупции:

- происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок;
- уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества;
- падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции;
- снижается политическая конкуренция (граждане разочаровываются в ценностях демократии);
- увеличивается риск крушения нарождающейся демократии по распространенному сценарию прихода диктатуры на волне борьбы с коррупцией¹²⁴.

Поэтому противодействие коррупции на современном этапе развития государственности для России является актуальным.

В феврале 1992 года в МВД России был создан главк, одна из основных задач которого заключалась именно в борьбе с коррупцией. В апреле 1992 года был издан Указ Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»¹²⁵, а в 2003 году — образован Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией¹²⁶.

¹²⁴ Россия и коррупция: кто кого: Доклад Регионального общественного фонда «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). Москва 1998. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>.

¹²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. N 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

¹²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. N 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией», Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. N 815 «О мерах по противодействию коррупции».

В 2006 г. Россия ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции¹²⁷ и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию¹²⁸.

Серьезный антикоррупционный потенциал был заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по ее проведению¹²⁹, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Одним из наиболее эффективных инструментов противодействия коррупции, затрагивающих ее основы, связанные с неограниченной свободой выбора чиновником вариантов решений, являлись административные регламенты, жестко определяющие диапазон допустимых действий и ответственность. Экспертиза проектов регламентов, установленная Концепцией административной реформы, в этой точки зрения являлась, по сути, элементом антикоррупционной экспертизы.

Концепция административной реформы также предусматривала разработку программ ведомств и администраций субъектов РФ, проведение антикоррупционной экспертизы законодательства и мониторинга коррупции, внедрение технических средств мониторинга и проч.

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы в июле 2007 г. были одобрены типовые программы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и в субъекте Российской Федерации. Эти программы включали следующие разделы:

- создание уполномоченного органа по противодействию коррупции;
- совершенствование организации деятельности по размещению госзаказа;
- внедрение антикоррупционных механизмов в кадровой политике органов исполнительной власти;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов;

¹²⁷ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ «О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

¹²⁸ Федеральный закон от 25 июля 2006 г. N 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

¹²⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р «Об одобрении Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

- внедрение ведомственных программ противодействия коррупции;
- внедрение систем внутреннего контроля;
- организация обратной связи с потребителями государственных услуг;
- формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов власти.

19 мая 2008 г. Президентом Российской Федерации был подписан указ «О мерах по противодействию коррупции»¹³⁰, в соответствии с которым был создан Совет по борьбе с коррупцией. 31 июля 2008 г. Президентом Российской Федерации был утвержден Национальный план противодействия коррупции, а 19 декабря 2008 г. — принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹³¹, в котором получила развитие законодательная основа противодействия коррупции в системе исполнительной власти.

В 2009 г. Президент Российской Федерации подписал 5 указов, которые способствуют проведению мероприятий, противодействующих коррупции:

- «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹³².
- «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации,

¹³⁰ Указ Президента Российской Федерации № 815 от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции».

¹³¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

¹³² Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»¹³³.

- «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»¹³⁴.
- «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»¹³⁵.
- «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»¹³⁶.

¹³³ Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

¹³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

¹³⁵ Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

¹³⁶ Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

В 2009 году были приняты Федеральные законы:

- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹³⁷;
- «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹³⁸.

В целях консолидации усилий органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, направленных на противодействие коррупции, в 2010 г. указом Президента РФ была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы¹³⁹.

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Для достижения цели Национальной стратегии противодействия коррупции определено последовательное решение следующих задач:

- формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;
- обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Государственная служба предъявляет высокие требования к нравственности и морально-этическому облику государственных служащих. Общество рассчитывает, что государственный служащий будет вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляемую им профессиональную деятельность, работать беспристрастно и честно.

¹³⁷ Федеральный закон от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

¹³⁸ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

¹³⁹ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

Создание этической среды функционирования гражданской службы, как известно из международного опыта, должно сопровождаться формированием эффективных механизмов ее создания и защиты, включая¹⁴⁰:

- создание этического режима гражданской службы (системы совокупности мер по обеспечению и соблюдению этических принципов);
- этической инфраструктуры гражданской службы (определение организаций и должностных лиц, в обязанности которых входит обеспечение норм этических кодексов и ценностей гражданской службы).

Поэтому особое внимание на государственной службе уделяется урегулированию конфликта интересов. В ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁴¹ определены не только понятия личной заинтересованности и конфликта интересов, но и механизм, способствующий разрешению конфликта интересов в случае его возникновения — создание и функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению *государственных гражданских служащих* Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов было утверждено Указом Президента Российской Федерации¹⁴² в 2007 году, Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению *федеральных государственных служащих* и урегулированию конфликта интересов¹⁴³ — в 2010 г. В этом же году Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов были приняты во многих субъектах Российской Федерации¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Оболонский А.В. Этические аспекты регулирования государственной службы // *Общественные науки и современность*. 2004. № 5. С. 59.

¹⁴¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁴² Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

¹⁴³ Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

¹⁴⁴ Например, распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 18.08.2010 № 83-рп «О Типовом положении о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга и урегулированию конфликта интересов».

Наиболее действенным механизмом в направлении формирования профессиональной этики государственных служащих является специально разработанный, нормативно принятый Этический кодекс государственного служащего (Кодекс административной этики). Подобные кодексы приняты в Великобритании, США, Франции, Испании и во многих других странах.

Например, в США профилактика коррупции в системе государственной службы является важнейшим направлением антикоррупционной стратегии. Она основывается на внедрении так называемой «административной морали», представляющей собой этические и дисциплинарные нормы.

Впервые Кодекс этики правительственной службы был принят в 1958 г. в виде резолюции Конгресса. Кодекс, хотя и имел рекомендательный характер, в дальнейшем стал основой правовой регламентации «административной этики» госслужащих США.

В развитие Кодекса в 1962 г. Конгрессом США были приняты так называемые «официальные нормы поведения выборных должностных лиц (членов обеих палат парламента) и публичных должностных лиц органов исполнительной власти».

В 1965 г. распоряжением президента Л. Джонсона были установлены стандарты поведения, этические нормы должностных лиц. В 1978 г. эти правила обрели форму Закона «Об этике служащих государственных органов».

С конца 80-х годов XX в. этические начала государственной службы стали объектом ещё более жёсткой правовой регламентации. В 1989 г. Конгрессом США был принят Закон «О реформе Закона об этике», который внёс существенные изменения в нормы, регулирующие этику поведения должностных лиц, и распространил их на все ветви федеральной власти — законодательную, исполнительную и судебную.

В октябре 1990 г. Закон был подкреплён исполнительным приказом президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Эти принципы были распространены не только на чиновников высшего ранга и на рядовых госслужащих. Таким образом, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2008. № 6 (351). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW200807061002_p_007.htm.

В Российской Федерации разработка проекта Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, осуществляемая Минздравсоцразвития России в соответствии с решениями, принятыми на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, была завершена в 2010 г.¹⁴⁶

В этом Кодексе синхронизированы этические нормы, направленные на обеспечение единства регламентации служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (на основе анализа Модельного закона «Об основах муниципальной службы»¹⁴⁷ и Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, был одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол №21).

В 2011 году Кодексы этики и служебного поведения государственных гражданских служащих были приняты во многих субъектах Российской Федерации (например, Республике Карелия¹⁴⁸, Кировской области¹⁴⁹, Новосибирской области¹⁵⁰, Томской области¹⁵¹).

¹⁴⁶ Проект Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/employment/16/Tipovoj_kodeks_etiki_i_sluzhebnogo_povedeniya.doc.

¹⁴⁷ Принят на XIX пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 19-10 от 26 марта 2002 г.).

¹⁴⁸ Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Законодательного Собрания Республики Карелия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.karelia-zs.ru/gossluzhba/1301900367.html>.

¹⁴⁹ Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Кировской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ako.kirov.ru/power/kodeks.php>.

¹⁵⁰ Постановление Губернатора Новосибирской области от 13 мая 2011 г. N 119 «О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Новосибирской области». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/novosibirsk/329138/>

¹⁵¹ Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Томской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gossl.tomsk.gov.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=127.

Ключевые понятия

Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Коррупция:

- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;
- совершение деяний, указанных в предыдущем пункте, от имени или в интересах юридического лица.

Личная заинтересованность гражданского служащего — возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятиям «коррупция», «противодействие коррупции».
2. Какие факторы способствуют коррупции?
3. Приведите примеры мер противодействия коррупции, успешно реализованных в зарубежных странах.
4. Какие нормативно-правовые акты составляют правовую основу противодействия коррупции в России?
5. Перечислите основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции в России.
6. Какие меры по борьбе с коррупцией, на Ваш взгляд, наиболее эффективны?
7. Сформулируйте цель и задачи Национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 годы.
8. Дайте определение понятию «конфликт интересов».
9. Каков порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе?
10. С какой целью в органах государственной власти создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов?

Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».
3. Указ Президента Российской Федерации № 815 от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции».
4. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
6. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

7. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 N 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

8. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

9. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

10. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 N 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

11. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

12. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

13. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

14. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы».

15. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Основная литература

1. Противодействие коррупции (п.3.3. раздел 3), в кн.: Административная реформа и проблемы государственного управления. М. ГУ-ВШЭ, 2008.

2. *Александров В.И.* Формирование структуры противодействия коррупции в России. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. — С. 39–52.

3. *Южаков В. Н.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. — С. 4–42.

4. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. — М.: Издательство «Омега-Л», 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

5. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

Дополнительная литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.).

2. Меры по борьбе с коррупцией. Меры по борьбе с отмыванием денег. Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи от 15 апреля 2002 г.).

3. Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г.).

4. Парижская декларация против отмывания денег (Итоговая декларация Парламентской конференции Евросоюза по борьбе с отмыванием денег от 8 февраля 2002 г.).

5. Модельный закон «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (Принят на XXII пленарном заседании МПА СНГ 15 ноября 2003 г.).

6. Антикоррупционная политика: Учебное пособие для студентов. / Под ред. Г.А.Сатарова. — М.: РА «СПАС», 2004.

7. *Казаченкова О.В.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: правовые аспекты. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3.

8. *Васильев Ф.П.* Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №1.

3.6. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Термин «государственно-частное партнерство» (Public-Private Partnership, PPP) появился в начале 80-х годов для характеристики особых отношений между государством и частным сектором. Как правило, эти отношения складывались и развивались в сфере производственной и социальной инфраструктуры. Это касалось автомобильных и железных дорог, аэропортов, морских портов, энергетических сетей, коммунального хозяйства, телекоммуникаций, объектов образования, здравоохранения и культуры. Характерно, что возникновение такого рода отношений стало следствием общего курса на либерализацию и сокращение государственного участия в экономике.

Те или иные формы сотрудничества между государством и частным сектором существовали всегда. Сложные формы организации хозяйства и в современных условиях диктуют необходимость государственного участия. Вместе с тем институциональная среда (нормативно-правовая база, система управления, механизмы регулирования и т.д.), в условиях которой функционирует государственно-частное партнерство (ГЧП) в течение последних 30 лет, представляет собой новую ступень в развитии взаимоотношений государства и бизнеса¹⁵².

Основные сегменты производственной и социальной инфраструктуры, как правило, находились в государственной или муниципальной собственности. Но в 80-90-е годы в развитых, а затем и в развивающихся странах функции по строительству и управлению объектами инфраструктуры стали постепенно передаваться в частные руки. При этом базовые отношения собственности чаще не менялись — государство передавало частному сектору только правомочия владения и пользования, оставляя за собой право распоряжения объектами. Одновременно центральные ведомства и муниципальные органы управления, учитывая особое место объектов инфраструктуры как важных си-

¹⁵² *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9. — С. 41.

стем жизнеобеспечения, усиливали регулирующие, контрольные и надзорные функции за деятельностью частных операторов и совершенствовали для этого законодательную и организационно-управленческую базу.

Основное противоречие современного управления инфраструктурным комплексом заключается в том, что, с одной стороны, приватизация его объектов в большинстве стран признается нецелесообразной по социально-политическим причинам, в связи с высокими рисками дискриминации наиболее уязвимых слоев населения. С другой стороны, ограниченность государственных и муниципальных бюджетов, увеличивающиеся социальные обязательства обуславливают низкий рост, а в отдельных случаях — даже сокращение бюджетных расходов на инфраструктурные нужды. Разрешение этого противоречия как раз и достигается за счет внедрения особой организационно-управленческой системы по привлечению ресурсов частного сектора в целях строительства и эксплуатации инфраструктурных объектов, получившей название Public-Private Partnership.

Однако «не всякое взаимодействие государства и частного капитала в смешанной экономике можно отнести к категории ГЧП, а лишь такое, когда бизнес по поручению и при поддержке государства выполняет функции, которые раньше возлагались на последнее, когда рыночные начала внедряются в традиционную сферу активности государства, в том числе в инфраструктуру»¹⁵³.

В этой связи М.Б. Джеррард — глава компании «Британские партнерства государства и частного сектора», созданной правительством Великобритании для содействия ГЧП, указывает: «Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированным, ни приватизированным. Политически они представляют собой третий путь, пользуясь которым правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги»¹⁵⁴.

Таким образом, важным является разграничение ГЧП и других инструментов государственного регулирования. Например, по определению, принятому в современной западной экономической науке, к Public-Private Partnership не относятся: государственные закупки, кредитование и субсидирование государством частных компаний, дотирование предприятий,

¹⁵³ Клинова М. В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия. М., 2009. С. 89–90.

¹⁵⁴ Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development, 2001, v. 38, № 3.

банковского и реального секторов (в том числе, дотирование процентных ставок по коммерческим кредитам), льготное налогообложение, льготные таможенные тарифы и пр. Но в то же время государственные инвестиционные программы, которые финансируются не только за счет бюджета, но и <частным> сектором, считаются государственно-частным партнерством. Также к ГЧП относятся предприятия, в акционерном капитале которых участвует государство, а также концессии¹⁵⁵.

В теоретическом смысле государственно-частное партнерство выгодно всем — государству, бизнесу, обществу. Заинтересованность государства в ГЧП связана с тем, что:

- оно перекладывает на бизнес бремя расходов по инвестированию и содержанию своего имущества в надежде на то, что таким образом удастся повысить эффективность его функционирования;
- посредством ГЧП государство отказывается от неэффективных форм ведения хозяйства, освобождается от ряда экономических функций (строительства, эксплуатации, ремонта и пр.), которые частные компании выполняют более качественно;
- прибегнув к ГЧП, государство отчасти смягчает остроту социально-экономических проблем.

Интерес частного бизнеса в проектах ГЧП связан с тем, что частная компания:

- получает в долговременное владение государственные активы, часто — на льготных условиях;
- в рамках долгосрочного контракта с государством располагает гарантированным рынком сбыта своей продукции;
- осуществляя инвестиции, имеет высокие гарантии их возврата, поскольку государство, как ее партнер, разделяет риски по обеспечению минимального уровня рентабельности;
- обладая хозяйственной свободой, могут повышать доходность своего бизнеса за счет опыта, знаний, ноу-хау, инвестиций при минимизации рисков предпринимательской деятельности.

Общество от партнерства между государственным сектором и частным бизнесом может ожидать повышения качества услуг и снижения цен на них. Часто при помощи такого партнерства удается частично решить некоторые социальные проблемы. Экономический эффект для общества состоит также в сокращении сроков проектирования и сооружения объектов инфраструктуры, более высокой эффективности строительства.

¹⁵⁵ Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9. — С. 42.

Для того чтобы эти выгоды стали реальными, необходимо создание соответствующей институциональной среды. В первую очередь речь идет о сильном правовом государстве, способном обеспечить регулирование, управление и должный контроль над деятельностью частных компаний на объектах государственной собственности. Как правило, недостатка в претендентах со стороны частного сектора на получение контрактов с государством нет. Проблемы начинаются потом, когда главная мотивация бизнеса — получение прибыли — вступает в конфликт с основной функцией государства — защитой интересов общества.

Государственно-частное партнерство понимается, как правило, в двух смыслах. В теоретическом контексте — это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования. С практической точки зрения, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

В России дискуссия на тему понятийного смысла государственно-частного партнерства активно идет на страницах научной печати, на конференциях, в экспертных советах при органах исполнительной власти, демонстрируя широкое разнообразие подходов, что объясняется сложностью экономической природы предмета, неопределенностью его границ и ограниченностью нормативной базы такого партнерства. Также необходимо учитывать, что в той форме, в какой государственно-частное партнерство выступает в настоящее время, оно представляет собой относительно новое явление, поэтому терминология просто пока не устоялась¹⁵⁶.

На федеральном уровне в России пока не существует ни одного закона, предметом которого было бы государственно-частное партнерство. Но в 2006 г. появился первый закон регионального масштаба, регламентирующий ГЧП, который был принят законодательным собранием Санкт-Петербурга. В этом документе государственно-частное партнерство рассматривается как «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом, либо действующим без образования юридического

¹⁵⁶ Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 9. — С. 42.

лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»¹⁵⁷.

В российской научной литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП. Например, государственно-частное партнерство:

- «правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»¹⁵⁸;
- «представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами — с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями»¹⁵⁹.

За рубежом, несмотря на общую точку зрения по поводу предмета ГЧП, также нет общепринятого толкования этого явления. В разных странах даются свои определения. В США, например, ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от относительно простых контрактов, по которым

¹⁵⁷ Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

¹⁵⁸ *Вилисов М.В.* Государственно-частное <партнерство>: политико-правовой аспект // *Власть*. 2006. № 7.

¹⁵⁹ *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 9. — С. 46.

частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими»¹⁶⁰.

В ЕС еще в 2003–2004 гг. были опубликованы документы, которые затрагивают вопросы ГЧП¹⁶¹. В Зеленой книге «Государственно-частное партнерство и законодательство Сообщества по государственным контрактам и концессиям» говорится, что «термин «государственно-частное партнерство» не определен на уровне Сообщества. В общем плане под ним понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг»¹⁶².

Ряд определений ГЧП носит более конкретный и практический характер. Так, эксперты одной из крупнейших консалтинговых компаний мира Deloitte отмечают, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг»¹⁶³.

Таким образом, можно сформулировать отличия ГЧП от других форм взаимодействия государства и бизнеса:

- предметом ГЧП выступает государственная и муниципальная ответственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и бюджетными организациями;
- партнерство оформляется специальным договором (соглашением, контрактом) между государством и участниками со стороны частного сектора;
- стороны должны объединить финансовые ресурсы для достижения своих интересов и общих целей проекта (в отдельных случаях проект может финансироваться исключительно частным сектором);
- разделение рисков между всеми участниками проекта;
- проект действует в течение фиксированного, закреплённого договором срока.

¹⁶⁰ Report to Congress on Public-Private Partnerships. Wash., 2004. P. 10.

¹⁶¹ См., например: Green Paper on Services of General Interest. Brussels, COM(2003) 270, 21.05.2003; Europe-an Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest, Brussels, 14.01.2004 (T5-0018/2004).

¹⁶² Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels, 30.04.2004. P. 3.

¹⁶³ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. N.Y., 2006. P. 5.

По завершении проекта ГЧП объект либо передается государству, либо партнерство может быть продолжено на основе нового договора.

Существуют различные подходы к классификации форм ГЧП. В качестве критериев обычно используются правоотношения собственности (владение, пользование, распоряжение), степень зависимости от государства, в первую очередь в вопросах финансирования и разделения рисков, и другие параметры.

Наиболее обоснованной и широко используемой в мировой практике стала классификация проектов ГЧП, разработанная Всемирным банком, согласно которой выделяются четыре категории ГЧП¹⁶⁴:

- контракты на управление и арендные договоры (management and lease contracts);
- концессии (concession);
- проекты, предполагающие новое строительство «под ключ» (green-field projects);
- частичная приватизация активов (divestiture).

При заключении *контрактов на управление и арендных договоров* частная компания получает госсобственность в управление или в аренду на фиксированный срок. При этом инвестиции осуществляет государство. В контракте управления риски несет государство, в арендном договоре операционный риск ложится на частную компанию.

В случае *концессии* правительство предоставляет частной компании (концессионеру) правомочия владения и пользования существующим объектом за плату и, как правило, с условием возврата. В то время как государственной стороне принадлежит право собственности на объект, частный сектор сохраняет за собой права на все усовершенствования, проведенные в концессионный период. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски.

Выделяются следующие наиболее популярные виды концессий:

- восстановление (реконструкция, модернизация) — эксплуатация-передача (rehabilitation — operate — transfer);
- восстановление — аренда — передача (rehabilitation — lease — transfer);
- строительство — эксплуатация — передача (build — operate — transfer).

Строительство с нулевого цикла «под ключ» предполагает, что частная компания строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение срока, указанного в контракте.

¹⁶⁴ Types of private participation. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_methodology.aspx.

Выделяются следующие типы таких контрактов: строительство — аренда — владение (build — lease — own);

- строительство — владение — передача (build — own — transfer);
- строительство — владение — эксплуатация — передача (build — own — operate — transfer);
- проектирование — строительство — владение — эксплуатация (design -build — own — operate).

Частичная приватизация предполагает, что компания приобретает пакет акций объекта, находящегося в государственной собственности (или наоборот). В этом случае правительство передает ей (или приобретает у нее) некоторые правомочия прав собственности на объект. При этом государство устанавливает определенные требования того, как объект будет усовершенствоваться, а граждане — обслуживаться.

В зарубежной практике часто встречаются смешанные формы, сочетающие в себе отдельные элементы указанных выше типов контрактов.

Многочисленными зарубежными исследовательскими центрами приводятся различные оценки масштабов ГЧП в целом по миру. Наиболее системно информация по таким проектам представлена Всемирным банком, правда, в его базу данных включены проекты, реализуемые только в развивающихся странах. По оценкам Всемирного банка, в 1990-2009 гг. там выполнялось более 4.5 тыс. проектов ГЧП с объемом привлеченных инвестиций 1,5 трлн. долл¹⁶⁵.

В отраслевой структуре ГЧП выделяются:

- капиталоемкие энергетические проекты (электростанции, магистральные линии электропередач и газопроводы);
- транспорт (автомобильные и железные дороги, аэропорты, морские порты);
- проекты в сфере ЖКХ (водоснабжение и канализация), которые составляют 16% общего числа ГЧП.

Наиболее активно ГЧП практикуются в Азиатско-Тихоокеанском регионе. На него приходится более трети всех проектов подобного рода и почти половина всех инвестиций. В этом регионе лидирует Китай (более 10% всех мировых инвестиций в проекты ГЧП). Почти в два раза ему уступает Индия. В Латинской Америке наиболее активно ГЧП используются в Бразилии.

Особое место в разработке теоретических основ и практике использования ГЧП занимают США, которые находятся на первом месте в группе развитых стран по размаху ГЧП. Многие автомагистрали в этой стране

¹⁶⁵ World Bank. PPI Database. 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org/>

были построены и эксплуатируются частными компаниями, продолжая оставаться в общественной собственности. Так, в 1985–2004 гг. в дорожном хозяйстве США было реализовано 62 проекта ГЧП с общим объемом инвестиций в размере 42 млрд. долл.¹⁶⁶

Активным и последовательным сторонником передачи частным компаниям объектов государственной и муниципальной собственности и прав на предоставление общественных услуг выступает Европейский союз, а в нем — Великобритания, Испания, Италия, Франция, Ирландия. По оценкам, в странах ЕС за период 2001–2007 гг. было подписано около 700 контрактов о ГЧП на сумму 67.6 млрд. евро¹⁶⁷.

Становление ГЧП в России началось несколько лет назад с появлением новых институтов: особых экономических зон (2005 г.), Инвестиционного фонда РФ (2006 г.), Внешэкономбанка (2007 г.), Российской венчурной компании (2006 г.). В те же годы на федеральном уровне был принят ряд законов, имеющих отношение к отдельным формам или аспектам ГЧП¹⁶⁸. В регионах также начало формироваться собственное законодательно-правовое поле в области ГЧП: в 2009 году закон об участии в ГЧП был только в шести субъектах Российской Федерации, а в середине 2011 года уже 28 субъектов Российской Федерации приняли подобный закон¹⁶⁹.

Таким образом, использование механизмов государственно-частного партнерства в настоящее время получает широкое распространение в России. Наиболее широкое применение нашли такие формы ГЧП как смешанные государственно-частные предприятия, аренда государственного и муниципального имущества. Это те области ГЧП, в которых существует нормативно-правовая база и создана система управления.

В исследовании «Барьеры развития механизма ГЧП в России», выполненном фондом «Экспертный институт», в числе главных барьеров на пути развития государственно-частного партнерства в России названы несовершенство законодательной базы, отсутствие равноправия сторон и низкий уровень квалификации чиновников¹⁷⁰.

¹⁶⁶ User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Wash., 2007. P. 60.

¹⁶⁷ См.: Hall D. PPPs in the EU: a Critical Appraisal. L., 2008. P. 5.

¹⁶⁸ Например, от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

¹⁶⁹ Развитие частно-государственного партнерства в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentPolicy/privgovpartnerdev/>

¹⁷⁰ Партнер в России больше, чем партнер // Коммерсантъ. 01.12.2010.

Ключевые понятия

Аренда — имущественный наем на условиях договора, по которому арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за арендную плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

Государственная (муниципальная) гарантия — обязательство уполномоченного органа государственного (муниципального) управления по возврату на условиях, предусмотренных договором, денежных средств инвестору в случае срыва реализации проекта не по его вине.

Государственно-частное партнерство — юридически оформленная (как правило, на фиксированный срок), предполагающая соинвестирование и разделение рисков система отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами — с другой, предмет которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями.

Инвестиции — вложение капитала в форме денежных средств, целевых банковских вкладов, ценных бумаг, технологий, машин, оборудования, другого имущества, а также имущественных и неимущественных прав, имеющих денежную оценку, в объекты предпринимательской или иной деятельности для достижения стратегических целей инвестора.

Инвестиционная политика государства — система мер государственного регулирования экономики, направленная на формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов.

Инвестиционный проект — комплексный план мероприятий, направленных на создание нового и модернизацию действующего производства товаров и/или услуг и обеспечивающих достижение целей участников проекта.

Концессионное соглашение/договор — соглашение или договор, заключенный между правительством (муниципалитетом) и ведущей проект компанией или спонсором с целью строительства, развития, эксплуатации определенного объекта.

Концессия — система отношений между государством или муниципальным образованием (концедентом), с одной стороны, и юридическим или физическим лицом (концессионером) — с другой, возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав по

владению, пользованию, а при определенных условиях и распоряжению государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые являются исключительным правом государства или муниципального образования.

Особая экономическая зона — определяемая Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим ведения предпринимательской деятельности.

Партнерские отношения государственных и предпринимательских структур — совместное участие государственных и частных структур в удовлетворении общественных потребностей на долгосрочной, правовой и взаимовыгодной основе путем объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и исков между сторонами.

Приватизация — форма преобразования собственности, представляющая собой процесс передачи государственной (муниципальной) собственности в частные руки.

Риск — событие, которое способно оказать влияние на изменение затрат, финансирования, сроки и качество проекта.

Система партнерских отношений — совокупность субъектов, объектов и средств партнерских отношений, взаимодействующих как единое целое в процессе достижения желаемых результатов и исполнения принятых обязательств.

Эффект — результат, достигаемый за счет осуществления инвестиций, который может выражаться в дополнительном объеме доходов, денежного потока и т.д.

Эффективность инвестиционного проекта бюджетная — система показателей, характеризующая целесообразность реализации проекта для бюджетов различных уровней (определяется в случае использования бюджетных средств для финансирования инвестиционного проекта).

Эффективность инвестиционного проекта коммерческая — система показателей, характеризующая целесообразность реализации проекта для предприятия-инициатора и/или внешнего частного инвестора.

Эффективность инвестиционного проекта общественная — система показателей, учитывающих социально-экономические последствия осуществления проекта, включая внешние эффекты и общественные блага, и характеризующих целесообразность его осуществления для общества в целом

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «государственно-частное партнерство». Раскройте его содержание.
2. Перечислите основные институциональные принципы ГЧП.
3. Назовите и охарактеризуйте специфические особенности ГЧП.
4. Каковы потенциальные выгоды для государства от участия в ГЧП?
5. Какие выгоды получает бизнес от ГЧП?
6. Назовите факторы предопределяющие успех ГЧП.
7. Назовите основные формы ГЧП. Чем обусловлена множественность классификаций государственно-частных партнерств?
8. Какие полномочия собственника передаются арендатору при аренде?
9. Каким федеральным законом регламентируется в Российской Федерации заключение концессионного соглашения?
10. Кто такой концессионер? Как это понятие определяется в Российском законодательстве?
11. Какие контракты относятся к классу «green-field projects»?
12. Охарактеризуйте систему управления ГЧП в России.
13. Перечислите проблемы, препятствующие развитию ГЧП в Российской Федерации.

Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
2. Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».
3. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2011 г. №82 «О форме участия Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве».

Основная литература

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / В.Г.Варнавский, А.В.Клименко, В.А.Королев и др.; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. Дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 287 с.
2. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9. — С. 41–50.

3. *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.

4. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. Фонд «Институт экономики города». М., 2006.

5. *Зворыкина Ю.В.* Государственные и муниципальные концессии в России. М.: Современная экономика и право, 2002.

6. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская Экономическая Комиссия ООН. ООН, Нью-Йорк и Женева, 2008

7. *Шохин А.Н.* Принципы диалога государства и бизнеса. Стенограмма выступления в сб. «Модернизация экономики и государство». М., Изд. Дом ГУ-ВШЭ, 2007.

Дополнительная литература

1. Банк развития. Выпуск №1, 2008. Внешэкономбанк.

2. Государственно-частное партнерство в образовании: Сборник статей. М.: Книжный дом «Университет», 2009. — 242 с.

3. Государственно-частное партнерство. Журнал «Закон», 08.02.2007. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zakon.ru/>. Статьи:

4. *Туктаров Ю.Е.* Гарантии муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

5. *Клячин А.Б.* Структурирование сделок прямого частного инвестирования в России.

6. *Гомцян С.В.* Сохранение стабильности и устойчивости банковской системы России.

7. *Мазурок В.В.* Некоторые аспекты участия публичных образований в концессионных соглашениях.

8. *Лисица В.Н.* Категория «инвестор» в международном и национальном праве.

9. *Бобин П.Н.* Проблемы гражданско-правового регулирования недропользования.

10. *Зинченко С.А., Ломидзе О.Г., Галлов В.В.* Концессионное соглашение — правовая форма взаимодействия бизнеса и государства.

11. Государственно-частное партнерство в инновационных системах. Под ред. С.Н. Сильвестрова. РАН, Институт экономики, М., 2008.

12. Институализация процесса социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Доклад Министерства регионального развития. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.

13. *Евлаев А.* Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства. Власть. 2010. № 7. — С. 93–97.

14. *Кабашкин В.А.* Партнерство в государстве — залог успеха. Научное издание. «Новости» — М., 2007.

15. *Королев В.А.* Повышение квалификации государственных служащих: потенциал развития государственно-частного партнерства. Вопросы государственного и муниципального управления». 2008. №2.

16. Мартусевич Р.А. Мировой опыт государственно-частных партнерств в коммунальном хозяйстве: факторы успеха и неудач с позиций частного сектора. Ст.в сб. «Модернизация экономики и государство».М., Изд. Дом ГУ-ВШЭ. 2007.

3.7. ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

В последние годы правительства во всем мире начали интенсивно использовать информационно-коммуникационные технологии с целью повышения эффективности и качества своих услуг. Эти инициативы и программы получили название «Электронное правительство» (e-Government). Под термином «e-government» — электронное государство или электронное правительство — принято понимать систему государственного управления, основанную на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны с использованием современных информационных технологий и призванную существенно повысить эффективность государственного управления и снизить издержки социальных коммуникаций для каждого члена общества¹⁷¹. Электронное правительство можно определить и как «форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия и исполнения их функциональных обязанностей, оперативности и удобства получения организациями, гражданами и иными физическими лицами государственных услуг и информации о деятельности государственных органов»¹⁷².

Основная цель создания электронного правительства — предоставление информации и оказание определенного набора государственных услуг гражданам, предпринимателям и государственным чиновникам, при этом личное взаимодействие между государством и потребителями минимизировано. Следует подчеркнуть, что электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия чиновников с гражданами в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг. Создание электронного правительства

¹⁷¹ Андрианов В.Д. Электронное правительство и качество госуправления. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://bujet.ru/article/142372.php>.

¹⁷² Бачило И.Л. «Электронное правительств и инновации в области государственных функций и государственных услуг. / Информационные ресурсы России. 2010. № 1. — С. 14.

предполагает построение системы общественного управления, реализующей решение масштабных задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки.

Мировой опыт показывает, что внедрение технологий «электронного правительства» предоставляет гражданам и бизнесу доступ к высококачественным услугам госорганов и одновременно уменьшает стоимость этих услуг.

Международный опыт внедрения электронного правительства:

- США:

- ✓ 1999 г. — в США подписаны два меморандума — об электронном правительстве (Electronic Government) и об использовании информационных технологий на пользу обществу (Use of Informational Technology to Improve Our Society)¹⁷³. Это был старт широкомасштабного проекта внедрения технологий электронного правительства в деятельность американских госструктур.
- ✓ 2002 г. — принятие закона США «Об электронном правительстве», организации специального Управления по электронному правительству (Office of Electronic Government) в рамках Административно-бюджетного управления (Office of Management and Budget) и формировании Фонда электронного правительства с ежегодным бюджетом от 45 до 150 млн. долл.¹⁷⁴ Однако фактически Конгресс США ежегодно утверждал в среднем всего от 4 до 5 млн. долл. Отмечается также отставание институционального реформирования и реорганизации правовой базы от задач электронного правительства в США. Однако, несмотря на возникающие трудности и проблемы, в США сложилась система управления процессом развития электронного правительства и поэтапного внедрения электронных государственных услуг как неразрывной части и ядра административной реформы¹⁷⁵.

- Европейский союз:

- ✓ 2000 г. — Советом Европы одобрена программа «Электронная Европа-2002», рассчитанная на период 2000–2002 гг. Разработ-

¹⁷³ *Кристалльный Б.В.* Электронное правительство. Опыт США / Б.В. Кристалльный, Ю.В. Травкин; под ред. В.И. Дрожжинова. М.: Эко-Трендз, 2003. — С. 23–27.

¹⁷⁴ *Кристалльный Б.В.* Электронное правительство. Опыт США / Б.В. Кристалльный, Ю.В. Травкин; под ред. В.И. Дрожжинова. М.: Эко-Трендз, 2003. — С. 33–39.

¹⁷⁵ *Фонтейн Дж. Е.* Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом внедрении E-Government // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука: Сб. науч. тр. № 4. М.: ИНИОН, 2007. С. 73–77.

чики программы выделили 11 направлений деятельности, в которых страны-члены ЕС должны были сконцентрировать свои усилия, в том числе задачи по созданию предпосылок для развития базовых составляющих информационного общества, получивших в дальнейшем названия «Электронное правительство», «Электронное здравоохранение», «Электронное образование», «Электронный бизнес».

- ✓ 2002 г. — принята программа «Электронная Европа 2005», в которой были определены более практические цели и источники финансирования. Реализация программы «Электронная Европа 2005» должна привести к появлению в Европе, в том числе, современных государственных служб, допускающих взаимодействие с гражданами в режиме реального времени, и электронного правительства. К концу 2005 года на уровне Европейского Союза предоставлялось 20 базовых государственных услуг (12 услуг для граждан и 8 услуг для бизнеса), реализация которых отслеживалась в качестве одного из индикаторов прогресса отдельных стран в сфере создания «электронного правительства».
- ✓ 2006 г. — рамках Еврокомиссии сформирован новый План действий по электронному правительству¹⁷⁶.

Задача создания комплексной системы индикаторов измерения степени развития информационно-коммуникационных технологий в различных странах мира и методологии ее практического применения начала формулироваться в конце 1990-х гг. К этому времени уже имелся существенный практический опыт и методический потенциал измерения отдельных факторов, влияющих на развитие информационного общества — охвата населения и бизнеса средствами связи (стационарной и мобильной телефонией), количества телевизоров, радиоприемников и компьютеров на душу населения, динамики роста интернет-аудитории и др.¹⁷⁷

Рассмотрим два подхода, иллюстрирующие международный опыт:

- индекс готовности стран мира к использованию электронного правительства, формируемый ООН;
- система индикаторов для измерения уровня развития электронного правительства в странах Европейского Союза.

¹⁷⁶ Андрианов В.Д. Электронное правительство и качество госуправления. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://bujet.ru/article/142372.php>.

¹⁷⁷ Чугунов А.В. Системы индикаторов и мониторинг развития информационного общества и экономики знаний // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 7. С. 13–30.

Индекс ООН готовности стран к электронному правительству «Оценка уровня готовности стран мира к использованию электронного правительства» осуществляется в рамках деятельности Департамента экономического и социального развития ООН, ежегодно публикующего отчеты, представляющие потенциал и возможности развития этих социальных технологий в 191 стране мира. Используемые в UN Global E-Government Readiness Report индексы оценивают страны по готовности электронного правительства (E-Government Radiness) и электронному участию (E-Participation). Выделены два аспекта, влияющие на развитие электронного правительства:

- потенциал, или способность (Capacity), государственного сектора к развертыванию инфраструктуры ИКТ, позволяющей улучшить качество услуг населению и бизнесу, т.е. готовность страны к созданию электронного правительства;
- готовность (Willingness), которая означает наличие действий со стороны правительства, направленных на обеспечение информацией и знаниями для повышения вооруженности (или степени удовлетворенности) населения.

Индекс готовности электронного правительства (E-Government Readiness Index) отражает характеристики доступа к электронному правительству, главным образом технологическую инфраструктуру и образовательный уровень, чтобы представить, как страна использует возможности ИКТ для национального, экономического, социального и культурного развития. Этот индекс позволяет сравнивать состояние и анализировать тенденции, существующие в пределах стран и регионов, а также между ними. Подчеркивается, что E-Government Readiness Index особенно интересен для глав правительств, политиков, специалистов, а также для представителей гражданского общества и частного сектора, поскольку позволяет проводить глубокий анализ состояния и позиций страны в мировом сообществе в области использования гражданами электронного правительства¹⁷⁸. Индекс готовности к электронному правительству состоит из трех исходных индексов (подиндексов):

- развития правительственных веб-сайтов (Web Measure Index),
- телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index),
- человеческого капитала (Human Capital Index).

¹⁷⁸ Дрожжинов В.И. Электронные правительства и электронная демократия / В.И. Дрожжинов, А.А. Штрик // IKS-online. 2006. № 8 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2006/articles/egovReady.shtml>.

Если проанализировать показатели, которые включены в эти подиндексы, то видно, что собственно к электронному правительству имеет отношение лишь один — Web Measure Index — в рамках которого анализируется степень развития правительственных веб-сайтов. Причем в связи с невозможностью осуществления оценки всех правительственных сайтов (сайтов министерств и агентств) во всех государствах, участвующих в индексе, было решено ограничиться шестью ресурсами: сайт правительства и сайты пяти министерств или агентств — здравоохранения, образования, социального обеспечения, труда и занятости, финансов. Два других подиндекса образуются на основе официальной государственной статистики в сфере телекоммуникаций (по данным Международного союза электросвязи) и образования (UNDP и UNESCO).

Индекс впервые был опубликован в 2003 году¹⁷⁹ (по материалам 2002 года), затем были сформированы индексы 2004¹⁸⁰ и 2005¹⁸¹ годов, потом наступила пауза (судя по всему, в 2006–2007 гг. информация для индекса не обрабатывалась, вероятно, в связи с подготовкой и проведением Всемирного саммита по информационному обществу). В 2008 году был опубликован очередной индекс (E-Government Readiness Report 2008)¹⁸², данные которого относятся к 2007 году.

Лидерами в рейтинге по данному индексу традиционно являются США (первое место в индексах 2004 и 2005 гг., в индексе 2008 года переместились на четвертое место), Дания (устойчивое второе место за три последних года), Швеция (первое место в 2008 году, третье — в 2005 г., четвертое — в 2004 г.). Россия имела традиционно низкие значения ин-

¹⁷⁹ UN Global E-Government Survey 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>.

¹⁸⁰ UN Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>.

¹⁸¹ UN Global E-Government Readiness Report 2005. From E-Government to E-Inclusion / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>.

¹⁸² United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.

декса готовности электронного правительства. Однако до 2005 г. наблюдался постепенный рост места России в этом рейтинге: с 58 места в индексе 2003 года до 52 в 2004 г. и 50 места в 2005 г. Однако рейтинг 2008 года показал, что Россия заняла всего 60-е место по уровню готовности к развитию электронного правительства.¹⁸³

В 2010 году оценка стран проводилась не по индексу готовности электронного правительства (E-Government Readiness Index), а уже по индексу развития электронного правительства (E-government development index). Индекс развития электронного правительства можно рассматривать в качестве «приемника» индекса готовности электронного правительства, т.к. он включает два традиционных компонента:

- телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure component),
- человеческого капитала (Human Capital component).

Третьим компонентом, который используется для расчета индекса развития электронного правительства, является компонент предоставления услуг в режиме он-лайн (Online service component). Это связано с тем, что в современных условиях, по мнению экспертов ООН, необходимо оценивать уже не готовность или способность стран к реализации электронного правительства, а уровень успешности стран на пути продвижения и реализации возможностей в этом направлении.

Согласно опубликованным данным¹⁸⁴, в рейтинге развития электронного правительства Россия занимает 59 место. Первые пять мест принадлежат Республике Корея, США, Канаде, Великобритании и Нидерландам.

Разработке системы индикаторов для измерения уровня развития электронного правительства в странах Европейского Союза тоже уделяется большое внимание. Предпосылкой к разработке методики оценки уровня развития электронного правительства стала серия проектов в рамках программы «Электронная Европа» (2002, 2005), основной целью которых было обеспечение гарантированного электронного до-

¹⁸³ Чугунов А.В. Индекс ООН готовности стран к электронному правительству: соотношение с правительственными данными [Текст] / А.В. Чугунов // Информационные ресурсы России. — М. : Российское энергетическое агентство Минэнерго РФ- 2009. — Вып. 1. — С. 22-24. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/journal/irr/2009/number_1/number_1_4/number_1_4916.

¹⁸⁴ United Nations e-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. New York, 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www2.unpan.org/egovkb/documents/2010/E_Gov_2010_Complete.pdf.

ступа к базовым государственным услугам в странах-участниках этих проектов. Методика Европейской Комиссии применяется для построения модели, по которой проводится мониторинг развития Е-услуг в государствах ЕС и обозначения принципов регулирования, необходимых для успешной реализации электронных правительственных услуг. Важно отметить, что для расчетов показателей модели используются преимущественно официальные источники информации. Список индикаторов, определенных Еврокомиссией, был одобрен в ноябре 2000 г. Этот список включал только три индикатора, имеющих отношение к электронному правительству:

- доля базовых услуг, доступных в онлайн-режиме;
- использование населением правительственных онлайн-услуг для получения информации или заполнения электронных форм;
- доля государственных закупок, которая может быть выполнена в онлайн-режиме.

С 2001 года Еврокомиссия возлагает обязанность по измерению и анализу развития Е-услуг на консалтинговую компанию Sargemini. Система показателей не является фиксированной (перечень обновляется и дополняется). Отчеты, подготовленные консалтинговой компанией Sargemini по заказу Генерального директората ЕС по информационному обществу и СМИ, включают в себя сравнительный обзор развития базовых электронных услуг в странах Евросоюза (см. информацию на сентябрь 2007 г.¹⁸⁵, ноябрь 2009¹⁸⁶, декабрь 2010¹⁸⁷).

Очень важным является вопрос оценки положительной динамики в реализации системы электронного правительства (ее зрелости). Наиболее прагматичной и общепринятой системой оценки зрелости электронного правительства является качественная оценка уровня предоставления государственных услуг в электронном виде. Для оценки качества принято разбивать степень развитости электронных государ-

¹⁸⁵ The User Challenge Benchmarking. The Supply of Online Public Services: 7th Measurement. September 2007 / Directorate General for Information Society and Media.– [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf.

¹⁸⁶ Smarter, Faster, Better eGovernment: 8th Benchmark Measurement. November 2009 / Directorate General for Information Society and Media.– [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.epractice.eu/files/Smarter,%20Faster,%20Better%20eGovernment%20-%208th%20Benchmark%20Measurement.pdf>.

¹⁸⁷ Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action: 9th Benchmark Measurement. December 2010 / Directorate General for Information Society and Media.– [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=6537.

ственных услуг по стадиям развития. В западной литературе существуют различные подходы к классификации уровней зрелости электронного правительства.

Классификация стадий зрелости электронного правительства (по Д. Холмсу)¹⁸⁸

№ п/п	Название стадии зрелости электронного правительства	Характеристика стадии зрелости электронного правительства
I	Информационное присутствие	Несистемное взаимодействие органов государственной власти с гражданами, одностороннее распространение информации от представителей государственных структур через веб-сайт к гражданам.
II	Интерактивное взаимодействие	У пользователей государственного web-ресурса есть возможность коммуникации с представителями власти с помощью электронной почты, форума или чата (характерно наличие единого стандарта и требований к информационному наполнению государственных порталов, их структуре и дизайну).
III	Транзакционное взаимодействие	У пользователей появляется возможность получить сразу несколько государственных услуг в рамках одного визита (сессии) на портал, направленных на изменение личной информации о себе в государственных и муниципальных ИТ-системах (реестрах, регистрах, базах данных). Результат услуги может быть зафиксирован в электронном виде, поэтому должна быть сильна интеграция государственной услуги с электронными платежными системами и очень высоки требования и к информационной безопасности гражданина, защите его персональных данных.
IV	Трансформация государственных административных процедур	Предусматривается интерактивное участие граждан в принятии государственных управленческих решений, в изменении структуры государственных процедур согласно нуждам клиента. К таким государственным процедурам относятся: заполнение налоговых деклараций, запросы на получение документов, лицензий, пособий и т.д. Поток информации направлен в обе стороны.

Среди основных направлений функционирования электронного правительства можно выделить следующие виды взаимодействия:

- C2B (customer-to-business) — между гражданами и частными компаниями;

¹⁸⁸ *Стырин Е.М.* Стадии зрелости электронного правительства. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://open-gov.ru/2010/12/25/stadii-e-gov/>

- B2B (business-to-business) — между частными компаниями;
- G2C (government-to-citizen) — между государственными службами (на уровне правительства, ведомств и регионов) и гражданами;
- G2B (government-to-business) — между государством и частными компаниями;
- G2G (government-to-government) — между органами государственного управления.

Схема электронного взаимодействия государства, бизнеса и граждан представлена на рис. 1.



Рис. 1. Схема электронного взаимодействия государства, бизнеса и граждан¹⁸⁹

Процесс разработки государственной политики Российской Федерации в сфере развития информационного общества можно разделить на три этапа¹⁹⁰:

- 1991–1995 гг. — формирование основ государственной политики в сфере информатизации в условиях рыночных отношений;
- 1995–1998 гг. — переход от политики информатизации к формированию основ информационной политики;

¹⁸⁹ Агамирзян И. Электронное правительство в контексте глобализации. Компьютерра. 2002. № 23. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.computerra.ru/offline/2002/448/18414/>

¹⁹⁰ Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ict.edu.ru/ft/005716/68362e2-st18.pdf>.

- 1998–2008 гг. — формирование государственной политики в сфере развития информационного общества.

Одновременно в 2005–2008 гг. шел процесс *формирования* нормативной базы в сфере электронного правительства в России.

В 2008 г. завершился этап *разработки* государственной политики и начался этап *реализации* стратегии развития информационного общества в России. Это было «ознаменовано» принятием первого официального документа, утвержденного на высшем государственном уровне — «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации»¹⁹¹. В 2008 г. началась разработка плана *реализации* Стратегии и программ развития информационного общества на региональном уровне.

Поэтому 2008 год можно рассматривать как начало нового этапа — этапа развития электронного правительства в России.

Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства на период до 2010 года была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации¹⁹² в 2008 году в качестве дополнения к федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 гг.)»¹⁹³. Предполагалось, что реализация мероприятий программы позволит уменьшить административную нагрузку на население и организации, повысит скорость и качество предоставляемых государственных услуг, что в свою очередь положительно отразится на общем уровне доверия населения к государству. Однако после четырех лет реализации программы эксперты констатировали отсутствие практически значимых результатов в ее реализации. В 2002–2005 годах в рамках ФЦП «Электронная Россия» было выполнено всего лишь 2,5 % от общего объема запланированных проектов информатизации органов власти. Объем финансирования программы из федерального бюджета в этот период не превышал 25 % от предусмотренной суммы. В последующие годы в ФЦП неоднократно вносились существенные изменения.

Электронное правительство в России планировалось создавать в два этапа.

¹⁹¹ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212).

¹⁹² Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 632-р).

¹⁹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

2008 год — разработка и утверждение необходимых правовых и технических документов и регламентов.

2009 — 2010 годы — практическое внедрение системы в министерствах и ведомствах.

Однако указанные сроки не были соблюдены, поэтому в сентябре 2009 года в программу «Электронная Россия» были внесены очередные изменения. В ее новой редакции были определены мероприятия, цели и показатели результативности, направленные на построение инфраструктуры электронного правительства России и реализацию Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства.

Инфраструктуру электронного правительства планировалось строить на унифицированной технологической платформе путем объединения на единой телекоммуникационной основе его функциональных элементов:

- информационных систем федеральных органов исполнительной власти;
- информационных систем субъектов РФ;
- информационных систем органов местного самоуправления;
- элементов инфраструктуры общественного доступа — центров доступа в общественных приемных;
- библиотек и ФГУП «Почта России»;
- ведомственных и региональных центров телефонного обслуживания;
- сайтов государственных органов в сети Интернет;
- региональных многофункциональных центров оказания услуг.

Кроме оказания услуг для граждан и организаций и создания инфраструктуры электронного правительства предполагалось построение информационно-аналитических систем для повышения эффективности государственного управления, мониторинга социально-экономического развития, управления ходом реализации приоритетных национальных проектов. Создание такой системы, получившей название Государственная автоматизированная система «Управление», призвано было решить задачу совершенствования управления в России в рамках проведения административной реформы.

Оператором создания инфраструктуры электронного правительства в 2009 году была утверждена компания «Ростелеком»¹⁹⁴. В рамках создания инфраструктуры электронного правительства в 2010 году

¹⁹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации №1475-р от 15.10.2009 г.

было подписано постановление Правительства Российской Федерации¹⁹⁵, определяющее срок запуска единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Главная функция этой системы — налаживание обмена между ведомствами информацией, необходимой для оказания государственных услуг населению. Документ обязывает ведомства соблюдать сроки перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде. К системе должны будут подключиться не только федеральные, но и региональные системы межведомственного электронного взаимодействия.

Непосредственное отношение к формированию электронного правительства (электронных сервисов для граждан и бизнеса, электронного и информационного межведомственного взаимодействия) имеет разработка административных регламентов. В настоящее время работа по переходу к электронным государственным услугам ведется прежде всего по тем из них, для которых уже утверждены «бумажные» регламенты.

В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации¹⁹⁶ к 2015 г. все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид. Для координации этой работы в мае 2008 г. была принята Концепция развития электронного правительства¹⁹⁷, а в октябре 2009 г. правительство утвердило план перехода на оказание государственных услуг в электронном виде¹⁹⁸.

План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде предусматривал поэтапное развитие сервисов:

1-й этап — размещение информации о государственной услуге (функции) в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале¹⁹⁹;

¹⁹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. N 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

¹⁹⁶ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212).

¹⁹⁷ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 632-р).

¹⁹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 N 1555-р «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

¹⁹⁹ Портал госуслуг (gosuslugi.ru) — был открыт в 15 декабря 2009 г.

2-й этап — размещение на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (исполнения функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

3-й этап — предоставление документов в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

4-й этап — обеспечение возможности для заявителей с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции;

5-й этап — обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных функций в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это допускается федеральным законом.

В 2010 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»²⁰⁰, целью которой является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Основными задачами реализации государственной программы на 2011–2014 годы являются:

- повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе;
- построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления;
- развитие российского рынка информационных и телекоммуникационных технологий, обеспечение перехода к экономике, осуществляемой с помощью информационных технологий;
- преодоление высокого уровня различия в использовании информационных технологий регионами, различными слоями общества и создание базовой инфраструктуры информационного общества, в том числе:

²⁰⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

- обеспечение безопасности в информационном обществе;
- развитие цифрового контента и сохранение культурного наследия.

Таким образом, формирование электронного правительства требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти в рамках единой государственной политики.

Ключевые понятия

Государственная политика информатизации — комплекс взаимовязанных политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий, целью которого является установление общегосударственных приоритетов развития информационной инфраструктуры, производства и использования ИКТ и информации в целях развития и создания условий перехода России к информационному обществу.

Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) — федеральная государственная информационная система, которая обеспечивает доступ граждан и организаций к части сведений об услугах (функциях), размещенных в сводном реестре, предназначенных для распространения.

Информационно — коммуникационные технологии — совокупность методов, производственных процессов и программно-технических средств, интегрированных с целью сбора, обработки, хранения, распространения, отображения и использования информации в интересах ее пользователей.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления — информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления (далее — подведомственные организации), либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления — муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

Официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления — сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

Электронный документооборот — автоматизированное управление процедурами работы с документами на всем протяжении их жизненного цикла от создания до архивирования.

Электронное правительство (e-Government) — форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятию «электронное правительство».
2. Сформулируйте основные цели электронного правительства.
3. Какие критерии используются для формирования ООН индекса готовности стран мира к использованию электронного правительства?
4. Какая система индикаторов используется для измерения уровня развития электронного правительства в странах Европейского Союза?
5. Дайте характеристику стадиям зрелости электронного правительства (по Д.Холмсу)?
6. Какие виды взаимодействия можно выделить среди основных направлений функционирования электронного правительства?
7. Какие этапы в сфере развития информационного общества можно выделить в процессе реализации государственной политики Российской Федерации с 1991 г.?
8. С какими проблемами столкнулось Правительство Российской Федерации при реализации целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 гг.)»?

Перечислите этапы развития сервисов в соответствии с планом перехода²⁰¹ федеральных органов исполнительной власти на предоставление

²⁰¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 N 1555-р «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде?

10. Перечислите основные задачи реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» на 2011–2014 годы?

Задания для самостоятельной работы

1. Опишите услуги, которые может получить гражданин при получении заграничного паспорта на разных стадиях (информационного присутствия, интерактивного взаимодействия, транзакционного взаимодействия) зрелости электронного правительства.

2. Соотнесите этапы перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации²⁰² со стадиями (информационного присутствия, интерактивного взаимодействия, транзакционного взаимодействия, трансформации государственных административных процедур) зрелости электронного правительства.

Нормативно-правовые акты

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 — 2010 годы)».

2. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212).

3. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. N 632-р).

4. Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 N 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

²⁰² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 N 1555-р «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации №1475-р от 15.10.2009 г. (об определении единого национального оператора инфраструктуры электронного правительства).

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 N 1555-р «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

7. Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 N 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде».

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. N 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Основная литература

1. Концепция электронного правительства в современной России. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. — С. 67–85.
2. *Чугунов А.В.* Российская концепция «Электронного государства»: формирование государственной политики и организационно-правовые проблемы // Вестник Московского университета. Серия 12 «Политические науки». 2010. № 3. — С. 78–89.
3. *Балашова Е.М.* Оценка эффективности электронного правительства. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. — С. 205–220.

Дополнительная литература

1. *Жулин А.Б., Костырко А.А., Смирнова Ж.И.,* Перспективы развития порталов государственных услуг в контексте административной реформы в РФ. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.
2. «Электронное правительство: взаимодействие государственного и частного секторов». Российско-французский семинар. ГУ-ВШЭ, 7 сентября 2010 г. (Материал подготовил Е.М.Стырин). Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. — С. 163–172.
3. *Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х., Чаплинский А.В.* Межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении государственных (муниципальных) услуг: постановка проблемы. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. — С. 5–22.
4. *Трутнев Д.Р., Чугунов А.В.* Подготовка кадров государственных и муниципальных служащих в области электронного правительства: взаимосвязь уровня ИТ-компетенций и результативности проектов. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. — С. 138–145.
5. *Клименко А.В.* Электронные административные регламенты. В кн.: Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М., 2004.
6. *Данилин А.В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты. М., ИНФРА-М, 2004.

3.8. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В зависимости от содержания проблемы под качеством государственного управления понимается различный диапазон характеристик государства и его институтов. Иногда под этим понятием подразумевают качество государства в целом как единства трех ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной. Отсюда вытекает и набор компонентов оценки, в который входят характеристики подотчетности власти, ее прозрачности, соблюдения верховенства закона²⁰³.

Для оценки качества государственного управления по непосредственным результатам необходимо некое идеальное представление о состоянии его институтов и их функционировании. Такое представление может быть получено, во-первых, из анализа нормативной правовой базы, во-вторых, на основе изучения лучшей практики²⁰⁴.

Задача создания комплексной системы индикаторов измерения качества государственного управления и методологии их практического применения начала формулироваться в конце 1990-х гг. К настоящему времени уже имеется существенный практический опыт и методический потенциал организации мониторинга и межстрановых сопоставлений в исследуемой сфере в определенный период времени.

Интегральный показатель государственного управления GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) с 1996 г. каждые два года рассчитывается почти по 200 странам. Этот показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных, взятых из различных источников (индексы и результаты исследований, осуществляемых на регулярной основе международными и неправительственными организациями), и состоит из 6 индексов, отражающих различные параметры государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому государственное управление (Governance) понимается как совокупность традиций и институциональных образований, с помощью которых органы власти управляют страной.

²⁰³ Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — С. 3.

²⁰⁴ Клименко А.В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2008. № 6. — С. 55–70.

Описание методологии формирования индекса и источников данных приводится в ежегодной публикации по результатам очередного сравнительного исследования²⁰⁵.

Показатель GRICS состоит из шести индексов²⁰⁶.

Индекс «Право голоса и подотчетность» (*Voice and Accountability*) включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства, а также степень независимости прессы.

Индекс «Политическая стабильность и отсутствие насилия» (*Political Stability and Absence of Violence*) состоит из группы показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и его 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, а также подрывает возможность мирных выборов правительства гражданами.

Индекс «Эффективность правительства» (*Government Effectiveness*) отражает качество государственных услуг, качество функционирования государственного аппарата (качество бюрократии), компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.

Индекс «Качество законодательства» (*Regulatory Quality*) связан с проводимой политикой. С помощью этого индекса фиксируются меры, противоречащие рыночной экономике, такие как неадекватный контроль уровня цен и банковской сферы, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

Индекс «Верховенство закона» (*Rule of Law*) измеряет не только уровень доверия граждан к законам, но и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.

²⁰⁵ См.: Kaufmann, D. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2007 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi; The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. — 102 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386.

²⁰⁶ The Worldwide Governance Indicators. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Индекс «Контроль коррупции» (*Control of Corruption*) — индекс отражает восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды). Несмотря на видимую прямолинейность индекса, в нем читаются 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 коррупции²⁰⁷.

Показатель GRICS отражает комбинацию ответов на вопросы о качестве государственного управления и строится на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций²⁰⁸. По каждому из шести приведенных индексов дается балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых:

- компаниями, занимающимися оценкой рисков,
- Институтом европейского университета,
- высшими учебными заведениями, агентствами по изучению общественного мнения и т. д.

Учитывая, что используемая методика позволяет выполнять как оценку отдельных компонентов, так и комплексную оценку, можно выборочно отслеживать лишь отдельные аспекты государственного управления в зависимости от потребностей и назначения оценки.

Недостатки оценки государственного управления с использованием показателя GRICS состоят в том, что этот показатель:

- разработан для осуществления межстрановой оценки путем сопоставления *разных* стран друг с другом, а не для отслеживания динамики изменений в данной сфере в какой-либо одной стране (такой подход предназначен для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени).
- опирается исключительно на субъективные индикаторы и индикаторы, основанные на восприятии, что повышает риск смещения рейтинговых оценок например, страны с высоким уровнем эконо-

²⁰⁷ См.: Административная реформа и реформа государственного регулирования в России. Устранение потенциальных источников коррупции: Аналитическая записка / Всемирный банк. Доклад № 36157-RU. 1 октября 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://go.worldbank.org/US8ARORO00>.

²⁰⁸ Барциц, И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.

мического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления)²⁰⁹.

На сайте Всемирного банка имеется доступ к информационной системе «Worldwide Governance Indicator» для определения вышеперечисленных индексов²¹⁰. Этот инструмент позволяет получать данные в форме графиков и таблиц, как по всем индексам по одной стране (группе стран), так и сравнить несколько стран по одному выбранному индексу.

Индекс конкурентоспособности роста.

Современное развитие мировой экономики и особенно процессы глобализации мирового хозяйства, усилившаяся взаимозависимость экономик, формирование глобальных товарных и финансовых рынков привели к усилению интереса к проблеме повышения международной конкурентоспособности в странах, включенных в эти процессы. Вопросы конкурентоспособности на уровне экономики по степени актуальности выходят на первые места среди вопросов национальной значимости, поскольку тесно связаны с достижением динамичного экономического развития страны и повышением уровня жизни ее населения.

В связи с этим, достаточно популярным является индекс конкурентоспособности роста (Growth Competitiveness Index — GCI), поддерживаемый Всемирным экономическим форумом и включающий оценку качества общественных институтов²¹¹. Впервые этот индекс был построен в 2002 г.

С 2006 г. он включает девять компонентов, среди которых выделяется состояние общественных институтов, экспертно оцениваемое по таким параметрам, как обеспечение права собственности, состояние этики и уровень коррупции, неправомерное воздействие (фаворитизм и пр.), эффективность правительства. Эффективность правительства анализируется с точки зрения наличия нерациональных бюджетных расходов, бюрократических барьеров ведения бизнеса и пр. Все эти параметры относятся к базовым условиям обеспечения экономического роста.

²⁰⁹ Барциц, И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.

²¹⁰ Worldwide Governance Indicator / The World Bank. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

²¹¹ World Economic Forum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.weforum.org/issues?issuetype=Economic_Growth.

Индекс охватывает 125 стран и строится на основе открытых отчетных данных и экспертных опросов, проводимых экспертами Всемирного экономического форума²¹².

Индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI), созданный для Всемирного экономического форума профессором Колумбийского университета Ксавье Сала-и-Мартином (Xavier Sala-i-Martin, Columbia University) и впервые опубликованный в 2004 году, является основным средством обобщенной оценки конкурентоспособности стран²¹³.

При расчете GCI исследуются три широкие области, каждая из которых охватывает составляющие, которые представляют важность для конкурентоспособности страны. Это «базовые требования» (институциональная основа, инфраструктура, макроэкономическая среда, здравоохранение и начальное образование); «факторы, повышающие эффективность» (высшее образование и обучение, рыночная эффективность товаров, эффективность рынка труда, развитие финансового рынка, технологическая готовность и размер рынка); и «факторы инновации и совершенствования производства» (повышение уровня сложности бизнеса и инновации). Страны оцениваются по широким категориям и их элементам по шкале от 1 (наихудшее) до 7 (наилучшее) и получают рейтинг в Индексе глобальной конкурентоспособности (ИГК). Источником сведений служат национальные и международные статистические данные и опросы руководителей бизнеса в каждой стране²¹⁴.

Подробное описание методологии формирования Индекса и источников данных для него приводится в ежегодном докладе Всемирного экономического форума по результатам очередного сравнительного исследования²¹⁵. Для каждой из экономик, охваченных исследованием, отчет содержит детальные описания страны и национальной экономики с подробными итогами по общей позиции в рейтинге и по наиболее выдающимся конкурентным преимуществам и недостаткам, которые

²¹² Климченко А.В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2008. № 6. — С. 55–70.

²¹³ Всемирный экономический форум: рейтинг глобальной конкурентоспособности 2011–2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/state/2011/09/07/3330>.

²¹⁴ Всемирный банк в России. Доклад об экономике России. № 24. Март 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/RER24_full_Rus.pdf.

²¹⁵ The Global Competitiveness Report 2011–2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/>

были выявлены на основании анализа, используемого для расчета Индекса. Включен также подробный статистический раздел с таблицами рейтингов по различным индикаторам. В отчете содержится подробный обзор сильных и слабых сторон конкурентоспособности стран, что делает возможным определение приоритетных областей для формулирования политики экономического развития и ключевых реформ. Традиционно, в доклад также включены тематические разделы, посвященные более детальному исследованию ряда стран и регионов²¹⁶.

Индекс восприятия коррупции CPI (Corruption Perceptions Index — CPI) — композитный индекс, разработанный международной неправительственной организацией Transparency International, которая ежегодно с 1995 г. осуществляет расчет CPI по методологии, основанной на результатах своих обследований²¹⁷. Основная цель индекса — представить текущее состояние уровня коррупции в стране.

Индекс восприятия коррупции базируется на данных 17 различных опросов и исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и местных аналитиков, включая опросы населения страны (как ее граждан, так и иностранцев)²¹⁸.

Transparency International фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды. Исследования, используемые при составлении CPI, в основном содержат вопросы, связанные со злоупотреблением властью, имеющим отношение к извлечению личной выгоды, направленное, например, на подкуп государственных должностных лиц при осуществлении государственных закупок.

В связи с тем, что индекс отражает именно восприятие коррупции, он существенно зависит от выборки респондентов. Индекс представляет шкалу от 0 до 10 баллов: более высокий балл соответствует более низкому уровню восприятия коррупции. Индекс основан на результатах исследований, которые дают представление лишь о состоянии коррупции на определенном временном промежутке и отражают как мнения, так и опыт конкретных респондентов.

²¹⁶ The World Economic Forum . [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.weforum.org/>

²¹⁷ Чугунов А.В. Оценка эффективности государственного управления и развития электронного правительства: международные индексы и индикаторы. — СПб., 2009. — 12 с. (Серия «Электронное правительство и государственное управление»; препринт № 09.001 / НП ПРИОР Северо-Запад; Ресурсный центр электронного правительства и государственного управления).

²¹⁸ What is the CPI? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail.

Недостатки оценки уровня коррупции с использованием Индекса восприятия коррупции состоят в том, что расчет этого индекса:

- производится лишь для части независимых государств, существующих в мире, и количество оцениваемых стран постоянно меняется;
- опирается на субъективные экспертные оценки, что повышает риск смещения рейтинговых оценок.

Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom) — разработан Фондом Наследия (Heritage Foundation) совместно с газетой Wall Street Journal в 1995 г. Информационной базой индекса экономической свободы являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов.

Ранжирование стран по уровню экономической свободы проводится в соответствии с экспертно оцененной степенью государственного принуждения и ограничениями на ведение бизнеса.

Чем больше экономической свободы, тем лучше государство.

Индекс экономической свободы рассчитывается по среднему арифметическому десяти контрольных показателей²¹⁹:

- свобода бизнеса;
- свобода торговли;
- фискальная свобода;
- участие правительства;
- монетарная свобода;
- свобода инвестиций;
- финансовая свобода;
- права собственности;
- свобода от коррупции;
- свобода труда.

По каждому показателю странам выставляется оценка в баллах — от 0 до 100. Чем больше баллов, тем более высоко оценивается уровень экономической свободы в стране по данному критерию. При итоговом расчете Индекса показатели суммируются. Таким образом, в «абсолютно свободной» экономике в итоге должно получиться 100 баллов, а там, где свободы нет в принципе, соответственно, 0. Все страны мира, представленные в итоговом отчете, разделены на пять условных групп в соответствии со своим рейтингом:

²¹⁹ Барциц, И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 (80) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvlavst.ru/archive/index.433.php>.

- страны со свободной экономикой (набравшие более 80 баллов из 100 возможных);
- страны с преимущественно свободной экономикой (набравшие от 70 до 80 баллов);
- страны с умеренно свободной экономикой (набравшие от 60 до 70 баллов);
- страны с преимущественно несвободной экономикой (набравшие от 50 до 60 баллов);
- страны с несвободной экономикой (набравшие менее 50 баллов).

Концепция экономической свободы базируется на идеях шотландского экономиста Адама Смита (Adam Smith), выдвинутых им в работе «Богатство народов» (The Wealth of Nations, 1776). Составители Индекса считают, что между свободой экономики и успешностью ее развития есть взаимосвязь, которую можно наблюдать благодаря данному Индексу²²⁰.

Анализ экономической свободы проводится ежегодно, начиная с 1995 года.

Исследование условий ведения бизнеса (BEEPS — The Business Environment and Enterprise Performance Survey)²²¹ является совместной инициативой Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка, охватывает широкий круг вопросов, касающихся делового климата в России, других странах Центральной и Восточной Европы, странах бывшего СССР и Турции. Первый опрос BEEPS, ставивший своей целью оценку бизнес-среды и условий для развития частных предприятий, был проведен в 1999–2000 годах. Он охватил около 4000 фирм из 26 стран Восточной Европы и Центральной Азии, включая Турцию²²². Обследование проводится каждые 3 года.

Обследование BEEPS строится на сборе субъективных данных о некоторых аспектах деловой среды, в которой действуют предприятия, а также количественных данных о результатах деятельности предприятий. Обследования проводятся путем личных опросов владельцев или руководителей компаний.

²²⁰ Индекс экономической свободы — информация об исследовании. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info>.

²²¹ BEEPS Data Portal [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://beeps.prognoz.com/beeps/Home.ashx>.

²²² Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/beeps.shtml>.

В 2008–2009 годах это обследование проводилось в четвертый раз и охватило собой почти 12 тысяч коммерческих предприятий в 29 странах²²³. Предприятия должны были оценить серьезность потенциальных препятствий ведению бизнеса из списка в 16 позиций (охватывающих все основные области, которые могут сказаться на экономическом росте) по пятибалльной шкале:

- 0 (не является препятствием);
- 1 (незначительное препятствие);
- 2 (среднее препятствие);
- 3 (значительное препятствие);
- 4 (очень серьезное препятствие).

Помимо этого, в ходе обследования собирались данные о ряде характеристик предприятий.

В качестве потенциальных препятствий были указаны следующие²²⁴:

- доступ к финансированию;
- доступ к земельным ресурсам;
- лицензирование и разрешения на ведение деятельности;
- коррупция;
- суды;
- преступность, хищения и беспорядок;
- таможенное и торговое регулирование;
- электроэнергия;
- недостаточно квалифицированная рабочая сила;
- нормы трудового законодательства;
- политическая нестабильность;
- практика конкурентов в неформальном секторе;
- налоговое администрирование; ставки налогообложения;
- транспорт и телекоммуникации.

Учитывая, что экономические показатели той или иной страны тесным образом связаны с развитием и инновациями на предприятиях, что, в свою очередь, должно отражать состояние деловой среды, к совместным обследованиям ЕБРР и Всемирного банка (BEEPS) существует немалый практический интерес.

Эти и подобные индексы базируются на экспертных оценках и дают сравнительную характеристику различных сторон функционирования

²²³ Европейский банк реконструкции и развития. Доклад о переходном процессе за 2010 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/transition/tr10Re.pdf>.

²²⁴ Европейский банк реконструкции и развития. Доклад о переходном процессе за 2010 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/transition/tr10Re.pdf>.

государственных систем. Они не предназначены для принятия управленческих решений, но сигнализируют о наличии проблем в той или иной области.

Наряду с международными индексами в практике многих стран используются национальные оценки.

В США, например, оценка качества государственного управления организована как конкурсный некоммерческий проект (GPP — government performance project), финансируемый донорскими организациями. Оценке подлежат уровень финансового менеджмента и в целом система управления по результатам, управление персоналом, информационными технологиями, капитальными расходами. По этим параметрам сравниваются штаты и графства.

В Швеции Агентство финансового менеджмента строит рейтинги качества финансового управления в органах исполнительной власти в целях мониторинга исполнения установленных в этой сфере стандартов. Этот рейтинг используется Министерством финансов для формирования своей переговорной позиции при рассмотрении бюджетных заявок ведомств²²⁵.

В современной российской практике государственного управления используются оценки качества институтов исполнительной власти как на основе конечных, так и непосредственных результатов.

Так, с 2005 г. стали проводиться оценки достижения запланированных целей и показателей реализации политики в той или иной сфере государственного регулирования. Отчеты о достижении целей и показателей, утвержденных в докладах о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти (так называемых ДРОНДах), с определенной условностью могут служить характеристикой успешности политики, реализуемой ведомствами.

Процессные критерии впервые были использованы при реализации реформы региональных финансов, а затем при проведении, начиная с 2005 г., экспериментов по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты. В последнем случае оценка качества финансового менеджмента проводилась на основе таких критериев, как точное соблюдение установленных финансовых процедур, наличие механизмов предотвращения образования задолженности, анализа эффективности и стимулирования экономии бюджетных средств, системы учета результатов контрольных мероприятий, эффективной и прозрачной системы государственных закупок и пр. Все эти

²²⁵ Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — С. 4–5.

критерии не имеют прямого отношения к конечному эффекту, но создают необходимые условия для его обеспечения²²⁶.

С 2007 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации²²⁷ проводится анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в следующих сферах:

- экономического развития;
- здравоохранения и здоровья населения;
- общего образования;
- начального и среднего профессионального образования;
- жилищного строительства и обеспечения граждан жильем;
- жилищно-коммунального хозяйства;
- дорожного хозяйства;
- обеспечения безопасности граждан;
- организации государственного и муниципального управления.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации производится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

- социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- эффективность использования бюджетных ресурсов в субъекте Российской Федерации;
- ход реализации институциональных реформ в субъекте Российской Федерации.

Министерство регионального развития Российской Федерации²²⁸ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти определяет методику расчета интегральных рейтингов

²²⁶ *Клименко А.В.* Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2008. № 6. — С. 55–70.

²²⁷ Указ Президента Российской Федерации от 0 от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

²²⁸ Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation.

оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленной сфере.

В качестве исходных данных для проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации используется информация, содержащаяся в докладах высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период, с учетом данных Федеральной службы государственной статистики и иных федеральных органов исполнительной власти.

При наличии расхождений значений указанных показателей, представленных федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, используются данные федеральных органов исполнительной власти.

При расчете значений показателей используется среднегодовая численность постоянного населения в субъекте Российской Федерации²²⁹.

Ключевые понятия

Государственное управление — практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающиеся на его властную силу.

Качество управления — совокупность характеристик управления, принятая для оценки полезности управления.

²²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Вопросы для самоконтроля

1. Что входит в понятие «качество» в государственном управлении?
2. Перечислите основные международные индикаторы измерения качества государственного управления.
3. Из каких индексов состоит интегральный показатель государственного управления? Что каждый из них измеряет?
4. Какие компоненты включает индекс конкурентоспособности роста?
5. Какие области, представляющие важность для конкурентоспособности страны исследуются расчете индекса глобальной конкурентоспособности?
6. Какая международная организация разработала Индекс восприятия коррупции CPI?
7. Кто разработал индекс экономической свободы?
8. Какие контрольные показатели используются при расчете индекса экономической свободы?
9. Что является информационной базой интегрального показателя государственного управления, исследования условий ведения бизнеса, индексов: конкурентоспособности роста, восприятия коррупции, индекса экономической свободы?
10. В чем Вы видите недостатки оценки государственного управления при использованием рассмотренных индикаторов.
11. Какие организации, участвуют в оценке и распространении лучшей практики государственного управления?
12. Приведите примеры российской практики сравнительных оценок качества государственного управления.

Нормативно-правовые акты

1. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
2. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 608 «Об утверждении правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»».

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 806-р «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации».

Основная литература

1. *Кауфманн Даниэль, Краай Аарт, Лобатон Пабло.* Значение государственного управления. Всемирный банк, Группа изучения проблем развития, Институт Всемирного банка, Октябрь, 1999.

2. *Клименко А.В.* Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки. / П проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2008. № 6. — С. 55–70.

3. *Алескеров Ф. Т., Головщинский К. И., Клименко А. В.* Оценки качества государственного управления, ГУ-ВШЭ, 2006, Препринт, серия WP8, Государственное и муниципальное управление.

4. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

5. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

6. Инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Комитет экспертов по государственному управлению ООН, 2006.

Дополнительная литература

1. *Головщинский К.И., Елисеенко В.Ф.* Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

2. *Чугунов А.В.* Оценка эффективности государственного управления и развития электронного правительства: международные индексы и индикаторы. — СПб., 2009. — 12 с. (Серия «Электронное правительство и государственное управление»; препринт № 09.001 / НП ПРИОР Северо-Запад; Ресурсный центр электронного правительства и государственного управления).

СЕМИНАРЫ

СЕМИНАР 1. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РАЗНЫХ ТИПОВ

Цель: проведение функционального анализа полномочий федеральных органов исполнительной власти (министерств, агентств, служб в одной сфере деятельности), законодательно установленных и закрепленных в положениях об этих органах власти.

Задание:

1. Ознакомиться со структурой федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации²³⁰.

2. Выбрать федеральное министерство, федеральную службу и федеральное агентство в одной сфере деятельности.

3. Изучить функции федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства в одной сфере деятельности, законодательно установленных и закрепленных в положениях об этих органах власти.

4. Заполнить таблицу.

Таблица для заполнения

Тип функции, исполняемой федеральным органом исполнительной власти	Конечный результат исполнения функции	Получатели функции
Федеральное министерство (название)		

²³⁰ Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html>.

Тип функции, исполняемой федеральным органом исполнительной власти	Конечный результат исполнения функции	Получатели функции
Федеральная служба (название)		
Федеральное агентство (название)		

Сделать вывод о соответствии рассмотренных функций федеральных министерства, службы и агентства, законодательно установленных и закрепленных в положениях об этих органах власти, и функций федеральных министерств, служб и агентств, определенных указом президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Для информации

*(Из Указа президента Российской Федерации
от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре
федеральных органов исполнительной власти»)*

Функции органов исполнительной власти:

- функции по принятию нормативных правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

Установить, что *федеральное министерство*:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности.

Установить, что *федеральная служба*:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Установить, что *федеральное агентство*:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

СЕМИНАР 2. ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Цель: на основе текста Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года определить набор целей разного уровня для одного из предложенных направлений.

Задание:

1. Ознакомиться с направлениями долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года²³¹.

2. Определить: цели страны по выбранному группой направлению (цели первого уровня), правительства Российской Федерации²³² (цели второго уровня), органов исполнительной власти, в том числе, межведомственные (цели третьего уровня).

3. Заполнить таблицу.

Таблица для заполнения

Уровень целей	Содержание целей
<i>Направление:</i>	
Цели страны	
Цели Правительства РФ	
Цели органов исполнительной власти	

4. Сделать вывод о критериях распределения целей по уровням.

²³¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept/doc1248450453794>.

²³² Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 13-22). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/government/12106440/chapter/3/#300>.

СЕМИНАР 3. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РАБОТЫ НАД ПРОЕКТОМ «ПОДГОТОВКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ (УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ)»

Работа над проектом проводится в малых группах (6 чел). Каждая группа выбирает одну федеральную или региональную целевую программу, подбирает материал для выполнения проекта и готовит информацию по следующим вопросам:

- причины принятия данной целевой программы (с подтверждением статистической информацией);
- орган государственной власти — разработчик программы;
- цели и задачи программы;
- ожидаемые результаты реализации программы и целевые показатели и индикаторы;
- период действия программы;
- перечень и описание мероприятий программы;
- ресурсное обеспечение программы;
- описание системы управления реализацией программы, включающей в себя распределение полномочий и ответственности между структурными подразделениями, отвечающими за ее реализацию;
- достижения и проблемы в реализации программы (с подтверждением статистической информацией);
- предложения по разрешению проблем реализации программы органами государственной власти.

Источник для подготовки: постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

Регламент презентации результатов работы по проекту «Подготовка и реализация государственных целевых программ (управленческий аспект)»

Презентация результатов работы по проекту осуществляется на семинарских занятиях в 2 этапа.

1 этап. Представление основных результатов работы по проекту (до 20 минут).

Представление *основных* результатов работы по проекту осуществляться студентами (1–2 человека), которые являются представителями

группы, осуществлявшей работу над проектом. Решение о том, кто из студентов группы будет представлять *основные* результаты работы по проекту, принимается всей группой коллегиально. Использование для представления основных результатов работы по проекту презентации в Power Point приветствуется.

2 этап. Ответы на вопросы (до 10 минут).

После представления основных результатов работы по проекту, студентам группы дается возможность ответить на вопросы.

*Критерии оценки презентации результатов работы по проекту
«Подготовка и реализация государственных
целевых программ (управленческий аспект)»*

Оценка содержания

- Проблемный характер раскрытия содержания проекта.
- Полнота представления результатов работы по проекту.
- Последовательность в изложении.
- Четкая формулировка выводов о достижениях и проблемах при реализации целевой программы.

Оценка представления

- Доступность, ясность излагаемого материала.
- Живое изложение, умение заинтересовать.
- Убедительность выступления.
- Культура речи, четкость дикции, темп изложения.
- Логическая завершенность выступления.
- Соблюдение регламента выступления.

Презентация основных результатов работы по проекту в Power Point

- Текст легко читается, фон сочетается с текстом и графическими файлами.
- Логическая последовательность информации на слайдах.
- Общее впечатление от просмотра презентации.

Ответы на вопросы

- Уровень владения проблемой.
- Уровень аргументации при ответе на вопросы.
- Доброжелательность.

Максимальная оценка по каждому критерию — 10 баллов. Для выставления окончательной оценки за проект определяется сумма баллов по всем критериям, которая делится на 16.

СЕМИНАР 4. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И СТАНДАРТИЗАЦИЯ В ОРГАНЕ ВЛАСТИ

Цель: ознакомиться с основными разделами и составить элементы административного регламента исполнения государственной функции.

Задание:

1. Ознакомиться с Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373²³³.

2. Рассмотреть структуру и содержание двух любых утвержденных в текущем году административных регламентов Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга²³⁴: предоставления государственной услуги и исполнения государственной функции.

3. Ознакомиться с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14.04.2010 N 351 «О премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший руководитель государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга»²³⁵.

4. Ознакомиться с распоряжением Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 15.04.2010 N 592-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 14.04.2010 № 351»²³⁶.

²³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://правительство.рф/gov/results/15334/>

²³⁴ Административные регламенты Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://k-obr.spb.ru/page/306/>

²³⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.04.2010 N 351 «О премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший руководитель государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=891829230&nh=0>. <http://k-obr.spb.ru/page/161>.

²³⁶ Распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 15.04.2010 N 592-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 14.04.2010 № 351». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://k-obr.spb.ru/page/161>.

5. Ознакомиться с распоряжением Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 29 июля 2010 г. N 1415-р «Об утверждении порядка выплаты премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший руководитель государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга»²³⁷.

6. Ознакомиться с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2003 N 100 «Об утверждении Регламента Правительства Санкт-Петербурга»²³⁸.

7. Ознакомиться с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 года N 1037 «О Порядке разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций)»²³⁹. *Обратить внимание на особенности требований, предъявляемых к структуре административного регламента исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги.*

8. Составить Блок-схему исполнения Комитетом по образованию Правительства Санкт-Петербурга государственной функции по организации назначения и выплаты премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший руководитель государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга».

²³⁷ Распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 29 июля 2010 г. N 1415-р «Об утверждении порядка выплаты премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший руководитель государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=101570>.

²³⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2003 N 100 «Об утверждении Регламента Правительства Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.kodeks.ru/document/8386594>.

²³⁹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 года N 1037 «О Порядке разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций)». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=891854570&prevDoc=888800047>.

²⁴⁰ Административные процедуры — логически обособленные последовательности административных действий, имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции.

9. *Дополнительно.* Описать все административные процедуры²⁴⁰ при исполнении Комитетом по образованию Правительства Санкт-Петербурга государственной функции по организации назначения и выплаты премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший руководитель государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга»²⁴¹.

²⁴¹ В соответствии с требованиями п. 3.3 Порядка разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций), утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 года N 1037 «О Порядке разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций)».

СЕМИНАР 5. РАЗРАБОТКА ДОЛЖНОСТНОГО РЕГЛАМЕНТА

Цель: составление проекта должностного регламента государственного служащего, участвующего в исполнении административного регламента исполнения государственной функции.

Задание:

1. Ознакомиться с требованиями, предъявляемыми к составлению должностного регламента (ст.47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)²⁴².

2. Составить проект должностного регламента²⁴³ *начальника отдела профессионального образования Комитета по науке и высшей школе*

²⁴² ст.47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136354/9/#900>.

²⁴³ Подготовить проект должностного регламента *только в части описания:*

1) квалификационных требований к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к государственному гражданскому служащему, замещающему должность начальника отдела профессионального образования Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) перечня вопросов, по которым начальник отдела профессионального образования Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений при исполнении административного регламента исполнения государственной функции «Согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений»;

3) сроков и процедур подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений при исполнении начальником отдела профессионального образования Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга административного регламента исполнения государственной функции «Согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений»;

4) показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности начальника отдела профессионального образования Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга при исполнении административного регламента исполнения государственной функции «Согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений».

Правительства Санкт-Петербурга, участвующего в исполнении административного регламента исполнения государственной функции «Согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений» (см. Приложение 4). Для этого:

- Изучить информацию о том, кто имеет право поступления на государственную гражданскую службу (в соответствии со ст.21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁴⁴).
- Изучить информацию о классификации должностей государственной гражданской службы (ст.8,9,10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁴⁵).
- Определить к какой группе должностей относится должность начальника отдела Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга (в соответствии с п.2 Приложения 2 к закону Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. №302-34 «О реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»²⁴⁶).
- Изучить квалификационные требования к должности государственной гражданской службы «начальник отдела Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга» (в соответствии со ст.12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁴⁷).

²⁴⁴ ст.21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136354/4/#400>.

²⁴⁵ ст.8,9,10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136354/2/#200>.

²⁴⁶ п.2 Приложения 2 к закону Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. №302-34 «О реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=115732;fld=134;dst=4294967295;from=94532-NaN>.

²⁴⁷ ст.12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136354/2/#200>.

- Определить квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности для замещения должности начальника отдела Комитета по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга (в соответствии со ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года N 399-39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга»²⁴⁸).

СЕМИНАР 6. ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Семинар посвящен рассмотрению и анализу моделей государственно-частного партнерства (ГЧП) в современных экономиках, институциональной базы ГЧП, принципов эффективного формирования и управления программами и проектами ГЧП, проблем развития ГЧП и успешной зарубежной и отечественной практики ГЧП в общественном секторе.

²⁴⁸ ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года N 399-39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru/law?print&nd=8412964>.

СЕМИНАР 7. АНАЛИЗ ГОТОВНОСТИ К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ

Цель: Анализ готовности к электронному правительству федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Задание:

1. Обсудить требования, предъявляемые к электронному правительству со стороны граждан и организаций.

2. Определить компоненты и механизм расчёта индекса качества электронного правительства.

3. Пользуясь применяемой на практике методологией*, провести обследование портала одного федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации²⁴⁹, заполняя анкету готовности к электронному правительству (см. Приложение 5).

4. Провести обследование портала одного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации²⁵⁰. Для этого:

- найти нормативно-правовой акт выбранного субъекта Российской Федерации, устанавливающий перечень информации о деятельности государственных органов выбранного субъекта Российской Федерации, размещаемой в сети «Интернет»;
- заполнить анкету готовности выбранного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации к электронному правительству (в качестве критериев оценки используется информация, представленная в нормативно-правовом акте выбранного субъекта Российской Федерации, устанавливающего перечень информации о деятельности государственных органов выбранного субъекта Российской Федерации, размещаемой в сети «Интернет»).

²⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. N 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/196682/#top>.

²⁵⁰ Ст. 14 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/194874/3/>

***Методика оценки сайтов органов власти Российской Федерации**

Оценка сайтов *на семинаре* проводится по двум показателям:

- наличие (поисковая доступность) информационного объекта;
- полнота информационного объекта.

1. Общие понятия

Простой информационный объект — единица информации, для которой невозможно установить критерии деления на информационные составляющие и/или формализовано описать ее структуру.

Примеры простого информационного объекта: полное наименование исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, адрес электронной почты исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Составной информационный объект — информационный объект, представляющий собой набор (дискретный ряд) простых информационных объектов. Оценка характеристик составного информационного объекта осуществляется путем оценки характеристик дискретного ряда простых информационных объектов.

Пример составного информационного объекта: адрес исполнительного органа государственной власти субъекта РФ — составной информационный объект, состоящий из таких простых информационных объектов, как почтовый индекс, населенный пункт, улица и дом.

Поисковая доступность информационного объекта — характеристика информационного объекта, отражающая факт размещения информационного объекта на официальном сайте субъекта РФ и возможность его обнаружения при помощи стандартных средств поиска.

Полнота информационного объекта — характеристика информационного объекта, определяющая вероятность того, что объем информационного объекта позволит пользователю информации эффективно (оперативно и продуктивно) использовать полученную информацию. Указанное понятие может быть применено к составным информационным объектам. В случае простого информационного объекта данное понятие тождественно наличию/отсутствию информации.

2. Оценка поисковой доступности информации

«3» — информация найдена на первом этапе поиска (внутренний поиск с использованием системы навигации сайта);

«2» — информация найдена на втором этапе поиска (поиск с использованием встроенной системы поиска сайта);

«1» — информация найдена на третьем этапе поиска (поиск с использованием внешней системы поиска);

«0» — информация не найдена.

3. Оценка степени полноты информационного объекта

Оценка степени полноты составного информационного объекта определяется по формуле.

$$\text{Полнота}_i = \frac{1}{n_i} \sum_{j=1}^{n_j} \text{Наличие}_{ij}, \quad i = 1, \dots, N, \quad j = 1, \dots, n_j.$$

где

$$\text{Наличие}_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{если простой информационный объект присутствует на сайте} \\ 0, & \text{если простой информационный объект не присутствует на сайте} \end{cases}$$

Полнота_{*i*} — степень полноты *i*-го составного информационного объекта; Наличие_{*ij*} — признак наличия *j*-го элемента (простого информационного объекта, входящего в состав) *i*-го составного информационного объекта; *N* — количество составных информационных объектов, определяемое по Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (в случае оценки наличия (доступности), полноты и достоверности информации, публикуемой на официальных сайтах, регламентированной федеральными нормативными правовыми актами), либо количество составных информационных объектов, определяемое по региональным нормативным правовым актам (в случае оценки наличия (доступности), полноты и достоверности информации, публикуемой на официальных сайтах, регламентированной региональными нормативными правовыми актами); *n_i* — количество элементов (простых информационных объектов), входящих в состав *i*-го составного информационного объекта.

4. Оценка поисковой доступности, степени полноты информации, размещенной на официальном сайте органа власти

Оценка поисковой доступности, степени полноты и степени достоверности информации, размещенной на официальном сайте органа власти Российской Федерации, производится на основании всей найденной на сайте информации. Оценка соответствует доле в процентном отношении представленной информации к полному списку информационных материалов, которые должны размещаться на официальном сайте органа власти Российской Федерации.

Оценка поисковой доступности (Поиск) и степени полноты (Полнота) информации, размещенной на официальном сайте органа власти Российской Федерации, рассчитывается по формулам:

$$\text{Поиск} = \frac{1}{3N} \sum_{i=1}^N \text{Поиск}_i \cdot 100\%, \quad (3)$$

$$\text{Полнота} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \text{Полнота}_i \cdot 100\%, \quad (4)$$

Поиск — оценка поисковой доступности информации на официальном сайте субъекта РФ; Поиск_{*i*} — оценка за способ обнаружения *i*-го составного информационного объекта, указанная в п. 4.1.1 настоящей методики, *i* = 1, ..., *N*; Полнота — оценка степени полноты информации на официальном сайте субъекта РФ; Полнота_{*i*} — степень полноты *i*-го составного информационного объекта *i* = 1, ..., *N*; *N* — количество информационных объектов, определяемое по Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (в случае оценки поисковой доступности и степени полноты информации, публикуемой на официальных сайтах, регламентированной федеральными нормативными правовыми актами), либо количество информационных объектов, определяемое по региональным нормативным правовым актам (в случае оценки поисковой доступности и степени полноты информации, публикуемой на официальных сайтах, регламентированной региональными нормативными правовыми актами).

СЕМИНАР 8. АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Цель: анализ показателей и методики, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Задание № 1:

1. Ознакомиться с содержанием страницы сайта Министерства регионального развития, посвященного мониторингу и оценке эффективности деятельности органов власти²⁵¹.

2. Ознакомиться с содержанием страницы сайта Министерства регионального развития, посвященного оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁵².

3. Ознакомиться с показателями, используемыми для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденными:

- Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»²⁵³;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»²⁵⁴.

²⁵¹ Мониторинг и оценка эффективности деятельности органов власти. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/activities/monitor/>

²⁵² Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/

²⁵³ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (см. ссылку на странице сайта Министерства регионального развития). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/

²⁵⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (см. ссылку на странице сайта Министерства регионального развития). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/

4. Ознакомиться с методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁵⁵, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

5. В малых группах определить рейтинг эффективности деятельности субъектов Российской Федерации за последние три года по одному из показателей²⁵⁶ (информация о значении показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представлена на странице сайта Министерства регионального развития).

6. Заполнить таблицу.

Таблица для заполнения

Субъект РФ	Значение показателя	Место в рейтинге
Показатель _____		

²⁵⁵ Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 (см. ссылку на странице сайта Министерства регионального развития). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/

²⁵⁶ Показатели, использовавшиеся при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год. (см. ссылку на странице сайта Министерства регионального развития). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/

Задание № 2:

1. Ознакомиться с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20 июня 2008 г. N 737 «Об организации мониторинга социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценки эффективности деятельности администраций районов Санкт-Петербурга на 2008–2011 годы»²⁵⁷.

2. Ознакомиться с распоряжением Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 8 июля 2008 г. № 592-р «Об утверждении Методических рекомендаций по мониторингу социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценке эффективности деятельности администраций районов Санкт-Петербурга на 2008–2011»²⁵⁸.

3. Ознакомиться с результатами мониторинга и оценки деятельности администраций районов Санкт-Петербурга²⁵⁹.

²⁵⁷ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июня 2008 г. N 737 «Об организации мониторинга социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценки эффективности деятельности администраций районов Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.news-petersburg.com/docp/legal-ry/law-qjuwex/index.htm>.

²⁵⁸ Распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 8 июля 2008 г. № 592-р «Об утверждении Методических рекомендаций по мониторингу социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценке эффективности деятельности администраций районов Санкт-Петербурга на 2008-2011». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200014&nd=80484586&nh=1>.

²⁵⁹ Отчет об итогах оценки эффективности деятельности администраций районов. 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cedipt.spb.ru/economics/strategic_planning/otchet_2010_web-1.pdf.

СЕМИНАР 9. РАЗРАБОТКА ИНДЕКСОВ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Цель: подготовка предложений по композитному индексу оценки качества государственного управления для Российской Федерации.

Задание

1. Ознакомиться с показателями, которые используются для расчета основных индексов оценки качества государственного управления, основных предпосылок и элементов методик их расчета (см. 3.8) и информацию об:

- интегральном показателе государственного управления;^{260 261};
- индексе восприятия коррупции²⁶²;
- индексе экономической свободы²⁶³;
- исследовании условий ведения бизнеса²⁶⁴.

2. Обсудить достоинства и недостатки показателей, которые используются для расчета основных индексов оценки качества государственного управления и методики их расчета.

3. Заполнить таблицу.

Таблица для заполнения

Название индекса оценки качества государственного управления	Достоинства	Недостатки

4. Подготовить предложения по композитному индексу оценки качества государственного управления для России, предложив:

- основные составляющие этого индекса;
- возможные подходы к получению информации;
- методы агрегирования.

²⁶⁰ Интегральный показатель государственного управления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

²⁶¹ Методика расчета интегрального показателя государственного управления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.

²⁶² Индекс восприятия коррупции и методика его расчета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

²⁶³ Индекс экономической свободы и методика его расчета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.heritage.org/index/> и <http://gtmarket.ru/news/state/2011/01/13/2758>.

²⁶⁴ Исследование условий ведения бизнеса и методика его проведения. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Russia_2010.pdf.

РАЗДЕЛ 4. ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

4.1. Ключевые этапы развития теории государственного управления

Возникновение теории государственного управления обычно связывают с научным направлением, появившемся в XVII в. в Австрии и Германии, где в университетах читали курс «камеральных» наук, т.е. цикл административных и экономических дисциплин. Камералистика изучала структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы. Учение камералистов было связано с управлением посредством совещательных органов. В Германии начиная с XVIII и до начала XIX в., когда были созданы министерства, управление обычно осуществлялось в коллегиальной форме. Такая форма управления уравновешивала централизацию политической власти²⁶⁵.

В конце XIX в. камеральные науки пришли в упадок, так как именно в этот период началось бурное развитие политической науки и собственно теории государственного управления, эпицентр которой переместился в США. Основоположителем американской науки государственного управления считают двадцать восьмого президента этой страны *Вудро Вильсона* (1856–1924).

Основные положения концепции В. Вильсона были изложены в его статье «Изучение администрации» (1887), поводом для написания которой явилось принятие закона Пендлтона (1883), положившего конец «системе дележа добычи» (spoils system) при организации федеральной государственной службы на основе «системы заслуг» (merit system).

²⁶⁵ Государственное управление. Основы теории и организации: Учебник. Т. 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. — М.: Статут, 2002.

Принятие этого документа положило начало законодательному оформлению современного института гражданской службы (civil service). Закон Пендлтона предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и действует в США по настоящее время. В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы»²⁶⁶. Однако он отмечал необходимость изучения правительственных учреждений как аппарата управления независимо от политики. В. Вильсон разработал модель административной эффективности, предлагая использовать в государственном управлении методы менеджмента в бизнесе, и обосновал необходимость высокого профессионализма в государственной администрации, что должно обеспечиваться подбором государственных служащих на основе их профессиональной компетентности. Вильсон утверждал, что администрация способна создать сеть инструментов управления, которые могут быть использованы для любых общественных целей.

Вудро Вильсон и Фрэнк Дж. Гуднау (первый президент американской ассоциации политической науки) считали, что сущность любой правительственной системы заключается в отношениях между политической властью, создающей законы, и администрацией, исполняющей эти законы. Законодательство и политическое руководство определяют основные направления деятельности администрации, в то время как последняя, осуществляя политические решения и применяя законы, показывает исполнимость и мудрость правительственных решений и законодательных актов парламента. Администраторы никогда не должны вмешиваться в политику, они должны лишь следовать указаниям, данным им политическими лидерами. В то же время демократия предполагает контроль со стороны политиков над деятельностью администраторов.

Под влиянием идеи Ф. Гуднау и В. Вильсона ведущее место в теории административно-государственного управления сразу же заняли вопросы научного управления или менеджмента, не зависимо от политической идеологии.

Интересно отметить, что впервые термин «public administrative management» (административно-государственное управление) был использован в программе республиканской партии США 1986 г. В этой

²⁶⁶ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905. — С. 508.

программе осуждалась «некомпетентность» демократического правительства, не владеющего научными методами управления²⁶⁷.

Первым ученым, давшим систематизированный анализ государственной бюрократии, был немецкий социолог *Макс Вебер* (1884-1920). Его классическая работа «Хозяйство и общество» (1921) представляет ценность до настоящего времени как основа изучения иерархии исполнительной власти и интересов ее сотрудников. Вебер создал свою теорию бюрократии в рамках более общей теории власти. Он показал, что власть или господство подразумевает не только силу, но и наличие определенных ценностей, убеждений, на которых зиждется послушание управляемых. Сам М. Вебер считал идеальным административно-государственное управление, построенное на жестких бюрократических принципах: авторитарная власть руководителя, который принимает решения, отдает распоряжения подчиненным и контролирует их исполнение. Задача служащих государственной администрации при этом заключалась только в том, чтобы применять управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего и разрабатывались определенные правила государственного администрирования. Вебер представлял профессиональных государственных служащих как высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных подготовкой, с высокой сословной честью, гарантирующей безупречность. По его мнению, без этого возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства, что поставило бы под угрозу чисто техническую эффективность государственного аппарата²⁶⁸.

М. Вебер считал также, что подлинной профессией настоящего чиновника не должна быть политика. Он должен «управлять» прежде всего беспристрастно — данное требование применимо даже к так называемым «политическим» управленческим чиновникам, — по меньшей мере официально, коль скоро под вопрос не поставлены «государственные интересы», т.е. жизненные интересы господствующего порядка. *Sine ira et studio* — без гнева и пристрастия должен он вершить дела²⁶⁹.

Анализ Вебера основывался на изучении бюрократии Германии, но разработанные им принципы универсальны и могут быть использованы применительно к различным странам и условиям. Работы Вебера

²⁶⁷ American Public Administration: Past, Present, Future/Ed, by F.C. Mosher. The Univ. of Alabama Press, 1975. P. 12.

²⁶⁸ Вебер М. Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 665.

²⁶⁹ Там же. С. 666.

особенно важны для развития теории организаций. Проблемы организации управления (правительства) в современном ему государстве особенно заботили его. Он изучал развитие единой властной государственной службы в Германии, признавал ее потенциал как инструмент правительства и был озабочен ее использованием для усиления демократической ответственности.

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления. В их трудах были разработаны две основополагающие идеи:

- изучение с научных позиций администрации является центральной задачей для осуществления реформ государственного управления;
- государственный аппарат должен быть вне политики.

Большинство исследователей считают, что именно появление их работ свидетельствовало о начале развития теории государственного управления как самостоятельного научного направления²⁷⁰.

Свое дальнейшее развитие теория государственного управления получила в трудах *классической школы и школы «человеческих отношений»*, представлявших направление «научный менеджмент», которое преобладало в первой трети XX в.

Целью классической школы была разработка принципов административно-государственного управления. При этом почти все представители классической школы (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Булей) исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах. «Классики» утверждали, что система государственного управления — это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Эта модель может быть эффективной в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Французский ученый А. Файоль — основоположник классической школы — сформулировал 5 функций и 14 принципов, которые должны воплощаться в работе управленцев высшего звена.

Функции управления (по А. Файолю):

1. Планирование,
2. Организация,
3. Командование,

²⁷⁰ Государственное управление. Основы теории и организации: Учебник. Том 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. — М.: Статут, 2002.

4. Координация,

5. Контроль.

Принципы управления (по А. Файолю)²⁷¹:

1) разделение труда (позволяет сокращать число объектов, на которые должно быть направлено внимание и действие, что способствует повышению количества и качества производства при затрате тех же усилий);

2) власть (право отдавать распоряжения, но власть немыслима без ответственности);

3) единство распорядительства (служащему может давать два приказания относительно какого-либо действия только один начальник);

4) единство руководства (один руководитель и одна программа для совокупности операций, преследующих одну и ту же цель);

5) подчинение частных интересов общим (в организации интересы служащего или группы служащих не должны ставиться выше интересов предприятия; интересы государства должны быть выше интересов гражданина или группы граждан);

6) дисциплина (повиновение, усердие, деятельность, манера держать себя, внешние знаки уважения, проявляемые соответственно установленному между предприятием и его служащими соглашению);

7) вознаграждение персонала (должно быть справедливым и по возможности удовлетворять персонал и предприятие, нанимателя и служащего; поощрять усердие, компенсируя полезное усилие);

8) централизация (должна быть принята или отвергнута в зависимости от тенденций руководства и от обстоятельств — необходимо найти степень централизации, наиболее благоприятную для предприятия);

9) иерархия (руководящие должности, начиная с высших и кончая низшими, — путь, по которому, проходя все ступени, следуют бумаги, идущие от высшей власти или адресуемые ей);

10) порядок (определенное место для каждого сотрудника и каждый сотрудник на своем месте);

11) справедливость (чтобы поощрять персонал к исполнению своих обязанностей с полным рвением и преданностью, надо относиться к нему благожелательно; т.к. справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием);

²⁷¹ Кузнецова И. Государственное и муниципальное управление. Конспект лекций. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fictionbook.ru/author/inna_aleksandrovna_kuznecova/gosudarstvenniye_i_municipalnoe_upravlen/read_online.html?page=1.

12) постоянство состава персонала (текучность кадров является одновременно причиной и следствием плохого состояния дел);

13) инициатива (свобода предложения и осуществления планов);

14) единение персонала (сила предприятия в том, чтобы использовать способности всех, вознаграждать заслуги каждого, не нарушая гармонии отношений).

Файоль рассматривал управление как процесс, имеющий место во всех без исключения организациях — военных, государственных, промышленных, коммерческих и религиозных, — вне зависимости от их характера и размера.

Основной вклад классической школы в теорию государственного управления заключается в том, что она рассмотрела управление как универсальный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных функций. Однако приверженцы классической школы не очень заботились о социальных аспектах государственной деятельности. Они стремились взглянуть на организацию управления с точки зрения широкой перспективы, пытались определить общие характеристики и закономерности государственной организации.

Школа *«человеческих отношений»*, или *неоклассическая*, как ее иногда называют (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У Мэрфи), возникла в 30-е гг. XX в. вследствие того, что классический подход недостаточно осознавал роль человеческих отношений как основного элемента эффективности организации. Главное внимание представители школы *«человеческих отношений»* уделяли анализу психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации. Методы школы человеческих отношений эффективны, прежде всего, в управлении персоналом, в отличие от оперативного и стратегического управления. Однако дальнейшие исследования показали, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет большее значение, чем простая удовлетворенность работой²⁷².

Новый этап в развитии теории государственного управления начался в 1950-е гг. и продолжался до конца XX в. Наиболее влиятельными направлениями этого периода можно считать *поведенческий (бихевиоральный), системный и ситуационный подходы*.

²⁷² Diesel P.M., Runcyan W.M. Human Behaviour in the Organization. N.Y., 1971.

Представители бихевиористского направления — Г.Саймон, Д.Макгрегор, Ф.Герцберг, Д.Томпсон, Д.Истон — стремились представить в качестве фундамента науки управления достижения современной социальной психологии и социологии, а также объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп. Таким образом, школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличался стремлением в большей степени оказать помощь государственным служащим в осознании своих собственных возможностей в государственных структурах на основе применения концепций поведенческих наук. Основной целью этой школы в самых общих чертах было повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета в государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 1960-х гг. Как и более ранние школы, этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы государственного управления в целом²⁷³.

В этот период получают широкое распространение системный и ситуационный подходы к государственному управлению.

Популярности системного подхода в немалой степени способствовали работы Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Применение теории систем к административно-государственному управлению во многом облегчило для руководителей задачу увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешним миром. Этот подход также помог интегрировать вклады более ранних школ, в разное время доминировавших в теории и практике административно-государственного управления²⁷⁴. В настоящее время системный подход является одним из основных в теории государственного управления.

²⁷³ Кузнецова И. Государственное и муниципальное управление. Конспект лекций. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://fictionbook.ru/author/inna_aleksandrovna_kuznecova/gosudarstvenniye_i_municipalnoe_upravlen/read_online.html?page=1.

²⁷⁴ Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1981. — С. 21.

Однако теория систем сама по себе еще не может помочь руководителям определить, какие именно элементы административно-государственной организации как системы особенно важны. Поэтому логическим продолжением теории систем в начале 70-х годов XX в. стал ситуационный подход, использующий возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Центральной идеей этого подхода, который внес важный вклад в развитие государственного администрирования, является анализ ситуации, т.е. конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время.

Последние десятилетия являются периодом интенсивного поиска оптимальных моделей государственного управления. В западных странах был предложен рецепт реорганизации государства в соответствии с лозунгом «сделать управление разновидностью бизнеса», позднее оформившийся в виде концепции нового государственного менеджмента (New Public Management).

Эта концепция явилась ответом на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации, стабильности организации и государственной службы, единства управления, администрирования. Особенности перехода к государственному менеджменту находят выражение в²⁷⁵:

- приверженности к действию и изменению, а не устойчивости, определенной норме;
- принципе субсидиарности современной организации управления, которая должна быть ближе к клиенту, характеризоваться децентрализацией и относительной свободой всех его звеньев;
- активном выборе управленцем любого уровня сферы деятельности, которая служила бы общественным интересам и интересам конкретного человека;
- новом критерии эффективности деятельности системы государственного управления, ориентированного на качество услуг и рентабельность.

Феномен нового государственного менеджмента возник в рамках более широкого движения за «перестраивающееся правительство», ко-

²⁷⁵ Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгун, А.П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. — Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. — М.: РОССПЭН, 2006. — 381 с.

торое началось в конце 1970-х годов в экономически развитых странах²⁷⁶. По оценкам многих специалистов, это движение является одним из наиболее серьезных изменений в философии и парадигме государственного управления, произошедшее за последнее столетие²⁷⁷. Авторами концепции «Перестраивающегося правительства» (Reinventing Government — RG) являются Дэвид Осборн и Тэд Гэблер, которые предлагают принципы RG не в виде неких нормативов, а как обобщение изменений в государственном управлении²⁷⁸.

Основной идеей данной концепции является утверждение, что основное значение надо придавать такому изменению стимулов в государственном секторе, которые сделали бы процесс государственного управления более эффективным. Основные принципы концепции «перестройки правительства»:

- конкуренция между структурами, претендующими на предоставление услуг для правительства;
- наделение местных сообществ большими полномочиями;
- ориентация на конечный результат;
- модель «сервисного государства», которая рассматривает граждан в качестве клиентов;
- упреждение проблем вместо их разрешения;
- ориентация госструктур на зарабатывание денег, а не их трату;
- децентрализация деятельности правительства;
- опора на рыночные механизмы в деятельности государственных структур.

Концепция и практика нового государственного менеджмента, существуя в разных странах под разными названиями (предпринимательское правительство, менеджеризм и др.), предполагает вполне определенный набор компонентов, с разной полнотой реализуемых в отдельных странах в ходе реформирования государственного управления.

Основные элементы нового государственного менеджмента:

- предпочтение рыночным механизмам управления государственным сектором;

²⁷⁶ Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://window.edu.ru/window/library/pdf2txt?p_id=28667&p_page=1.

²⁷⁷ Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / Российско-Европейский центр экономической политики. М., 2004.

²⁷⁸ Osborne D. Reinventing Government. How the enterpreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. Reading. Mass., 1992.

- оценка деятельности системы государственного управления по результатам, представляющим ценность для потребителей;
- ориентация деятельности государственного аппарата на достижение целей развития, а не следование инструкциям;
- формирование конкурентных начал в государственном секторе;
- сокращение масштабов и ресурсов государственного управления (приватизация, децентрализация, деконцентрация);
- усовершенствование механизмов управления государственными финансами и бюджетом (аутсорсинг, конкурсный тендер);
- акцент на «зарабатывании» денег, в отличие от традиционного их растрачивания;
- ориентация государства на потребности и перспективы потребителя;
- разделение полномочий и ответственности между государством и обществом;
- передача функций контроля от бюрократических структур на уровень местного самоуправления.

Анализ зарубежного опыта проведения административных реформ показал, что в наиболее радикальном варианте новый государственный менеджмент был реализован в англосаксонских странах (Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Канаде). Вместе с тем и другие страны, также инициировавшие реформирование административных систем, ориентировались (с учетом национальной специфики) на уже опробованные принципы и методы «предпринимательского» управления. Это позволяет заключить, что новый государственный менеджмент являлся доминирующей идеологией реформ государственного управления²⁷⁹.

Однако изучение практики реформ государственной службы показывает, что «новый государственный менеджмент» использовался как идеология реформ, как требование подчинить государственную службу общественным запросам и как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма. В то же время, попытки прямого применения теоретической схемы «нового государственного менеджмента» в практике реформ выявили такие недостатки «нового менеджмента», которые оказались не менее зна-

²⁷⁹ Троицкая, Е.А. Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. полит. наук. 2011.

чительными, нежели недостатки концепции «бюрократии как машины». К этим недостаткам относятся²⁸⁰:

- злоупотребление инициативностью (усмотренческое поведение государственных служащих);
- распространение коррупции в государственных аппаратах тех стран, в которых отсутствует должный уровень административной культуры (в первую очередь, в переходных странах);
- не вся служебная деятельность государственных служащих и функции государственных органов являются клиентоориентированными. Агентская схема не универсальна и не отменяет традиционных схем управления, в частности внутренние отношения в государственном аппарате не являются агентскими;
- недоучет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений;
- чрезмерное разрушение корпоративного сознания государственных служащих вследствие неограниченных переходов из других структур, в особенности из бизнес-сектора.

В настоящее время принципы нового государственного менеджмента начинают терять свои позиции и звучат призывы отказаться от этого термина и использования преимущественно рыночной идеологии в процессах административного реформирования. В исследованиях управленческих процессов возросла значимость политологического подхода. Оказалось, что отделение управления ресурсами от политики, на котором настаивает концепция нового государственного менеджмента, в значительной степени бесперспективно. Общее направление административных реформ сегодня начинает описываться понятием «Governance», которое сложно однозначно перевести ни русский язык. Фактически переход от концепции нового государственного менеджмента к описанию управленческой политики в категориях «Governance» означает изменение методологических оснований теории и практики административных реформ²⁸¹.

Общий смысл концепции «Governance» состоит в том, что государственное управление становится менее жестким, детализированным

²⁸⁰ *Барабашев, А. Г.* Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход? / А. Г. Барабашев // Модернизация экономики и государство. В 3 кн. Кн. 1 / Отв. ред. Е. Г. Ясин. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — С. 332–335.

²⁸¹ *Сморгунов, Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. — 2003. — № 4.

и регламентированным; оно базируется, скорее, на горизонтальных, чем на вертикальных связях между государственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом.

К новому подходу относится понятие «качественное управление» (Good Governance), которое описывается по методологии, разработанной в структурах ООН²⁸² и включает в себя следующие ключевые характеристики²⁸³:

- сотрудничество и совместная работа граждан и власти (Participatory);
- признание верховенства права (Rule of Law); — прозрачность власти и ее решений (Transparency) отзывчивость реагирования, оперативность (Responsiveness);
- ориентация на консенсус (Consensus Oriented);
- равенство и отсутствие дискриминации (Equity and Inclusiveness);
- результативность, эффективность и экономичность (Effectiveness and Efficiency);
- подотчетность власти гражданам (Accountability).

В России теория государственного управления длительное время развивалась без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве²⁸⁴. Начиная с введения Петром I в 1722 г. знаменитой «Табели о рангах» все внимание сосредоточивалось на попытках повысить традиционно низкую эффективность государственного аппарата, преодолеть апатию чиновничества и крайнюю медлительность «вращения бюрократических колес». В этой связи определенный интерес представляет программа рационализации государственной службы, предложенная в начале XIX в. М.М. Сперанским (1772–1839). Его план, в частности, предлагал сломать систему выслуги лет, заложенную в «Табель о рангах», и ввести образование и профессиональные качества чиновника как критерии его профессионального роста.

Однако наиболее интересные и оригинальные идеи появились во второй половине XIX — начале XX в. и связаны с развитием так называе-

²⁸² What is Good Governance? / UNESCAP [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

²⁸³ Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://window.edu.ru/window/library/pdf2txt?p_id=28667&p_page=1.

²⁸⁴ Государственное управление. Основы теории и организации: Учебник. Том 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. — М.: Статут, 2002.

мой государственной школы. В качестве основной проблемы выдвигалось соотношение общества и государства в русской истории на отдельных ее этапах. Представитель государственной школы позднего периода П. Н. Милюков пришел к выводу, что для социальной системы характерны лишь два взаимоисключающих состояния — механическая стабильность, переходящая в апатию (в период усиления государственного начала), или противоположное состояние — дестабилизация, переходящая в анархический протест против государства (в случае его слабости).

В предреволюционные годы работы А.А. Богданова (1873-1928) предвосхитили некоторые идеи теории систем. В частности, в своем труде «Всеобщая организационная наука (тектология)» (1913-1917) он доказывал возможность высокого уровня обобщения разнообразных структурных отношений, что позволяло использовать количественные методы при решении организационных задач. Эти идеи в то время не были поняты и приняты научным сообществом.

В период социалистического строительства руководителями нашей страны была поставлена задача широкого изучения и внедрения в деятельность государственного аппарата идей научного менеджмента. Был создан ряд научно-исследовательских институтов и лабораторий, занимавшихся изучением научной организации труда и управления. Научное администрирование рассматривалось как часть научной организации труда. В соответствии с идеями американского инженера Фредерика Тэйлора и его последователей считалось, что нет барьеров на пути улучшения управления и превращения госаппарата в наиболее доступный широкий народным массам институт. Соответственно разрабатывались пути удешевления государственного управления на основе реорганизации техники администрирования. Эти исследования были заторможены, а во многих направлениях и прерваны в середине 30-х гг.²⁸⁵

В послевоенный период государственное управление изучалось, как правило, в рамках теории административного права, что не обеспечивало рассмотрение его собственно управленческих проблем. В 70-80-е гг. XX в. были предприняты попытки представить теорию государственного управления как раздел социологии или политической науки, что вызвало возражение юристов.

В начале XXI в. основой для проведения административной реформы в России стал новый государственный менеджмент. В идеологии административных реформ 2003–2010 гг. в России четко просматривается

²⁸⁵ Государственное управление. Основы теории и организации: Учебник. Т. 1 / Под ред. В.А. Козбаненко. — М.: Статут, 2002.

стремление заимствовать следующие элементы нового государственного менеджмента: управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, бизнес-планирование; измерение результатов деятельности органов исполнительной власти и государственных служащих на основе системы достоверных и проверяемых показателей; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; развитие процедур передачи ряда государственных функций на подряд (аутсорсинг); разработка стандартов предоставления государственных услуг, на основе которых можно оценивать результативность деятельности каждого органа исполнительной власти; привлечение к работе государственных структур институтов гражданского общества.

Однако, как показывают исследования, в систему государственного управления России не были привнесены некоторые узловые элементы нового государственного менеджмента: децентрализация власти; вовлечение институтов гражданского общества, бизнеса в решении общественных проблем; расширение прав граждан с передачей функции контроля на низовой уровень управления. В результате общемировая схема проведения административных реформ в духе нового государственного менеджмента в России была реализована лишь отчасти.

Вопросы для самоконтроля

1. С каким научным направлением обычно связывают возникновение теории государственного управления?
2. Кто и почему считается основоположником американской науки государственного управления?
3. В чем заключается «классическая дихотомия» Вудро Вильсона — Фрэнка Гуднау?
4. Сформулируйте основные принципы теории бюрократии М. Вебера.
5. В чем заключался основной вклад представителей классической школы в теорию государственного управления?
6. На что представители школы «человеческих отношений» делали главный акцент при изучении способов повышения производительности труда в организациях?
7. Что представители бихевиористского направления стремились представить в качестве «фундамента» науки управления?
8. В чем отличие «школы поведенческих наук» от «школы человеческих отношений»? Что исследовали ученые в рамках поведенческого подхода в управлении?

9. В чем заключаются системный и ситуационный подходы к государственному управлению?

10. Какие причины привели к формированию концепции нового государственного менеджмента?

11. Сформулируйте основные положения нового государственного менеджмента.

Основная литература

1. Классики государственного управления. М. МГУ, 2004:
2. Вудро Вильсон. Наука государственного управления.
3. Роберт К. Мертон. Бюрократическая структура и индивидуальность.
4. Герберт А. Саймон. Поговорки управления.
5. Г. Джордж Фредериксон. Путь к новому государственному управлению.
6. Леонард Д. Уайт. Введение в науку государственного управления.
7. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов. — М.: Прогресс, 2001.
8. Новая институциональная экономика. М.: Теис, 2002. Под ред. Шаститко А.Е. Гл. 16.
9. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. — М.: Издательство Московского университета, 1997. Гл. 3–5.
10. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. — М.: ГУ ВШЭ, 2000.
11. Барабашев, А.Г. Совершенная бюрократия и «новый менеджмент»: альтернатива, синтез или новый подход? / А. Г. Барабашев // Модернизация экономики и государство. В 3 кн. Кн. 1 / отв. ред. Е. Г. Ясин. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — С. 332–335.
12. Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. — С. 73–87.

Дополнительная литература

1. Государственная политика и управление. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М., 2006.
2. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки. — 2000. — № 1.
3. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. — 2003. — № 4.
4. Устинович Е.С. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9.

5. *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. — 2007. — № 4.

6. *Idem.* Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science // *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* / Ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. — London, 2002.

7. *Idem.* Public Management: The Word, the Movement, the Science // *The Oxford handbook of public management* / Ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. — Oxford, 2007

8. *Newman J.* Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services // *New Managerialism, New Welfare?* / Ed. by J. Clarke, S. Gewirtz, E. McLaughlin. — London, 2000.

9. *Peters G., Pierre J.* Introduction: The Role of Public Administration in Governing // *Handbook of Public Administration* / Ed. by B. Peters, J. Pierre. — London, 2003.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ «АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ»

Цель: анализ регионального законодательства и реализации приоритетного национального проекта «Образование» в субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа.

Задание

1. Провести анализ регионального законодательства трех субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа за последние три года в сфере реформирования, управления и перспективного развития системы образования (название нормативного документа, год принятия, номер, последняя дата внесения изменений).

2. Результаты анализа регионального законодательства трех субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа представить в виде таблицы.

Таблица для заполнения

Область анализа регионального законодательства	Перечень законодательных актов		
	Субъект РФ	Субъект РФ	Субъект РФ
Реформирование системы образования			
Управление системой образования			
Перспективное развитие системы образования			

3. Провести сравнительный анализ реализации приоритетного национального проекта «Образование» в трех субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа за последние три года (статистика, особенности, выводы).

4. Результаты анализа реализации приоритетного национального проекта «Образование» представить в виде таблицы.

Таблица для заполнения

Направления приоритетного национального проекта «Образование»	Информация о реализации		
	Субъект РФ	Субъект РФ	Субъект РФ
Классное руководство			
Лучшие учителя			
Талантливая молодежь			
Школьное питание			

5. Сформулировать вывод, отражающий сравнительную характеристику реализации приоритетного национального проекта «Образование» в трех субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа.

6. Подготовить презентацию результатов выполнения домашнего задания на семинарском занятии (до 20 минут).

Для подготовки домашнего задания «Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе» студентам предлагается использовать следующие федеральные законы:

- Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года N 3266-1 «Об образовании»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Критерии оценки

1. Анализ регионального законодательства трех субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа за последние три года в сфере реформирования, управления и перспективного развития системы образования (название нормативного документа, год принятия, номер, последняя дата внесения изменений) — 4 балла.
2. Сравнительный анализ реализации приоритетного национально-го проекта «Образование» в трех субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа за последние три года (статистика, особенности, выводы) — 4 балла.
3. Презентация результатов выполнения домашнего задания на семинарском занятии — 2 балла.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

КЕЙС «ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В 2007 году в Санкт-Петербурге был принят закон «О мерах социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Проект закона был подготовлен Комитетом по образованию Правительства Санкт-Петербурга.

ЗАКОН САНКТ-ПЕТЕРБУРГА²⁸⁶

О мерах социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга

(с изменениями на 19 января 2011 года)

Документ с изменениями, внесенными:

Законом Санкт-Петербурга от 26 декабря 2007 года N 692-134 (Санкт-Петербургские ведомости, N 7, 17.01.2008);

Законом Санкт-Петербурга от 19 января 2011 года N 782-12 (Санкт-Петербургские ведомости, N 14, 27.01.2011).

Принят Законодательным Собранием
Санкт-Петербурга
7 марта 2007 года

Настоящий Закон Санкт-Петербурга в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает за счет средств бюджета Санкт-Петербурга меры социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (далее — государственные образовательные учреждения).

²⁸⁶ Закон Санкт-Петербурга от 26 декабря 2007 года N 692-134 «О мерах социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru/law?print&nd=8448127>.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе Санкт-Петербурга

Понятия и термины, используемые в настоящем Законе Санкт-Петербурга, применяются в значениях, определенных федеральным законодательством.

Статья 2. Сфера действия настоящего Закона Санкт-Петербурга

Право на получение социальной поддержки в соответствии с настоящим Законом Санкт-Петербурга имеют педагогические работники государственных образовательных учреждений.

Статья 3. Система мер социальной поддержки педагогических работников государственных образовательных учреждений

1. Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений в возрасте до 30 лет предоставляется единовременная выплата, если они отвечают одновременно следующим требованиям:

получили впервые высшее или среднее профессиональное образование;

приступили к педагогической деятельности в государственных образовательных учреждениях не позднее одного года после получения диплома государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании;

состоят в трудовых отношениях с государственным образовательным учреждением;

имеют по основному месту работы не менее установленной действующим законодательством нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы (далее — молодые специалисты).

Размер единовременной выплаты молодым специалистам составляет: получившим диплом государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании — шесть базовых единиц (абзац седьмой в редакции, введенной в действие с 7 февраля 2011 года Законом Санкт-Петербурга от 19 января 2011 года N 782-12, — см. предыдущую редакцию);

получившим диплом государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании с отличием — восемь базовых единиц (абзац восьмой в редакции, введенной в действие с 7 февраля 2011 года Законом Санкт-Петербурга от 19 января 2011 года N 782-12, — см. предыдущую редакцию).

Размер базовой единицы, применяемой для расчета единовременной выплаты, равен размеру базовой единицы, устанавливаемой законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год для расчета должностных окладов и тарифных ставок (окладов) работников государственных учреждений, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Порядок назначения и предоставления единовременной выплаты устанавливается Правительством Санкт-Петербурга.

2. Молодым специалистам предоставляется право получения за счет средств бюджета Санкт-Петербурга дополнительного профессионального образования в области управления при условии их постановки в резерв на руководящую должность (далее — резерв).

Порядок формирования резерва и условия получения молодыми специалистами дополнительного профессионального образования в области управления за счет средств бюджета Санкт-Петербурга определяется Правительством Санкт-Петербурга.

3. Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений предоставляется ежемесячная денежная компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий в размере 100 руб.

Порядок назначения и предоставления ежемесячной денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий устанавливается Правительством Санкт-Петербурга.

4. Молодым специалистам со стажем педагогической работы до 3 лет предоставляется ежемесячная денежная компенсация затрат на проезд на всех видах городского пассажирского транспорта в Санкт-Петербурге (кроме такси) в размере 50 процентов от стоимости единого месячного проездного билета на пассажирский маршрутный транспорт общего пользования в Санкт-Петербурге.

Порядок назначения и предоставления ежемесячной денежной компенсации затрат на проезд на всех видах городского пассажирского транспорта в Санкт-Петербурге (кроме такси) устанавливается Правительством Санкт-Петербурга.

5. Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений предоставляется право на получение денежной компенсации затрат для организации отдыха и оздоровления в размере 2,5 базовой единицы один раз в 5 лет за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Размер базовой единицы, применяемой для назначения денежной компенсации затрат для организации отдыха и оздоровления педагогических работников государственных образовательных учреждений, равен размеру базовой единицы, устанавливаемой законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год для расчета должностных окладов и тарифных ставок (окладов) работников государственных учреждений, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Порядок назначения и предоставления указанной денежной компенсации устанавливается Правительством Санкт-Петербурга.

(Пункт в редакции, введенной в действие с 1 января 2008 года Законом Санкт-Петербурга от 26 декабря 2007 года N 692-134, — см. предыдущую редакцию).

Статья 4. Финансирование мер социальной поддержки, установленных настоящим Законом Санкт-Петербурга

Меры социальной поддержки, установленные настоящим Законом Санкт-Петербурга, финансируются за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Статья 5. Вступление настоящего Закона Санкт-Петербурга в силу

Настоящий Закон Санкт-Петербурга вступает в силу через 10 дней после дня его официального опубликования и распространяет свое действие на правоотношения, возникшие с 1 января 2007 года.

Губернатор Санкт-Петербурга
В.И.Матвиенко

Санкт-Петербург
3 апреля 2007 года
N 107-24

Вопросы и задания для обсуждения

1. На основании какого нормативно-правового акта (и конкретно каких его положений) Комитет по образованию Правительства Санкт-Петербурга имел полномочия по разработке проекта закона Санкт-Петербурга «О мерах социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» (далее — проект закона)?

2. С какими органами исполнительной власти и общественными организациями Санкт-Петербурга Комитет по образованию Правительства Санкт-Петербурга должен был согласовывать проект закона и почему?

3. Проекты каких нормативно-правовых актов должен был подготовить Комитет по образованию Правительства Санкт-Петербурга после того, как закон Санкт-Петербурга «О мерах социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» (далее — закон) был принят?

4. Какова динамика увеличения суммы единовременной выплаты (в руб.) молодым специалистам, которая выплачивается в соответствии с законом, с 2007 г. по настоящее время.

5. Определите риски неэффективного использования бюджетных средств при реализации закона?

6. Какие изменения можно внести в закон для уменьшения этих рисков?

7. Существуют ли другие риски, которые могут возникнуть при реализации закона? Предложите пути уменьшения этих рисков.

8. Какие еще меры социальной поддержки для работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, как для работников бюджетной сферы, предусмотрены законодательными актами Санкт-Петербурга?

9. Какие органы исполнительной власти Санкт-Петербурга готовили проекты этих законов и почему?

10. Предложите дополнительные меры социальной поддержки работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, которые не нашли отражения в законах Санкт-Петербурга.

11. Оцените объем финансовых средств, необходимых на реализацию этих дополнительных мер социальной поддержки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

ПЕРЕЧЕНЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ПО ТЕМЕ «ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»

УТВЕРЖДЕНО

протоколом заседания Правительственной комиссии
по проведению административной реформы
от 23 декабря 2005 г. № 47 (раздел II, пункт 2)

План-график первоочередной разработки федеральными органами исполнительной власти и рассмотрения Правительственной комиссией по проведению административной реформы в 2006 году стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан, а также оказывающих существенное влияние на деятельность юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица

Наименование государственной функции (государственной услуги)	Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)
Организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность в Российской Федерации	Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная миграционная служба
Выдает в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства	Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная миграционная служба
Осуществляет государственную кадастровую оценку земель и представление ее результатов в соответствии с законодательством Российской Федерации	Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости

<p>Наименование государственной функции (государственной услуги)</p>	<p>Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)</p>
<p>Осуществляет предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра и сведений об объектах капитального строительства</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости</p>
<p>Оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную услугу по содействию гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников</p>	<p>Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Федеральная служба по труду и занятости</p>
<p>Регистрирует лекарственные средства и изделия медицинского назначения</p>	<p>Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития</p>
<p>Организует проведение экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств</p>	<p>Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития</p>
<p>Осуществляет лицензирование деятельности в области оказания услуг связи, а также контроль за соблюдением установленных лицензионных требований и условий</p>	<p>Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере связи</p>
<p>Осуществляет лицензирование деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)</p>	<p>Министерство транспорта Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере транспорта</p>
<p>Информирует и консультирует на безвозмездной основе по вопросам таможенного дела участников внешнеэкономической деятельности</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральная таможенная служба</p>

Наименование государственной функции (государственной услуги)	Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)
Организует информирование населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганду в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
Осуществляет ведение государственного реестра контрольно-кассовой техники	Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации; Федеральное агентство по промышленности
Регистрирует в установленном порядке контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации	Министерство финансов Российской Федерации; Федеральная налоговая служба
Оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную услугу по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Федеральная служба по труду и занятости
Осуществляет ведение таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности	Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральная таможенная служба
Выдает лицензии (разрешения) на право деятельности по телерадиовещанию	Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации; Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия
Ведет единые общероссийские реестры средств массовой информации	Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

<p>Наименование государственной функции (государственной услуги)</p>	<p>Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)</p>
<p>Проводит аттестацию экспертов по культурным ценностям</p>	<p>Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации; Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия</p>
<p>Обеспечивает экспертизу культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при их возврате после временного вывоза</p>	<p>Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации; Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия</p>
<p>Осуществляет аннулирование квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральная таможенная служба</p>
<p>Осуществляет ведение государственного земельного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости</p>
<p>Осуществляет государственную регистрацию прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации</p>	<p>Министерство юстиции Российской Федерации; Федеральная регистрационная служба</p>
<p>Осуществляет санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации</p>	<p>Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека</p>
<p>Осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров</p>	<p>Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека</p>
<p>Организует и проводит в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу</p>	<p>Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Министерство природных ресурсов Российской Федерации Федеральная служба по надзору в сфере природопользования</p>

Наименование государственной функции (государственной услуги)	Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)
Устанавливает лимиты на размещение отходов	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Рассматривает разногласия, возникающие между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятие решений, обязательных для исполнения	Федеральная служба по тарифам
Формирует и ведет реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль с целью определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов)	Федеральная служба по тарифам
Осуществляет признание и устанавливает эквивалентность документов об образовании, ученых степенях и званиях, полученных за рубежом, и выдает соответствующие документы Проставляет апостиль в документах об образовании, выданных в Российской Федерации и представляемых в зарубежные организации	Министерство образования и науки Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
Организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения и направляет заявителям ответы в установленный законодательством Российской Федерации срок	Министерство финансов Российской Федерации; Федеральная налоговая служба
Выдает разрешения на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, и водными биологическими ресурсами	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

<p>Наименование государственной функции (государственной услуги)</p>	<p>Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)</p>
<p>Организует проведение аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых для использования в промышленных целях, а также на вылов (добычу) водных биологических ресурсов во вновь осваиваемых районах промысла</p>	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; Федеральное агентство по рыболовству</p>
<p>Информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания</p>	<p>Федеральное агентство по туризму</p>
<p>Осуществляет ведение реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральная таможенная служба</p>
<p>Осуществляет ведение реестра банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральная таможенная служба</p>
<p>Осуществляет проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовку и представление в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации</p>
<p>Организует проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами</p>	<p>Министерство природных ресурсов Российской Федерации; Федеральное агентство по недропользованию</p>
<p>Осуществляет ведение государственного технического учета объектов капитального строительства</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; федеральное агентство кадастра объектов недвижимости</p>
<p>Осуществляет в установленном порядке учет федерального имущества, ведение реестра федерального имущества и выдачу выписок из указанного реестра</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом</p>

Наименование государственной функции (государственной услуги)	Наименование федерального министерства и подведомственного федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу)
Заслушивание докладов федеральных органов исполнительной власти о разработке административных регламентов исполнения государственных функций, имеющих типовой характер (лицензирование, выдача разрешений, проведение проверок, информирование граждан, прием граждан)	Федеральные органы исполнительной власти -ответственные исполнители

Приложение 4.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ Комитета по науке и высшей школы
Правительства Санкт-Петербурга от 19 июля 2010 г. №49**

ПРАВИТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГА²⁸⁷

КОМИТЕТ ПО НАУКЕ И ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ

**РАСПОРЯЖЕНИЕ
от 19 июля 2010 г. N 49**

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА
КОМИТЕТА ПО НАУКЕ И ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ
ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ
«СОГЛАСОВАНИЕ СОЗДАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
ФИЛИАЛОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ»**

В соответствии с Положением о Комитете по науке и высшей школе, утвержденным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 10.02.2004 N 176, и решением Комиссии по проведению Административной реформы в Санкт-Петербурге (протокол от 14.07.2010 N 27):

1. Утвердить Административный регламент Комитета по науке и высшей школе исполнения государственной функции «Согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений».

2. Контроль за исполнением распоряжения оставляю за собой.

Председатель Комитета
по науке и высшей школе
А.С.Максимов

ПРИЛОЖЕНИЕ
к распоряжению Комитета
по науке и высшей школе
от 19.07.2010 N 49

²⁸⁷ Распоряжение Комитета по науке и высшей школы Правительства Санкт-Петербурга от 19 июля 2010 г. №49 «Об утверждении административного регламента комитета по науке и высшей школе исполнения государственной функции «согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru:3000/noframe/law?d&nd=891834578&nh=1>.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ
КОМИТЕТА ПО НАУКЕ И ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ
ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ФУНКЦИИ «СОГЛАСОВАНИЕ СОЗДАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ САНКТ-
ПЕТЕРБУРГА
ФИЛИАЛОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВЫСШИХ УЧЕБ-
НЫХ ЗАВЕДЕНИЙ»**

1. Общие положения

1.1. Настоящий Административный регламент Комитета по науке и высшей школе (далее — Комитет) определяет порядок исполнения государственной функции «Согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений» (далее — государственная функция).

Краткое наименование государственной функции: «Согласование создания в Санкт-Петербурге филиалов федеральных вузов».

1.2. Исполнение государственной функции осуществляется в соответствии с:

Законом Российской Федерации от 10.07.1992 N 3266-1 «Об образовании» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 30, ст. 1797); (Российская газета N 226 от 22.11.1997); (Российская газета, N 142, 25.07.2000); (Парламентская газета, N 151-152, 10.08.2000); (Российская газета, N 245-246, 28.12.2000); (Российская газета, N 256, 31.12.2001); (Российская газета, N 31, 16.02.2002); (Российская газета, N 53, 26.03.2002); (Российская газета, N 115, 28.06.2002); (Российская газета, N 138-139, 30.07.2002); (Парламентская газета, N 246-247, 28.12.2002); (Российская газета, N 4, 14.01.2003); (Парламентская газета, N 124-125, 10.07.2003); (Российская газета, N 252, 16.12.2003); (Парламентская газета, N 1, 06.01.2004); (Российская газета, N 47, 10.03.2004); (Российская газета, N 141, 03.07.2004); (Российская газета, N 188, 31.08.2004); (Российская газета, N 290, 30.12.2004); (Российская газета, N 156, 20.07.2005); (Российская газета, N 297, 31.12.2005); (Российская газета, N 56, 21.03.2006); (Российская газета, N 152, 14.07.2006); (Российская газета, N 250, 08.11.2006); (Российская газета, N 279, 12.12.2006); (Российская газета, N 1, 10.01.2007); (Парламентская газета, N 20, 08.02.2007); (Российская газета, N 141, 04.07.2007); (Российская газета, N 237, 24.10.2007); (Российская газета, N 272, 05.12.2007); (Российская газета, N 47, 05.03.2008); (Российская газета, N 94, 30.04.2008); (Российская газета, N 225, 29.10.2008); (Российская

газета, N 266, 30.12.2008); (Российская газета, N 25, 13.02.2009); (Российская газета, N 133, 22.07.2009); (Российская газета, N 214, 13.11.2009); (Российская газета, N 246, 23.12.2009);

Федеральным законом от 22.08.1996 N 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (Российская газета, N 164, 29.08.1996); (Российская газета, N 134, 12.07.2000); (Парламентская газета, N 151-152, 10.08.2000); (Российская газета, N 245-246, 28.12.2000); (Российская газета, N 256, 31.12.2001); (Российская газета, N 115, 28.06.2002); (Парламентская газета, N 246-247, 28.12.2002); (Российская газета, N 4, 14.01.2003); (Российская газета, N 67, 09.04.2003); (Парламентская газета, N 124-125, 10.07.2003); (Парламентская газета, N 239, 27.12.2003); (Российская газета, N 188, 31.08.2004); (Российская газета, N 86, 26.04.2005); (Российская газета, N 297, 31.12.2005); (Российская газета, N 152, 14.07.2006); (Российская газета, N 297, 31.12.2006); (Российская газета, N 1, 10.01.2007); (Российская газета, N 87, 25.04.2007); (Российская газета, N 152, 17.07.2007); (Российская газета, N 272, 05.12.2007); (Российская газета, N 47, 05.03.2008); (Российская газета, N 153, 18.07.2008); (Российская газета, N 266, 30.12.2008); (Российская газета, N 25, 13.02.2009); (Российская газета, N 132, 21.07.2009); (Российская газета, N 214, 13.11.2009); (Российская газета, N 246, 23.12.2009);

приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.12.2005 N 297 «Об утверждении Типового положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (высших учебных заведений)» (Российская газета, N 294, 29.12.2005);

постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 10.02.2004 N 176 «О Комитете по науке и высшей школе» (Вестник Администрации Санкт-Петербурга, N 3, 29.03.2004); (Вестник Администрации Санкт-Петербурга, N 6, 29.06.2005); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 11, 27.03.2006); (Невское время, N 7, 19.01.2007); (Утро Петербурга, N 22, 9-11 апреля 2007 года); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 2, 21.01.2008); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 11, 24.03.2008); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 34, 08.09.2008); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 5, 16.02.2009); (Утро Петербурга, N 47-48, 14-17 мая 2009 года); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 29, 03.08.2009); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 39, 12.10.2009); (Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, N 3, 01.02.2010).

1.3. Государственная функция исполняется Комитетом.

1.4. Государственная функция исполняется в отношении (далее — заявители) федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (далее — вуз).

Представителями заявителей при согласовании создания на территории Санкт-Петербурга филиалов федеральных государственных высших учебных заведений (далее — филиалы) являются руководители вузов.

Полномочия иных представителей, выступающих от имени заявителей, подтверждаются доверенностью, оформленной в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

2. Требования к порядку исполнения государственной функции

2.1. Порядок информирования о правилах исполнения государственной функции

2.1.1. Конечным результатом исполнения государственной функции является согласование создания на территории Санкт-Петербурга филиалов или отказ в согласовании создания на территории Санкт-Петербурга филиалов.

2.1.2. Место нахождения Комитета: Смольный, Санкт-Петербург, 191060, Россия.

График работы Комитета:

понедельник-четверг: 9:00-18:00; пятница: 9:00-17:00; перерыв: 11:30-12:18; выходные дни: суббота, воскресенье.

В предпраздничные дни продолжительность времени работы Комитета сокращается на 1 час.

2.1.3. Справочный телефон структурного подразделения Комитета, исполняющего государственную функцию — отдела профессионального образования (далее — отдел), для консультаций (812)576-72-19.

2.1.4. Адрес официального сайта Комитета в сети Интернет, содержащего информацию об исполнении государственной функции:

<http://www.knvsh.gov.spb.ru>.

Адрес электронной почты для приема обращений заявителей: knvsh@gov.spb.ru.

2.1.5. Для получения информации о порядке и процедурах исполнения государственной функции заявители обращаются в Комитет лично, по телефону, в письменном виде почтой либо в письменном виде электронной почтой.

В случае обращения заявителей в Комитет в письменном виде почтой или в письменном виде электронной почтой в обращении указываются: наименование структурного подразделения Комитета либо фамилия, имя, отчество и должность соответствующего должностного лица Комитета, а также фамилия, имя, отчество обратившегося лица, почтовый адрес (адрес электронной почты), по которому должен быть направлен ответ на обращение, суть обращения, подпись заявителя и дата.

Основными требованиями к информированию заявителей являются: достоверность предоставляемой информации, четкость в изложении информации, полнота информирования, наглядность форм предоставляемой информации, удобство и доступность получения информации, оперативность предоставления информации.

Информирование заявителей организуется в виде индивидуального информирования. Индивидуальное информирование проводится в устной или письменной форме.

2.1.6. Консультирование заявителей осуществляется по следующим вопросам:

адрес и график (режим) работы Комитета, контактная информация Комитета;

место размещения на сайте Комитета справочных материалов по вопросам исполнения государственной функции;

разъяснение по вопросам применения нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции;

порядок и сроки исполнения государственной функции;

перечень документов, необходимых для исполнения государственной функции;

разъяснение прав и обязанностей должностных лиц Комитета, исполняющих государственную функцию;

порядок обжалования действий (бездействия) и решений, принятых в ходе исполнения государственной функции;

результаты исполнения государственной функции.

2.1.7. Требования к форме и характеру взаимодействия должностных лиц Комитета с заявителями при ответе на телефонные звонки и устные обращения:

ответ на телефонный звонок начинается с информации о наименовании органа, в который позвонил заявитель, фамилии, имени, отчестве и должности специалиста, принявшего телефонный звонок;

специалист подробно и в корректной форме информирует обратившихся по вопросам исполнения государственной функции;

специалист, осуществляющий устное консультирование, принимает все необходимые меры для ответа, в том числе и с привлечением других специалистов;

в случае если специалист, к которому обратился заявитель, не может ответить на данный вопрос в настоящий момент, то он предлагает назначить другое удобное для заявителя время для консультации;

в конце консультирования специалист кратко подводит итоги, перечисляет действия, которые следует предпринять заявителю;

продолжительность разговора, как правило, не должна превышать 15 минут.

Требования к форме и характеру взаимодействия должностных лиц с получателями государственной функции при обращении за консультацией в письменной форме:

наименование государственного органа, в который направлять письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица; свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ либо уведомление о переадресации обращения; личная подпись, печать и дата составления обращения;

ответ дается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения в Комитет в простой, четкой, понятной форме с указанием фамилии и инициалов, номера телефона должностного лица, оформившего ответ.

2.1.8. Информация, указанная в пунктах 2.1.1-2.1.4 настоящего Административного регламента, размещается в сети Интернет на официальном сайте Комитета. Помимо указанной информации в сети Интернет на официальном сайте Комитета размещается следующая информация: порядок и сроки исполнения государственной функции;

перечень документов, необходимых для исполнения государственной функции;

основания для отказа заявителю в исполнении государственной функции;

порядок обжалования действий (бездействия) и решений, принятых в ходе исполнения государственной функции.

2.1.9. На информационных стендах, устанавливаемых в местах исполнения государственной функции, размещается следующая информация:

адрес и график (режим) работы Комитета, контактная информация Комитета;

место размещения на сайте Комитета справочных материалов по вопросам исполнения государственной функции;

разъяснение по вопросам применения нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции;

порядок и сроки исполнения государственной функции;

перечень документов, необходимых для исполнения государственной функции;

основания для отказа заявителю в исполнении государственной функции;

порядок обжалования действий (бездействия) и решений, принятых в ходе исполнения государственной функции.

2.1.10. Для согласования создания на территории Санкт-Петербурга филиалов заявители представляют в Комитет заявление о согласовании создания на территории Санкт-Петербурга филиала (далее — заявление) с прилагающейся пояснительной запиской, в которой должна быть указана следующая информация:

социально-экономическое обоснование создания и функционирования филиала на территории Санкт-Петербурга с указанием соответствия перечня образовательных программ, предлагаемых к реализации в филиале, наиболее распространенным и востребованным в Санкт-Петербурге профессиям;

информация о решении ученого совета вуза о создании филиала с указанием его наименования;

информация об образовательных программах, предлагаемых к реализации в филиале, с указанием сроков обучения и предполагаемого контингента обучающихся по ним, с указанием информации о соответствии образовательных программ, предлагаемых к реализации в филиале, федеральным государственным образовательным стандартам и классификаторам и перечням направлений подготовки (специальностей) профессионального образования, утвержденным Министерством образования и науки Российской Федерации;

информация о наличии учебно-материальной базы, информационного и социально-бытового обеспечения образовательного процесса;

информация о предполагаемом кадровом обеспечении образовательного процесса, квалификации научно-педагогических работников и условиях их привлечения к трудовой деятельности с указанием информации о соответствии предполагаемого кадрового обеспечения образовательного процесса, квалификации научно-педагогических работников и условий их привлечения к трудовой деятельности требованиям федеральных государственных образовательных стандартов и

Типового положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (высших учебных заведений), утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.12.2005 N 297.

Заявление подается в Комитет в одном экземпляре на русском языке в печатном виде по форме, содержащейся в приложении 1 к настоящему Административному регламенту.

К заявлению в случае его подписания лицом, не имеющим права действовать от имени заявителя без доверенности, должна прилагаться доверенность, подтверждающая полномочия лица, подписавшего заявление.

2.2. Сроки исполнения государственной функции

2.2.1. Срок исполнения государственной функции составляет 30 дней с момента поступления в Комитет заявления в соответствии с пунктом 2.1.10 настоящего Административного регламента.

2.3. Перечень оснований для отказа в исполнении государственной функции, в том числе для отказа в приеме и рассмотрении заявления

2.3.1. Основаниями для отказа в исполнении государственной функции, в том числе для отказа в приеме и рассмотрении заявления, являются:

представление заявления лицом, не относящимся к числу заявителей, указанных в пункте 1.4 настоящего Административного регламента;

представление заявления с нарушением требований к его оформлению и содержащейся информации в пояснительной записке к заявлению в соответствии с пунктом 2.1.10 настоящего Административного регламента.

2.4. Другие положения, характеризующие требования к исполнению государственной функции

2.4.1. Исполнение государственной функции осуществляется на безвозмездной основе.

3. Административные процедуры

Исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- прием и регистрация заявления;
- анализ информации, содержащейся в пояснительной записке к заявлению;
- принятие решения по представленному заявлению и информирование заявителя о принятом решении.

3.1. Прием и регистрация заявления

3.1.1. Юридическим фактом для начала исполнения административного действия является поступление в Комитет заявления, оформленного в соответствии с пунктом 2.1.10 настоящего Административного регламента.

3.1.2. Должностным лицом, ответственным за прием и регистрацию заявлений, является главный специалист отдела профессионального образования Комитета (далее — главный специалист).

3.1.3. Главный специалист осуществляет прием и регистрацию заявления в специальном журнале и сообщает по просьбе заявителя присвоенный регистрационный номер.

Главный специалист отдела возвращает заявления, не соответствующие требованиям настоящего Административного регламента, по основаниям, предусмотренным пунктом 2.3.1 настоящего Административного регламента, с разъяснением выявленных недостатков в представленных документах и предложением мер по их устранению. При этом главный специалист отдела делает соответствующую отметку в специальном журнале.

3.1.4. В течение одного рабочего дня с момента приема и регистрации заявления в соответствии с пунктом 3.1.3 настоящего Административного регламента главный специалист передает заявление начальнику отдела профессионального образования Комитета (далее — начальник отдела).

3.1.5. Критериями для принятия решения о приеме и регистрации заявления является соответствие заявления требованиям к его оформлению в соответствии с пунктом 2.1.10 настоящего Административного регламента.

3.1.6. Способом фиксации результата выполнения административного действия является регистрация заявления в специальном журнале в соответствии с пунктом 3.1.3 настоящего Административного регламента.

3.1.7. Контроль за действиями должностных лиц, ответственных за выполнение действий, предусмотренных настоящим разделом, осуществляет начальник отдела путем проведения проверок хода и сроков исполнения данной административной процедуры.

3.2. Анализ информации, содержащейся в пояснительной записке к заявлению

3.2.1. Юридическим фактом для начала исполнения административного действия является поступление начальнику отдела заявления в соответствии с пунктом 3.1.4 настоящего Административного регламента.

3.2.2. Должностным лицом, ответственным за анализ информации, содержащейся в пояснительной записке к заявлению, является начальник отдела.

3.2.3. Начальник отдела в течение десяти рабочих дней с момента поступления к нему заявления проводит анализ представленной заявителем информации на предмет определения обоснованности согласования создания на территории Санкт-Петербурга филиала.

3.2.4. В течение двух рабочих дней с момента окончания анализа информации, содержащейся в пояснительной записке к заявлению, начальником отдела составляется служебная записка на имя председателя Комитета с указанием предлагаемого решения по представленному заявлению. Вместе со служебной запиской главным специалистом по поручению начальника отдела готовится проект письма Комитета заявителю о принятом решении.

3.2.5. Критериями определения обоснованности согласования создания на территории Санкт-Петербурга филиала является наличие информации в пояснительной записке в соответствии с требованиями пункта 2.1.10 настоящего Административного регламента.

3.2.6. Результатом административного действия является информирование служебной запиской председателя Комитета о результатах анализа информации, содержащейся в пояснительной записке к заявлению, с приложением проекта письма Комитета заявителю о принятом решении.

3.2.7. Контроль за действиями должностных лиц, ответственных за выполнение действий, предусмотренных настоящим разделом, осуществляет председатель Комитета путем проведения проверок хода и сроков исполнения данной административной процедуры.

3.3. Принятие решения по представленному заявлению и информирование заявителя о принятом решении

3.3.1. Юридическим фактом для начала выполнения административного действия является поступление председателю Комитета служебной записки начальника отдела с приложением проекта письма заявителю о принятом решении.

3.3.2. Должностными лицами, ответственными за обеспечение принятия решения по представленной заявителем информации и информирование заявителя о принятом решении, являются председатель Комитета, начальник отдела и главный специалист.

3.3.3. В течение трех рабочих дней с момента поступления служебной записки председатель Комитета подписывает письмо заявителю о принятом решении.

3.3.4. В течение одного рабочего дня с момента подписания председателем Комитета письма о принятом решении указанное письмо направляется заявителю главным специалистом. Письмо направляется по почте и дублируется посредством факсимильной связи.

3.3.5. Критерием принятия решения является отражение в служебной записке начальника отдела на имя председателя Комитета вывода о наличии в прилагаемой к заявлению пояснительной записке информации, предусмотренной в пункте 2.1.10 настоящего Административного регламента.

3.3.6. Результатом административной процедуры является направление заявителю решения Комитета о согласовании или об отказе в согласовании создания филиала.

3.3.7. Контроль за действиями должностных лиц, ответственных за выполнение действий, предусмотренных настоящим разделом, осуществляет председатель Комитета путем проведения проверок хода и сроков исполнения данной административной процедуры.

4. Порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, а также принимаемых ими решений при исполнении государственных функций

4.1. Действия (бездействие) государственных гражданских служащих Комитета, решения, принятые ими в ходе исполнения государственной функции на основании настоящего Административного регламента, могут быть обжалованы председателю Комитета в порядке и сроки, предусмотренные действующим законодательством.

4.2. В досудебном (внесудебном) порядке действия (бездействие) должностных лиц при исполнении государственной функции могут быть обжалованы, если, по мнению заявителя, указанными действиями (бездействием) нарушены требования действующего законодательства, в том числе требования настоящего Административного регламента.

4.3. Основанием для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования является подача заявителем письменного обращения (жалобы) либо обращения на личном приеме.

4.4. Заявитель в своей жалобе в обязательном порядке указывает:

а) наименование государственного органа, в который направляется жалоба;

б) фамилию, имя, отчество лица, надлежащим образом уполномоченного действовать от имени юридического лица;

в) почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;

г) изложение сути жалобы (в чем заключается нарушение прав, свобод или законных интересов заявителя, включая нормы действующего законодательства, которые были нарушены, и требования заявителя);

д) личную подпись лица, надлежащим образом уполномоченного действовать от имени юридического лица, и дату.

4.5. Жалоба не подлежит рассмотрению в случае:

а) если жалоба на решение, действия (бездействие) должностного лица не подписана лицом, обратившимся с жалобой;

б) жалоба на решение, действия (бездействие) должностного лица не содержит:

наименования исполнительного органа государственной власти, государственного учреждения, решение, действия (бездействие) должностного лица которого обжалуется;

фамилии лица, надлежащим образом уполномоченного действовать от имени юридического лица, или наименования лица, подающего жалобу, и почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ;

существа обжалуемого решения, действия (бездействия);

в) лицо уже обратилось в суд с жалобой аналогичного содержания, и такая жалоба принята судом, арбитражным судом к рассмотрению либо по ней вынесено решение;

г) предметом указанной жалобы являются решения, действия (бездействие) государственного органа, не являющегося уполномоченным на исполнение государственной функции;

д) если жалоба содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы имуществу, жизни, здоровью должностного лица, а также членов его семьи;

е) если текст жалобы не поддается прочтению.

4.6. Заявитель имеет право на получение в Комитете информации и документов, необходимых для обжалования действий (бездействия) уполномоченных на исполнение государственной функции должностных лиц, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции.

4.7. Жалоба на действия (бездействие) должностных лиц Комитета в порядке досудебного (внесудебного) обжалования подается председателю Комитета.

При несогласии с результатами рассмотрения жалобы председателем Комитета жалоба подается вышестоящему руководству — вице-губернатору Санкт-Петербурга, отвечающему за решение вопросов научной политики Санкт-Петербурга, высшего, общего, профессионального и дошкольного образования, культуры, средств массовой информации, молодежной политики Санкт-Петербурга, взаимодействия с общественными организациями, а также обеспечивает взаимодействие Правительства Санкт-Петербурга с органами и организациями, осуществляющими деятельность в данной сфере, или Губернатору Санкт-Петербурга.

4.8. Письменная жалоба, поступившая в Комитет, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации жалобы.

4.9. Личный прием представителей заявителей, обращающихся к председателю Комитета (заместителю председателя Комитета), осуществляется по предварительной записи в соответствии с графиком работы Комитета, указанным в пункте 2.1.2 настоящего Административного регламента.

Для решения вопроса о личном приеме принимаются заявления представителей заявителей, которые должны быть аргументированными, содержать подробную информацию о причинах, побудивших представителя заявителя лично обратиться, а также о том, куда еще представитель заявителя обращался за решением данного вопроса.

4.10. По результатам рассмотрения обращения (жалобы) председатель Комитета (заместитель председателя Комитета) принимает решение об удовлетворении или об отказе в удовлетворении требований, изложенных в обращении, о чем заявитель информируется в письменной форме (дается ответ по существу поставленных вопросов в обращении).

4.11. О нарушении должностным лицом Комитета положений действующего законодательства при исполнении государственной функции, а также положений Административного регламента заявитель сообщает по телефону (812)576-71-60, а также по адресу электронной почты: knvsh@gov.spb.ru.

Приложение 1
к Административному регламенту
Комитета по науке и высшей школе исполнения
государственной функции «Согласование
создания на территории Санкт-Петербурга
филиалов федеральных государственных
высших учебных заведений»

Председателю
Комитета по науке и высшей школе
А.С.Максимову

ЗАЯВЛЕНИЕ
О СОГЛАСОВАНИИ СОЗДАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
ФИЛИАЛА ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ВЫСШЕГО УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ

_____ (полное наименование образовательного учреждения)

_____ (место нахождения образовательного учреждения)

просит согласовать создание на территории Санкт-Петербурга филиала:

_____ (наименование филиала (в случае наличия))

по адресу: _____

_____ (адрес, по которому планируется нахождение филиала)

Приложение: пояснительная записка на _____ л. в 1 экз.

Руководитель _____

(подпись)

(расшифровка подписи)

М.П.

Приложение 2
к Административному регламенту
Комитета по науке и высшей школе исполнения
государственной функции «Согласование
создания на территории Санкт-Петербурга
филиалов федеральных государственных
высших учебных заведений»

БЛОК-СХЕМА
ИСПОЛНЕНИЯ КОМИТЕТОМ ПО НАУКЕ И ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ «СОГЛАСОВАНИЕ СОЗДАНИЯ
НА ТЕРРИТОРИИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА ФИЛИАЛОВ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ»



Приложение 5.
АНКЕТА ГОТОВНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ

Анкета готовности
федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет²⁸⁸, к электронному правительству

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
<i>1. Общая информация о федеральном органе исполнительной власти</i>				
	Полное и сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти, почтовый адрес, адрес электронной почты для направления запросов пользователями информации и получения запрашиваемой информации, номера телефонов справочной службы, пресс-службы и при наличии телефон доверия	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Сведения о полномочиях федерального органа исполнительной власти, задачах и функциях его структурных подразделений, а также перечень нормативных правовых актов, определяющих полномочия федерального органа исполнительной власти	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения либо изменения соответствующих нормативных правовых и иных актов. Перечень законов и иных нормативных правовых актов поддерживается в актуальном состоянии		

²⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. N 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Режим доступа: <http://base.garant.ru/196682/#top>.

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Структура центрального аппарата федерального органа исполнительной власти и при наличии территориальных органов, подведомственных организаций, представительств (представителей) за рубежом, коллегиальных органов	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения либо изменения структуры		
	Сведения о руководителях федерального органа исполнительной власти, его структурных подразделений, территориальных органов и представительств за рубежом (при наличии), руководителях подведомственных ему организаций, в частности фамилии, имена, отчества, а также при согласии указанных лиц — иные сведения о них	В течение 3 рабочих дней со дня назначения. Поддерживается в актуальном состоянии		
	Перечень территориальных органов и представительств (представителей) федерального органа исполнительной власти за рубежом (при наличии), сведения об их задачах и функциях, а также почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб указанных органов и представительств (представителей)	В течение 5 рабочих дней со дня подписания правового акта о создании территориального органа или представительства. Поддерживается в актуальном состоянии		
	Перечень подведомственных организаций (при наличии), сведения об их задачах и функциях, а также почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб подведомственных организаций	В течение 5 рабочих дней со дня подписания правового акта о создании организации. Поддерживается в актуальном состоянии		
	Сведения о средствах массовой информации, учрежденных федеральным органом исполнительной власти (при наличии), в частности перечень учрежденных средств массовой информации, почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов и адреса официальных сайтов средств массовой информации	В течение 5 рабочих дней со дня регистрации средства массовой информации. Поддерживается в актуальном состоянии		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Сведения о финансировании (отсутствии финансирования) из федерального бюджета средств массовой информации	Не позднее I квартала текущего года, следующего за отчетным		
II. Информация о нормотворческой деятельности федерального органа исполнительной власти				
	Акты (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения и другие акты), изданные федеральным органом исполнительной власти, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, а также сведения о государственной регистрации	В течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации		
	Сведения о судебных постановлениях по делам о признании недействующими нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти	В течение 5 рабочих дней со дня поступления судебного постановления в федеральный орган исполнительной власти		
	Административные регламенты и стандарты государственных услуг	В течение 5 рабочих дней со дня государственной регистрации		
	Проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов	В сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер	В сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»		
	Судебный и административный порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти, территориальных органов, представительств (представителей) федерального органа исполнительной власти за рубежом, подведомственных организаций и их должностных лиц	Поддерживается в актуальном состоянии		
III. Информация о текущей деятельности федерального органа исполнительной власти (в пределах компетенции)				
	Сведения о государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) федеральным органом исполнительной власти, и порядке их предоставления (исполнения)	В сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. N 478 «О единой системе и формате он-о справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием и формате он-о телекоммуникационной сети Интернет»		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Планы и показатели деятельности федерального органа исполнительной власти	в течение 5 рабочих дней со дня утверждения		
	Отчеты в Правительство Российской Федерации об исполнении планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти	В течение 5 рабочих дней со дня внесения в Правительство Российской Федерации		
	План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на очередной год	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения		
	Перечень федеральных целевых и (или) государственных программ, заказчиком или исполнителем которых является федеральный орган исполнительной власти	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Основные сведения о результатах реализации федеральных целевых и (или) государственных программ, выполнении целевых показателей, об объеме затраченных на выполнение целевой и (или) государственной программы финансовых ресурсов, а также о результатах мониторинга реализации программных мероприятий	Ежеквартально		
	Информационные и аналитические материалы (доклады, отчеты и обзоры информационного характера) о деятельности федерального органа исполнительной власти	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Информация об участии федерального органа исполнительной власти в международном сотрудничестве, включая официальные тексты международных договоров Российской Федерации	Поддерживается в актуальном состоянии		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Информация об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций федерального органа исполнительной власти, а также об официальных мероприятиях, организуемых федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами (заседания, встречи, брифинги, семинары, круглые столы и другие мероприятия), в частности анонсы предстоящих официальных визитов и рабочих поездок, официальных мероприятий и их итоги	Анонсы официального визита (рабочей поездки, официального мероприятия) — в течение одного рабочего дня перед началом указанных мероприятий. Итоги официального визита (рабочей поездки, официального мероприятия) — в течение одного рабочего дня после окончания указанных мероприятий		
	Тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов	В течение одного рабочего дня со дня выступления		
	Информация о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, приемах и способах защиты населения от них	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Информация о результатах проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах и подведомственных организациях	Не позднее 5 рабочих дней со дня подписания актов проверок		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Сведения о взаимодействии федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов, представительств (представителей) федерального органа исполнительной власти за рубежом и подведомственных ему организаций с иными органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными, и соглашения о взаимодействии с указанными органами	В течение 5 рабочих дней со дня проведения мероприятия либо заключения соглашения о взаимодействии указанных органов		
	Информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, проводимых федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами и подведомственными организациями	Поддерживается в актуальном состоянии		
	План-график размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, проводимых федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами и подведомственными организациями	Ежеквартально		
IV. Статистическая информация о деятельности федерального органа исполнительной власти				
	Статистическая информация, сформированная федеральным органом исполнительной власти в соответствии с федеральным планом статистических работ	В сроки, установленные федеральным планом статистических работ		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Сведения об использовании федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами, зарубежными представительствами и подведомственными организациями выделяемых бюджетных средств	Ежеквартально		
	Сведения о предоставленных организациям и индивидуальным предпринимателям льготах, отсрочках, рассрочках, а также о списании задолженности по платежам в федеральный бюджет	Ежемесячно		
	Статистическая информация о ходе размещения заказов для государственных нужд (среднее количество участников торгов, процент экономии)	Поддерживается в актуальном состоянии		
V. Информация о координационных и совещательных органах, образованных федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом				
	Перечень координационных и совещательных органов, образованных федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом	В течение 5 рабочих дней со дня создания		
	Нормативные правовые и иные акты, регулирующие создание и правовую основу деятельности координационных и совещательных органов	В течение 5 рабочих дней со дня подписания нормативных правовых актов		
	Сведения о составе координационных и совещательных органов (фамилии, имена, отчества, должности руководителей и членов координационных и совещательных органов), а также адрес местонахождения, номера телефонов (факса), адрес электронной почты	В течение 5 рабочих дней со дня издания нормативных правовых актов		
	Информация о заседаниях координационных и совещательных органов, в частности анонсы заседаний, протоколы заседаний координационных и совещательных органов	Анонсы заседаний не позднее 3 рабочих дней до заседания. Протоколы заседаний в течение 5 рабочих дней со дня подписания протокола		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
VI. Информация о кадровом обеспечении федерального органа исполнительной власти				
	Порядок поступления граждан на государственную гражданскую службу	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Сведения о вакантных должностях государственной гражданской службы, имеющих в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах	В течение 3 рабочих дней после объявления вакантной должности		
	Квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения		
	Условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы	Условия конкурса размещаются не позднее 5 рабочих дней до проведения конкурса. Результаты — в течение 3 рабочих дней после проведения конкурса		
	Номера телефонов, адрес электронной почты, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Составы комиссий по организации и проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения состава комиссии		
	Порядок обжалования результатов конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения порядка		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Перечень образовательных учреждений, подведомственных федеральному органу исполнительной власти (при наличии), с указанием их почтовых адресов, адресов официальных сайтов, а также номеров телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера об этих образовательных учреждениях	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Порядок работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, включая порядок подачи заявлений для рассмотрения на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения порядка		
	Информация о принимаемых мерах по противодействию коррупции в федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах, представительствах за рубежом и подведомственных организациях	Поддерживается в актуальном состоянии		
VII. Информация о работе федерального органа исполнительной власти с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления				
	Нормативные правовые и иные акты, регулирующие вопросы работы с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления в федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах, зарубежных представительствах и подведомственных организациях	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения нормативного правового и иного акта		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
	Порядок рассмотрения обращений граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Порядок и время приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения порядка		
	Фамилия, имя и отчество руководителя структурного подразделения или иного должностного лица федерального органа исполнительной власти, его территориального органа, представительства за рубежом и подведомственной организации, к полномочиям которых отнесены организация приема граждан, в том числе представителей организаций, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечение рассмотрения их сообщений, а также номер телефона, адрес электронной почты, по которому можно получить информацию справочного характера	В течение 5 рабочих дней со дня назначения		
	Обзоры обращений граждан, в том числе представителей организаций, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, а также обобщенная информация о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах	Ежеквартально		

№ п/п	Категория информации	Периодичность размещения	Оценка показателей	
			Поисковая доступность	Полнота информации
VIII. Сведения о государственных информационных системах, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций				
	Перечень государственных информационных систем, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций	Поддерживается в актуальном состоянии		
	Описание условий и порядка доступа заинтересованных лиц к государственным информационным системам, находящимся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, в том числе информация о платности доступа к информационным системам либо получения сведений из информационных систем	В течение 5 рабочих дней со дня утверждения		
	Нормативные правовые и иные акты, регулирующие порядок создания, ведения государственных информационных систем, а также порядок доступа заинтересованных лиц к информации, содержащейся в государственных информационных системах, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций	В течение 5 рабочих дней со дня подписания нормативных правовых и иных актов		
	Иная информация о деятельности федеральных органов исполнительной власти, подлежащая размещению в сети Интернет в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и приказами федеральных органов исполнительной власти	В сроки, установленные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и приказами федеральных органов исполнительной власти		

ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ТЕМЫ ДЛЯ РЕФЕРАТА

1. Организационно-административный механизм государственного управления: модели и методы.
2. Система функций государственного управления.
3. Система принципов государственного управления.
4. Государственное регулирование социальной сферы в Российской Федерации.
5. Государственное стратегическое прогнозирование в российской экономике: проблемы и перспективы.
6. Методы проектного управления в приоритетных национальных проектах.
7. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы.
8. Организация управления государственной службой.
9. Основные функции государственной службы.
10. Видовая структура государственной службы.
11. Карьерная система государственной службы: основные формы и принципы организации.
12. Законодательная, нормативно-правовая база государственной службы и проблемы ее развития.
13. Применение современных информационных технологий на государственной службе.
14. Профессиональная подготовка государственных служащих (организационно-правовые и социально-культурные аспекты).
15. Бюрократия как фактор влияния на функционирование государственной службы.
16. Стратегические приоритеты развития государственной службы в Российской Федерации.
17. Проблема разделения полномочий центра и субъектов Федерации в сфере экономики.
18. Планирование и прогнозирование социально-экономических процессов на уровне региона.
19. Проблемы управления мегаполисом.
20. Управление крупными городскими проектами и программами: особенности ресурсного обеспечения.
21. Деятельность администрации города по продвижению региональных продуктов и услуг.
22. Общественные организации и их роль в регулировании регионального социально-экономического развития.
23. Использование современных информационных технологий в системе регионального управления.

24. Организация работы административной комиссии в Администрации района.
25. Организация работы отдела образования в Администрации района.
26. Особенности работы с обращением граждан в общем отделе Администрации района.
27. Особенности организации открытых систем государственной службы в зарубежных странах.
28. Муниципальная служба: цели, задачи, функции.
29. Организационный механизм муниципального управления.
30. Организационные модели муниципального управления.
31. Англосаксонская система местного самоуправления.
32. Континентальная система местного самоуправления.
33. Особенности государственного и муниципального управления в скандинавских странах.
34. Система государственного и муниципального управления в Великобритании.
35. Система государственного и муниципального управления во Франции.
36. Система государственного и муниципального управления в США.
37. Система государственного и муниципального управления в ФРГ.
38. Система государственного и муниципального управления в арабских странах.
39. Роль президента в системе государственного и муниципального управления.
40. Финансовая основа местного самоуправления на примере Муниципального Образования.
41. Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления.
42. Роль парламента в системе государственного и муниципального управления.
43. Парламент как институт государственного управления.
44. Основные направления административной реформы в России и их перспективы.
45. Современное состояние административной реформы в России.
46. Международный опыт административных реформ.
47. Административные реформы: возможности и ограничения использования зарубежного опыта.
48. Основные подходы к оценке эффективности государственного управления.
49. Становление науки государственного управления.
50. Концепция «нового государственного управления» и проблемы ее реализации в России.

Приложение 7.

Вопросы для оценки качества освоения дисциплины

1. Почему необходимо государственное управление?
2. Основные задачи государственного управления.
3. Государственное управление: понятие, функции, методы, особенности.
4. Общие принципы организации государственного управления.
5. Система государственного управления.
6. Правовое регулирование государственного управления
7. Основные типы органов исполнительной власти, их характеристики.
8. Функции органов государственного управления, их классификация
9. В чем состоит процесс разграничения полномочий? Особенности его реализации в современной России.
10. Глава государства и государственное управление.
11. Центральные органы государственного управления.
12. Территориальные уровни государственного управления.
13. Региональный уровень государственного управления.
14. Система и структура управления регионом.
15. Местное управление и самоуправление.
16. Общие принципы организации местного самоуправления.
17. Правовые формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
18. Стандартизация государственных услуг
19. Многофункциональные центры — основные элементы и порядок организации.
20. Международный опыт внедрения технологий управления по результатам — история и новейшие тенденции.
21. Понятие, категории и виды государственной службы.
22. Нормы, правила, традиции, определяющие поведение сотрудников и взаимоотношения в государственных организациях.
23. Споры и конфликты на государственной службе.
24. Оценки результативности деятельности государственных служащих и возможности их использования в управлении кадрами.
25. Определение коррупции, оценки ее распространения в России и других странах.
26. Структура типовых антикоррупционных программ в России.

27. Экономическое содержание и сущность государственно-частного партнерства.
28. Классификация рисков при реализации проектов ГЧП.
29. Стадии «зрелости» электронных услуг.
30. Основные типы взаимодействий в рамках электронного правительства и их характеристики.
31. Основные индексы оценки качества государственного управления и их относительная динамика применительно к России.
32. Основные риски, связанные с инновациями в сфере государственного управления.
33. Основные проблемы современного государственного управления в мире
34. «Классическая дихотомия» В.Вильсона и Ф.Гуднау. Современные подходы к решению вопроса.
35. «Идеальная бюрократия» М.Вебера. Концепция и основные направления критики. Оценка актуальности.
36. «Новое государственное управление»: проблемы и перспективы использования в России.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.

ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

Базовый учебник

1. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления: / Г.В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

Основная литература

1. *Глазунова, Н.И.* Государственное и муниципальное (административное) управление. — М.: Проспект, 2009. — 560 с.

2. *Глазунова, Н.И.* Система государственного и муниципального управления. — М.: Проспект, 2009. — 640 с.

3. *Граждан, В.Д.* Государственная гражданская служба: Учебник / В.Д. Граждан. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Кнорус, 2007. — 496 с.

4. *Граждан, В.Д.* Теория управления: Учебное пособие. — М.: Гардарики, 2006. — 416 с.

5. *Мухаев, Р.Т.* Система государственного и муниципального управления: Учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — 575 с.

6. *Охотский, Е.В.* Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский; МГИМО МИД России; Международный ин-т управления. — М.: МГИМО МИД РФ, 2008. — 548 с.

Дополнительная литература

1. *Балабанова, А.В.* Управление экономическим ростом: модели и стратегии. — М.: РАП, 2004. — 240 с.

2. *Гаврилов, А.И.* Вопросы управления муниципальным имуществом и местными ресурсами: справочно-методическое пособие: — Рыбинск: Рыбинский Дом печати, 2008. — 270 с.

3. *Голубушкин, Л.М.* Государственное и муниципальное управление: системный подход: учебное пособие. — Нижний Новгород: Нижегородский государственный технический университет, 2008. — 239 с.

4. Государственная гражданская служба: Учебник / Ред. В.Г. Игнатов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.; Ростов-на-Дону: МарТ, 2005. — 512 с.

5. Государственное регулирование инвестиций. — М.: Наука, 2000.

6. Гражданская служба в Российской Федерации: Учеб. пособие / Е.В. Масленникова, М.В. Пресняков, Л.Н. Татаринова, С.Е. Чаннов. — М.: Ось-89, 2006. — 320 с. — (Juris prudentia).

7. *Зотов, В.В.* Система муниципального управления в схемах: учебное пособие. — М.: Юго-Восток, 2006. — 179 с.

8. История государственного управления в России: Учебник / Ред. Р.Г. Пихоя. — М.: РАГС, 2002. — 382 с. — (Учебники Рос. академии гос. службы).

9. *Козырин, А.Н.* Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: Учеб. пособие / А.Н. Козырин, Е.К. Глушко, М.А. Штатина; ГУ-ВШЭ. — М.: ТЕИС, 2006. — 287 с.

10. *Куликов, В.И.* История государственного управления в России: Учеб. пособие для вузов / В.И. Куликов. — М.: Academia, 2003. — 368 с. — (Высшее профессиональное образование).

11. *Лысов, О.Е.* Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. — СПб.: ГУАП, 2008. — 79 с.

12. *Малин, А.С.* Региональное управление: Учеб. пособие / А.С. Малин. — М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2006. — 267 с.

13. *Мамут, Л.С.* Государство в ценностном измерении. — М.: Норма, 1990.

14. Модернизация российской экономики и государственное управление / А.Г. Поршневу, А.Н. Анисимов, В.Е. Дементьев, В.Г. Гоебенников; Гос. ун-т управления. — М.: КомКнига, 2006. — 376 с.

15. Муниципальное управление / Иванов В.В., Коробова А.Н. — М.: ИНФРА-М, 2009. — 718 с.

16. Мэннинг, Н. Реформа государственного управления: международный опыт: Пер. с англ. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. — М.: Весь Мир, 2003. — 496 с.

17. *Новикова, И.В.* Управление государственной собственностью: учебно-методическое пособие. — Благовещенск: Амурский государственный университет, 2008. — 104 с.

18. *Осборн, Д.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства: Пер. с англ. / Д. Осборн, П. Пластрик. — М.: Прогресс, 2001. — 536 с.

19. Основы концепции современного государственного управления: учебное пособие. / под ред. Н.И. Глазуновой, Ю.Л. Старостина. (в 2-х частях) — Москва: Государственный университет управления, 2008.

20. *Парахина, В.Н.* Муниципальное управление: учебное пособие. — Москва: КНОРУС, 2008. — 488 с.

21. *Пещеров, Г.И.* Система государственного и муниципального управления зарубежных стран: учебное пособие. — М.: МГОУ, 2008. — 284 с.

21. *Пикулькин, А.В.* Система государственного управления / А.В. Пикулькин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 543 с.

22. Политико-административное управление / Под ред. В.С.Ключевского, Л.В.Сморгунова. — М.: Изд-во РАГС, 2004.

23. *Пронкин, С.В.* Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина; МГУ; ф-т гос. управления. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: Книжный дом «Университет», 2007. — 496 с.

24. *Рой, О.М.* Система государственного и муниципального управления : учебное пособие. — СПб: Питер, 2009. — 367 с.

25. Система муниципального управления: учебник / под ред. В.Б. Зотова. — СПб: Питер Пресс, 2008. — 511 с.

26. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. — М.: ЮРКНИГА, 2003. — 256 с.

27. *Субочев, Н.С.* Государственная служба и кадровая политика: учебное пособие — Волгоград: ВАГС, 2005. — 159 с.

28. Управление государственной собственностью / под ред. В.И.Кошкина. — М.: ЭКМОС, 2002.

29. *Халиков, М.И.* Система государственного и муниципального управления : учебное пособие. — М.: Флинта: Московский психолого-социальный институт, 2008. — 446 с.

30. *Ходачек, А.М.* Управление экономикой в крупном городе: вопросы теории и практики государственного регулирования / А.М. Ходачек. — СПб.: СПбГУЭФ, 2000. — 348 с.

31. *Широков, А.Н.* Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). — М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.

32. *Armstrong, M., Brown, D.* (2006) Strategic Reward: Making It Happen. Kogan Page, Limited, 2006.

33. *Edenborough, R.* (2005) Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres. Kogan Page, Limited, 2005.

34. *Idem.* Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / Ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. — London, 2002.

35. Idem. Public Management: The Word, the Movement, the Science // The Oxford handbook of public management / Ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. — Oxford, 2007.

36. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters IV: Updated Governance Indicators 1996-2004, World Bank, 2005.

37. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service / State Service Commission, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ssc.govt.nz>.

38. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

39. Newman J. Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services // New Managerialism, New Welfare? / Ed. by J. Clarke, S. Gewirtz, E. McLaughlin. — London, 2000.

40. Peters G., Pierre J. Introduction: The Role of Public Administration in Governing // Handbook of Public Administration / Ed. by B. Peters, J. Pierre. — London, 2003.

Энциклопедия

1. Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Ред. В.К. Егоров; Рос. академия гос. службы. — М.: РАГС, 2004.

Журналы

1. «Проблемы теории и практики управления».
2. «Вопросы государственного и муниципального управления».
3. «Государственное управление. Электронный вестник».
4. «Журнал исследований социальной политики».
5. «Экономический журнал Высшей школы экономики».
6. «Российская экономика: прогнозы и тенденции».
7. «Проблемы современной экономики».
8. «Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития».
9. «Местное право».
10. «Муниципальная экономика».
11. «Проблемы местного самоуправления».

М. А. Малышева

**ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ
СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-методическое пособие

Подписано в печать .12.2011.
Бумага офсетная. Гарнитура Murgid Pro. Печать цифровая.
Тираж 70 экз. Заказ 181.

Подготовлено к печати и отпечатано
Отделом оперативной полиграфии
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург.
198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, д. 17а
Тел./факс (812) 786-58-95