



**Министерство образования и науки
Российской Федерации
Рубцовский индустриальный институт (филиал)
ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный технический
университет им. И.И. Ползунова»**

О.П. Осадчая

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

КУРС ЛЕКЦИЙ

Учебное пособие для студентов
очной и заочной форм обучения направления
«Менеджмент»

Рекомендовано Рубцовским индустриальным институтом (филиалом) ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Менеджмент»

Рубцовск 2015

Осадчая О.П. Государственное и муниципальное управление: Курс лекций: Учебное пособие для студентов очной и заочной форм обучения направления «Менеджмент» / Рубцовский индустриальный институт. – Рубцовск, 2015. – 143 с.

В пособии рассматриваются понятие, сущность государственного управления, типы и формы государства, органы государственной власти, структура и компетенция органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, судебная власть, система органов местного самоуправления и многое другое.

Доступность и краткость изложения позволяют быстро и легко получить основные знания по предмету, подготовиться и успешно сдать зачет.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по направлению «Менеджмент» очной и заочной форм обучения. Разработано в соответствии с ФГОС ВПО направления подготовки «Менеджмент».

Рассмотрено и одобрено
на заседании НМС РИИ
Протокол №5 от 25.06.15.

Рецензенты:

заместитель главы

Администрации г. Рубцовска

Черноиванов С.П.

доктор экономических наук,
доцент

Асканова О.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ТРЕБОВАНИЯ К РЕЗУЛЬТАТАМ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ	6
1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	8
1.1. Общее понятие управления.....	8
1.2. Понятие и сущность государственного управления.....	10
1.3. Исполнительная власть: соотношение с государственным управлением.....	12
1.4. Ведущие школы и направления в теории государственного управления.....	13
2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ	17
2.1. Понятие и признаки государства.....	17
2.2. Типы государства.....	19
2.3. Понятие формы государства.....	21
2.4. Формы правления.....	21
2.5. Формы государственного устройства.....	24
3. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	27
3.1. Понятие, правовой статус органов государственной власти.....	27
3.2. Понятие, классификация и виды государственных органов Российской Федерации.....	29
3.3. Президент РФ: статус, полномочия.....	34
3.4. Законодательная власть РФ.....	40
3.5. Исполнительная власть РФ: Правительство РФ.....	44
3.6. Структура федеральных органов исполнительной власти.....	46
3.7. Судебная система России.....	49
3.8. Административно- территориальное устройство.....	53
3.9. Административная реформа в РФ.....	56
4. ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	57
4.1. Понятие и механизм разработки государственной политики.....	58
4.2. Разработка государственной политики.....	60
4.3. Реализация государственной политики.....	63
5. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ	66
5.1. Методы государственного регулирования экономики.....	66
5.2. Государственное регулирование материального производства.....	68

5.3. Регулирование фондового рынка.....	73
5.4. Регулирование денежного обращения.....	76
5.5. Регулирование валютного курса.....	79
6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ.....	82
6.1. Социальная политика государства.....	82
6.2. Государственная политика в области труда и занятости.....	84
6.3. Социальная защита населения.....	86
6.4. Управление отраслями социальной сферы.....	88
7. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА.....	90
7.1. Разграничение предметов ведения и полномочий.....	91
7.2. Государственная региональная политика.....	93
7.3. Функции местного самоуправления.....	96
7.4. Региональные модели управления.....	99
8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	101
8.1. Организация местного самоуправления.....	101
8.2. Принципы местного самоуправления.....	109
8.3. Правовые основы местного самоуправления.....	110
8.4. Регулирование взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти.....	112
9. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	115
9.1. Теоретико-методологические подходы к определению эффективности.....	115
9.2. Концептуальные модели эффективности.....	118
9.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления.....	120
9.4. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти.....	123
ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ.....	125
ТЕСТЫ.....	126
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ.....	140

ВВЕДЕНИЕ

Разработанное автором учебное пособие должно оказать помощь в изучении курса «Государственное и муниципальное управление», основной задачей которого является реализация требований, установленных на основе федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению «Менеджмент».

Настоящее учебное пособие представляет собой развернутый систематический базовый учебный курс по дисциплине «Государственное и муниципальное управление».

Дисциплина «Государственное и муниципальное управление» относится к обязательным дисциплинам вариативной части профессионального цикла дисциплин Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению подготовки «Менеджмент».

Цель изучения дисциплины - сформировать у студентов целостное теоретическое представление о государственном и муниципальном управлении как особом роде социальной деятельности.

Задачи дисциплины: изучение понятийного аппарата государственного и муниципального управления, теории государства и системы органов государственного управления, принципов и методов государственной экономической политики, основных направлений государственной социальной политики, организационных основ регионального управления, территориальных, организационных и финансово-экономических основ муниципального управления, показателей и методов оценки эффективности государственного и муниципального управления.

Дисциплина изучается в восьмом семестре четвертого курса студентами направления «Менеджмент». Formой промежуточного контроля знаний является зачет.

В результате освоения содержания дисциплины студент должен:

знать:

- особенности государственного и муниципального управления как рода социальной деятельности;
- теории государства и системы органов государственного управления;
- принципы и методы государственной экономической политики;
- основные направления государственной социальной политики;
- организационные основы регионального управления;
- территориальные, организационные и финансово-экономические основы муниципального управления;
- принципы, задачи и функций государственной (муниципальной) службы;
- показатели и методы оценки эффективности государственного и муниципального управления;

уметь:

- выделять и обосновывать основные направления деятельности государственных (муниципальных) органов управления;
- анализировать структуру и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления;
- работать с нормативными правовыми актами Российской Федерации в процессе изучения отдельных тем;

владеть:

- навыками работы с нормативно-правовыми документами;
- методами оценки воздействия макроэкономической среды на функционирование органов государственного и муниципального управления;
- методами анализа деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В пособии рассматриваются понятие, сущность государственного управления, типы и формы государства, органы государственной власти, структура и компетенция органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, судебная власть, система органов местного самоуправления и многое другое.

Учебное пособие выполнено в форме курса лекций, позволяющего студентам очного и заочного отделений направления «Менеджмент» получить базовый объем знаний по дисциплине «Государственное и муниципальное управление». Доступность и краткость изложения позволяют быстро и легко получить основные знания по предмету, подготовиться и успешно сдать зачет.

Работа студента с учебным пособием должна быть начата с последовательной проработки тем курса. Пособие не заменяет изучение рекомендуемой литературы, но позволяет обозначить минимально необходимый уровень знаний по этому предмету. При необходимости для углубления знаний по теме студент обращается к рекомендуемой литературе.

ТРЕБОВАНИЯ К РЕЗУЛЬТАТАМ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

Код компетенции по ФГОС ВПО	Содержание компетенции (или ее части)	В результате изучения дисциплины обучающиеся должны:		
		знать	уметь	владеть
ОК-9	Умение использовать нормативные правовые документы в своей деятельности	основные нормативные документы государственного и муниципального управления; особенности государственного и муниципального управления как рода социальной деятельности;	применять на практике основные положения законодательства в области государственного и муниципального управления; работать с нормативными правовыми актами Российской Федерации в про-	навыками работы с нормативно-правовыми документами;

Код компетенции по ФГОС ВПО	Содержание компетенции (или ее части)	В результате изучения дисциплины обучающиеся должны:		
		знать	уметь	владеть
		ства и системы органов государственного управления	цессе изучения отдельных тем;	
ОК-13	Способность анализировать социально значимые проблемы и процессы	основные направления государственной социальной политики; организационные основы регионального управления;	анализировать структуру и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления;	методами оценки воздействия макроэкономической среды на функционирование органов государственного и муниципального управления;
ПК-27	Способность оценивать воздействие макроэкономической среды на функционирование организаций и органов государственного и муниципального управления	территориальные, организационные и финансово-экономические основы муниципального управления; принципы, задачи и функции государственной (муниципальной) службы;	выделять и обосновывать основные направления деятельности государственных (муниципальных) органов управления;	методами анализа деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
ПК-28	Понимание основных мотивов и механизмы принятия решений органами государственного регулирования	принципы, задачи и функции государственной (муниципальной) службы; показатели и методы оценки эффективности государственного и муниципального управления.	выделять и обосновывать основные направления деятельности государственных (муниципальных) органов управления.	методами оценки воздействия макроэкономической среды на функционирование органов государственного и муниципального управления; - методами анализа деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1.1. Общее понятие управления
- 1.2. Понятие и сущность государственного управления
- 1.3. Исполнительная власть: соотношение с государственным управлением
- 1.4. Ведущие школы и направления в теории государственного управления

1.1. Общее понятие управления

Существуют многообразные подходы к определению понятия «управление». Например, с точки зрения социальной философии, *управление* - это процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов.

Управление по общепризнанному определению, вошедшему в энциклопедические словари, является функцией сложных организованных систем любой природы (технических, биологических, экологических, социальных), обеспечивающей сохранение их структуры (внутренней организации), поддержание режима функционирования, направленного на реализацию их программных целей.

По своему содержанию это постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм управления.

Управление — процесс целенаправленного воздействия управляющей подсистемы или органа управления на управляемую подсистему или объект управления с целью обеспечения его эффективного функционирования и развития.

Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а *субъектом* управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т. д.) или коллективное образование – администрация (дирекция, руководство, командование и т. д.).

Управление в самом широком смысле означает руководство кем - то или чем-то.

Управление – это всегда воздействие. Представители кибернетической науки определяют управление как перевод объекта (какой-либо системы) в новое состояние или изменение состояния объекта управления для достижения цели системы.

Необходимым условием осуществления процесса управления является наличие трех обязательных элементов: *субъекта управления, объекта управления и отношений*, складывающихся между ними в результате управления.

Управление характерно для технических, биологических и социальных систем. Проблемное поле учебной дисциплины включает социальное управление, т.е. управление, в котором субъект-объектные отношения складываются между людьми.

По отношению к социальным системам определение понятия «управление» приобретает качественно иной характер – это процесс создания целена-

правленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов.

Сущность социального управления раскрывается через триаду свойств: *целеполагание, организация, регулирование*.

Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера.

У социального управления есть свои особенные *признаки*:

1) социальное управление есть только там, где осуществляется *совместная деятельность людей*. С одной стороны, сама по себе совместная деятельность не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, эффективное выполнение задач, достижение целей.

С другой стороны, управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы и организационно их оформляет;

2) социальное управление своим главным назначением имеет *упорядочивающее воздействие* на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность;

3) социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение участников совместной деятельности, их взаимоотношения, т.е. *руководство поведением людей*;

4) социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути *управленческими отношениями*;

5) социальное управление базируется на определенной *соподчиненности воле* людей - участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых;

6) социальное управление нуждается в особом механизме реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступают определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления, или же отдельные уполномоченные на это лица. Их деятельность является управленческой.

Социальное управление – это управление многочисленными и разнообразными социальными процессами, протекающими в человеческих общностях: племени, роде, семье, различного рода общественных объединениях людей, наконец, в государстве как самой широкой и сложной устойчивой человеческой общности.

Социальное управление – сложное общественно-историческое явление. Предпосылкой и одновременно движущей силой процесса социального управления выступает власть.

1.2. Понятие и сущность государственного управления

В системе управления всеми делами общества и государства можно выделить три основные разновидности социального управления: *общественное, муниципальное и государственное.*

Общественное управление осуществляется внутри и в рамках различного рода объединений граждан руководящими органами, создаваемыми ими на принципах самоуправления в соответствии с уставами, на основе локально-правового регулирования, дополняемого государственным административно-правовым регулированием, строго определенным законом, которое связано с государственной регистрацией объединений, надзором и контролем за их деятельностью.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права.

Итак, *государственное управление* представляет собой разновидность социального управления, *субъектом* которого являются органы государственной власти и их должностные лица, а *объектом* - общественные процессы и отношения.

Многообразие дефиниций понятия «государственное управление» позволяет выделить широкую и узкую трактовку этого социального института.

В узком организационном, административно-правовом смысле под *государственным управлением* понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, которая осуществляется системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления.

В расширенной трактовке – это непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц по регулированию общественных отношений.

Государственное правление – это деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях.

Сущность государственного управления заключается в том, что оно выступает главным каналом осуществления всей системы государственной власти, а не только отдельной ее разновидности (исполнительной власти) и получения обратных сигналов о состоянии объектов управления, учет которых в деятельности каждой разновидности государственной власти необходим для эффективного функционирования всей системы государственной власти.

Все виды государственной деятельности по их месту в системе реализации государственной власти, содержанию и формам выражения можно разделить на *три группы*.

Родовые консолидированные формы государственной деятельности, осуществляемые государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, принято именовать ветвями государственной власти.

По своему внутреннему содержанию деятельность органов каждой из этих трех ветвей власти является сложной и консолидированной, так как включает в себя несколько форм, но лишь одна из них есть главная и определяющая. Так, для *представительных (законодательных) органов* власти главным и определяющим видом их деятельности является *законодательная*, хотя Федеральное собрание осуществляет свою деятельность и в иных видах, таких как импичмент, объявление амнистии, участие в решении кадровых вопросов о назначении на должность и освобождении от должности некоторых высших должностных лиц государства.

Для органов *исполнительной власти* основной и определяющий вид деятельности – *управленческая исполнительно-распорядительная деятельность*, хотя они осуществляют и другие виды государственной деятельности: представительскую деятельность РФ в иностранных государствах, различные формы участия в законотворческой деятельности, разработке доктрин внешней и внутренней политики.

Видовые специализированные формы государственной деятельности являются производными от трех родовых ветвей государственной власти. К ним относятся, например, реализация прокурорской власти, деятельность Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и его аппарата, органов Центризбиркома и некоторых других звеньев системы государственного аппарата. Осуществляемые этими органами специализированные виды государственной деятельности также предусмотрены в действующей Конституции РФ и в деталях регулируются специальными федеральными законами.

Функциональные формы государственной деятельности, содержанием которых являются специфические функции различных правоохранительных и иных государственных органов, осуществляющих следствие, дознание, оперативно-розыскную деятельность, а также многочисленные и разнообразные специальные исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в установленных сферах ведения.

Государственное управление как основная, определяющая форма реализации исполнительной власти и вид государственной деятельности *имеет ряд признаков*.

Главный из них, отражающий суть и социальное предназначение государственного управления, *заключается в практически организующем характере этого вида государственной деятельности*. Предназначение государственного управления состоит в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных органов и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации, указов Президента РФ.

Второй признак государственного управления – его *непрерывный и циклический характер*, что объективно обусловлено непрерывностью общественного производства и потребления в самом широком смысле этого слова.

Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый характер, тогда как государственное управление осуществляется постоянно, непрерывно. Завершается один цикл управленческого процесса – начинается, продолжается и завершается другой.

Третьим признаком государственного управления является *исполнительно-распорядительный характер* этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительской деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти.

Органы государственного управления исполняют требования законов и других общих предписаний президентской и правительственной власти через систему исполнительно-распорядительных управленческих действий, которые выражаются в принимаемых ими административно-правовых актах и организационно-исполнительских действиях. Они исполняют законы, распоряжаясь.

1.3. Исполнительная власть: соотношение с государственным управлением

Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: законодательство, исполнительство, правосудие. Тем не менее, разделение властей ранее игнорировалось.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена другими положениями: 1) о балансе властей, системой их взаимных сдержек и противовесов, уравнивания; 2) необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения общих целей; 3) субсидиарности властей (когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм органы другой ветви своими действиями дополняют осуществление функций первой, например, делегированное законодательство, конституционный контроль, судебные полномочия парламента и др.).

Для исполнительной власти характерно следующее:

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти РФ.

2. Исполнительная власть самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий.

3. Исполнительная власть – неперенный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властями.

4. Исполнительная власть, как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение; право и возможность подчинять своей воле других.

5. Исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности - не сама власть, а лишь форма ее практической реализации.

6. Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией.

7. Исполнительная власть в соответствии с Конституцией РФ организуется и осуществляется на началах федерализма.

Таким образом, *государственное управление* по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть.

Понятие «государственное управление» более широкое по сравнению с понятием «исполнительная власть». Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления, однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти.

1.4. Ведущие школы и направления в теории государственного управления

Большинство современных исследователей считают, что именно с появлением работ В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можно говорить о начале *первого этапа* в развитии теории государственного управления как самостоятельного научного направления.

Хронологические рамки *данного этапа* условно можно определить с 1880 по 1920 гг.

Начиная с 1900 г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы.

Второй этап в развитии теории государственного управления продолжался с 1920 по 1950-е гг. В 1920-1950-е гг. наиболее известными направлениями в теории государственного управления были классическая школа и школа человеческих отношений. Яркими представителями «классиков» являются А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси.

Целью классической школы была разработка ведущих принципов организации профессионального государственного управления. Почти все «классики» исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах. Приверженцы классической школы не очень заботились о социальных аспектах государственной деятельности. Они стремились взглянуть на организацию управления с точки зрения ши-

рокой перспективы, пытались определить общие характеристики и закономерности государственной организации.

При этом они достаточно удачно использовали теорию факторов или научного менеджмента, заимствованную из организации управления в бизнесе. Эта теория была разработана Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном и Г. Фордом, которые рассматривали управление как механизм, действующий в результате комбинации ряда факторов, с помощью которых можно добиваться определенных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах ресурсов. Все эти идеи были использованы «классиками» при изучении государственного администрирования.

А. Файоль доказывал, что сформулированные им принципы управления являются универсальными и применимы практически повсюду: в экономике, в правительственных службах и учреждениях, в армии и на флоте.

Файоль дал классическое определение научному управлению: «Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать; предвидеть, т.е. учитывать грядущее и вырабатывать программу действия; организовывать, т.е. строить двойной – материальный и социальный – организм учреждения; распоряжаться, т.е. заставлять персонал надлежаще работать; координировать, т.е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; контролировать, т.е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям».

Файоль сформулировал четырнадцать общих принципов управления, которые входят в золотой фонд науки:

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 и сила, принуждающая им подчиняться. Власть немислима без ответственности, т.е. без санкции – награды или кары, – сопровождающей ее действие. Ответственность есть венец власти, ее естественное следствие, ее необходимый придаток);

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; дело сводится к нахождению степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия);

9) иерархия (ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими, тот путь, по которому, проходя все ступени, следуют бумаги, идущие от высшей власти или адресуемые ей);

10) порядок (определенное место для каждого лица и каждое лицо на своем месте);

11) справедливость (чтобы поощрять персонал к исполнению своих обязанностей с полным рвением и преданностью, надо относиться к нему благожелательно; справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием);

12) постоянство состава персонала (текучесть 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).

Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта:

- обоснование рациональной системы государственного управления;
- построение структуры организации.

В рамках классической школы система государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории.

Еще одним влиятельным направлением в теории государственного управления была школа человеческих отношений (возникла в 1930-е гг.). Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. Школа человеческих отношений иногда называется неоклассической.

Известный английский экономист Дж. М. Кейнс в книге «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) предложил свою концепцию государственного регулирования экономики. Основу государственной политики, согласно кейнсианству, должна составлять борьба с экономическими спадами и безработицей. По существу, это была первая серьезная модель антикризисной государственной политики.

В целом кейнсианская модель государственного управления основывается на следующих принципах:

1) государство должно осуществлять комплекс мер по регулированию экономики для преодоления негативных последствий рыночных отношений;

2) предупреждая социальные взрывы, государство перераспределяет доходы в пользу неимущих слоев через прогрессивное налогообложение, развитие бесплатной системы образования и здравоохранения;

3) антикризисное регулирование сводится к стимулированию инвестиций в период экономического спада путем увеличения государственных расходов на закупки, товаров и услуг в целях компенсации недостающего частного спроса и путем влияния на норму банковского процента, которая в условиях спада не должна быть слишком высокой;

4) возможность допущения дефицита бюджета и умеренной инфляции и за счет выпуска в обращение дополнительных денег.

Идеи кейнсианства и сегодня достаточно популярны и используются в государственном регулировании рыночной экономики.

Третий 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, системный и ситуационный подходы*.

Школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличается 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 целом.

Управление, как никакая другая область, зависит от экономических и политических факторов. Самые очевидные примеры - изменение объемов доступных ресурсов (прежде всего поступающих в виде налоговых сборов); движение за внедрение рыночных методов вместо директивного управления, продолжающееся сопротивление обезличиванию и иерархичности, присущих бюрократическим структурам.

На практику государственного управления влияют и технические изменения. Все это, бесспорно, приведет в будущем к значительным переменам в теории и практике, но вряд ли они затронут само существование государственного управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Что является субъектом и объектом управления?
2. Назовите признаки социального управления.

3. В чем заключается сущность муниципального управления, государственного и общественного управления?
4. Что является субъектом и объектом государственного управления?
5. Назовите основные признаки государственного управления.
6. Что характерно для исполнительной власти?
7. Какие ведущие научные школы государственного управления знаете? В чем состоит их современное значение?

2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

- 2.1. Понятие и признаки государства
- 2.2. Типы государства
- 2.3. Понятие формы государства
- 2.4. Формы правления
- 2.5. Формы государственного устройства

2.1. Понятие и признаки государства

Вопросы о государстве, его понятии, сущности и роли в обществе с давних пор относятся к числу основополагающих и дискуссионных в государствоведении. Это объясняется тремя причинами:

- *во-первых*, эти вопросы прямо и непосредственно затрагивают интересы различных слоев, классов общества, политических партий и движений;

- *во-вторых*, никакая другая организация не может конкурировать с государством в многообразии выполняемых задач и функций, во влиянии на судьбы общества;

- *в-третьих*, государство – очень сложное и внутренне противоречивое общественно-политическое образование.

История государства неотделима от истории общества.

Правовед Н.М. Коркунов утверждал, что «государство есть общественный союз свободных людей с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства».

Многие ученые характеризовали *государство* как организацию правопорядка (порядка), усматривали в том его суть и главное назначение. Но это только один из признаков данного феномена.

В буржуазную эпоху широкое распространение получило определение государства как совокупности (союза) людей, территории, занимаемой этими людьми, и власти.

Известный государствовед Л. Дюги выделяет четыре элемента государства:

- 1) совокупность человеческих индивидов;
- 2) определенную территорию;
- 3) суверенную власть;
- 4) правительство.

Не согласны с приведенным понятием и сторонники психологической теории права. «Государство не совокупность людей определенного рода, – утверждал Ф.Ф. Кокошкин, – а отношения между ними, форма общежития, известная психическая связь между ними». Однако «форма общежития», форма организации общества – это тоже лишь один из признаков, но не все государство.

К. Маркс, высказывая в «Капитале» мысль о том, что государство охватывает своей деятельностью два момента: и выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфические классовые функции, т.е., понимая его как единство двух его тесно взаимосвязанных сторон – общечеловеческой и классовой.

Любое государство, наряду с решением сугубо классовых задач, выполняет и общечеловеческую миссию, без которой не может существовать ни одно общество. К выполнению общих дел относится, прежде всего, осуществление разнообразных коллективных потребностей общества: организация здравоохранения, образования, социального обеспечения, средств транспорта и связи, строительство ирригационных сооружений, борьба с эпидемиями, преступностью, меры по предотвращению войны и обеспечению мира и т.п.

Общечеловеческое предназначение государства в более *широком смысле* состоит в том, чтобы быть инструментом социального компромисса, смягчения и преодоления противоречий, поиска согласия и сотрудничества различных слоев населения и общественных сил, обеспечения общесоциальной направленности в содержании всех осуществляемых им функций.

В современной учебной литературе *государство* определяется как политико-территориальная суверенная организация публичной власти, имеющая специальный аппарат, способная делать свои веления обязательными для всей страны.

Принято считать, что более точной будет следующая формулировка: *государство* – это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок.

Основные признаки государства:

1) территориальная организация населения и осуществление публичной власти в территориальных пределах.

Возникают, таким образом, пространственные пределы государства, в которых и появляется новый правовой институт – подданство или гражданство.

А потому с этих позиций понятия «государство» и «страна» во многом совпадают.

2) публичная (государственная) власть.

Публичной она называется потому, что, не совпадая с обществом, выступает от его имени, от имени всего народа.

Принципиальная особенность публичной власти состоит в том, что она воплощается именно в чиновниках, т. е. в профессиональном сословии управите-

лей, из которых комплектуются органы управления и принуждения (государственный аппарат).

3) государственный суверенитет.

Понятие «*государственный суверенитет*» появилось в конце средневековья, когда потребовалось отделить государственную власть от церковной и придать ей исключительное, монопольное значение. Ныне суверенитет – обязательный признак государства. Страна, его не имеющая, – это колония либо доминион.

Суверенитет как свойство (атрибут) государственной власти заключается в ее верховенстве, самостоятельности, независимости.

Верховенство государственной власти внутри страны обозначает:

а) универсальность ее властной силы, которая распространяется на все население, все партии и общественные организации данной страны;

б) ее прерогативы (государственная власть может отменить, признать ничтожным всякое проявление любой другой общественной власти);

в) наличие у нее таких средств воздействия, которыми никакая другая общественная власть не располагает (армия, полиция или милиция, тюрьмы и др.).

Самостоятельность и независимость государственной власти выражается в ее исключительном, монопольном праве свободно решать все свои дела;

4) неразрывная связь государства и права.

Без права государство существовать не может. Право юридически оформляет государство и государственную власть и тем самым делает их легитимными, т.е. законными. Государство осуществляет свои функции в правовых формах. При такой подчиненности государства праву и формируется демократическое правовое государство.

2.2. Типы государства

В настоящее время выделяют два основных подхода к типологии государства: *формационный* и *цивилизационный*.

До недавнего времени формационный подход признавался в качестве единственно возможного и научного, поскольку выражал марксистское отношение к вопросу о типе государства.

Тип государства означает конкретизацию, определенность его экономической основы, классовой сущности и социального назначения.

Для определения типа государства в данном значении необходимо ответить на три вопроса о том:

1) какой общественно-экономической формации, какому типу производственных отношений соответствует данное государство;

2) орудием какого класса оно является;

3) каково социальное назначение данного государства;

Для обозначения выделяемых на этом основании типов государства используется термин «исторические типы государства».

Это рабовладельческий, феодальный, буржуазный и социалистический типы государства.

Первые три из них охватываются единым родовым понятием эксплуататорского государства.

В мировой литературе предлагалось немало основ классификации государств. Пожалуй, чаще других звучало предложение подразделять их на демократические и недемократические.

В последнее время весьма широко применяется классификация государств на тоталитарные, авторитарные, либеральные и демократические.

В тоталитарном государстве человек становится винтиком государственной машины. Власть находится либо в руках правящей элиты, диктатора и его окружения. Все остальные отстраняются от властвования и управления. В правовом регулировании доминирует режим *«Запрещено все, кроме разрешенного законом»*.

Авторитарное государство отличается от тоталитарного главным образом проникновением в него, хотя и в ограниченном объеме, элементов демократизма и законности.

Либеральное государство формируется под влиянием либеральных идей и доктрин, которые принижают роль и значение государства в жизни общества. Здесь создаются условия для правовой автономии личности, не допускающей необоснованного вмешательства государства в личную сферу, законодательно закреплены, но не всегда гарантированы права и свободы граждан, действует правовой режим *«Разрешено все, что не запрещено законом»*.

В демократическом государстве создаются условия для реального участия граждан в решении государственных и иных общественных дел, все важнейшие органы государства выборны и подконтрольны народу. Граждане обладают широким гарантированным законом кругом прав и свобод. Здесь государство служит обществу и личности.

Английский историк А. Тойнби предложил цивилизационный подход классификации обществ и государств, который учитывает не только социально-экономические условия, но и религиозные, психологические, культурные основы жизни общества. Вся мировая история, по его мнению, насчитывает двадцать шесть цивилизаций – египетскую, китайскую, западную, православную, арабскую, мексиканскую, иранскую.

Цивилизационный подход обосновывается идеей единства, целостности современного мира, приоритетом общечеловеческих ценностей, а цивилизация понимается как базирующаяся на разуме и справедливости совокупность материальных и духовных достижений общества, находящаяся вне рамок конкретных социальных систем.

Считалось, что переход от одного исторического типа государства к другому возможен только революционным путем, поэтому переходное государство рассматривалось как нечто временное и нехарактерное. В действительности же наиболее естествен и перспективен эволюционный путь развития государств.

2.3. Понятие формы государства

Под формой государства понимается организация государственной власти, выраженная в форме правления, государственного устройства и политического (государственного) режима.

Форма государства отвечает на вопросы о том, на каких принципах и как территориально построена государственная власть, как создаются высшие органы государства, как они взаимодействуют между собой и населением, какими методами она осуществляется и др.

Понятие формы государства охватывает:

1) организацию верховной государственной власти, источники ее образования и принципы взаимоотношений высших органов власти между собой и населением;

2) территориальную организацию государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями;

3) методы и способы осуществления государственной власти.

Форма государства зависит от конкретно-исторических условий его возникновения и развития, решающее влияние на нее оказывают сущность, исторический тип государства. Так, *феодалному типу государства* соответствовала, как правило, *монархическая форма правления*, а *буржуазному – республиканская*.

Более полное представление о форме конкретного государства дает анализ трех его составляющих – *формы правления, государственного устройства, государственно-правового режима*.

Форма правления характеризует порядок образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношения друг с другом и населением, т.е. эта категория показывает, кто и как правит в государстве.

В зависимости от особенностей формы правления государства подразделяются на монархические и республиканские.

Форма государственного устройства отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством в целом и его составными территориальными единицами, систему средств и способов осуществления государственной власти.

В зависимости от особенностей набора средств и способов государственного властвования различают демократические и авторитарные государственно-правовые режимы.

2.4. Формы правления

Данная категория показывает, как образуются новые органы, что они собой представляют, на каких началах взаимодействуют.

Форма правления также свидетельствует о том, участвует ли население в формировании высших органов государства, т.е. *демократическим или недемократическим способом* они образованы.

Недемократическим путем формируются, например, высшие органы государства при наследственной монархии.

Так, республика рабовладельческого общества имеет больше родственных свойств с рабовладельческой монархией, нежели с республикой периода капитализма.

Среди факторов первостепенное значение имеет соотношение классовых сил, социальное представительство лиц, стоящих у власти в данной стране и в данный исторический период времени.

На форму государства известное влияние оказывают также национальный состав населения, уровень культуры и те традиции, которые сложились в результате исторического развития страны (примером могут послужить монархические традиции в Великобритании и Японии), а в определенной степени, хотя и косвенно, даже особенности ее географического положения.

При анализе формы государств следует учитывать также и влияние международных связей. При современном многообразии экономических, политических, культурных и иных зависимостей между странами даже экономически мощные государства не могут полноценно развиваться в международной изоляции.

Таким образом, *форма правления* раскрывает способ организации верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их взаимодействие между собой и с населением, степень участия населения в их формировании.

Если она передана отдельному лицу, то государство квалифицируется как *монархия*, части, элите общества — как *аристократия*, всему народу — как *демократическая республика*.

Монархия – это форма правления, при которой вся полнота государственной власти сосредоточена в руках одного человека – монарха (царя, короля, шаха, императора, султана и т.п.), который выполняет функции и главы государства, и законодательной, и во многом исполнительной власти.

Монарх олицетворяет суверенитет, целостность страны, соединяет воедино нацию, придает власти легитимность, если даже непосредственно сам не управляет. Он отвечает за государство.

Власть монарху может передаваться различными путями:

- народом на выборах — народная монархия;
- избранными представителями — аристократическая монархия;
- соборно всеми сословиями — самодержавная монархия;
- духовенством — теократическая монархия;
- по наследству — наследственная монархия.

Если власть принадлежит одному лицу — главе государства, то такое государство приобретает в большей или меньшей степени монархические черты.

В реальной же действительности они не безусловны и, отличаясь различным соотношением, определяют многообразие и виды ограниченных и неограниченных монархий.

При неограниченной (абсолютной) монархии монарх является единственным высшим органом государства. Он осуществляет законодательную функцию, руководит органами исполнительной власти, контролирует правосудие.

При ограниченной монархии высшая государственная власть сосредоточена между монархом и другим органом или органами (Земским собором в Российской империи). К ограниченным относятся сословно-представительная монархия и современная конституционная монархия, в которой власть монарха ограничена конституцией, парламентом, правительством и независимым судом.

Республика – форма правления, при которой:

1) государственная власть передается (делегуется) народом определенному коллегиальному, а не единоличному органу (сенату, парламенту, народному собранию, федеральному собранию и т.п.), который выполняет свое функциональное назначение в режиме «сдержек и противовесов» с другими ветвями власти;

2) представительная власть сменяема, избирается на определенный срок;

3) законодательно закрепляется подотчетность и ответственность власти за результаты своей деятельности.

Таким образом, признаками республики являются:

1) выборность и сменяемость представительной власти;

2) коллегиальность правления, позволяющая не только обеспечивать подконтрольность различных ветвей власти, их взаимное сдерживание от возможного произвола, но и более эффективно и ответственно решать каждой из них свои специализированные задачи;

3) законодательно закрепленная подотчетность и ответственность (политическая и юридическая) власти за результаты своей деятельности.

Республика характеризуется принадлежностью высшей государственной власти представительному органу; выборностью главы государства населением или специальной избирательной коллегией. Выборы являются основным инструментом республиканской власти. Различают *парламентскую и президентскую республику*.

Современные республики подразделяются на *парламентарные и президентские*, различаются они главным образом тем, какой из органов верховной власти – парламент или президент – формирует правительство и направляет работу и перед кем – парламентом или президентом – правительство несет ответственность.

В парламентской республике парламент наделен не только законодательными полномочиями, но и правом давать отставку правительству, выразив ему недоверие, правительство несет перед парламентом ответственность за свою деятельность. Президент республики является главой государства, но не главой правительства. Политически это означает, что правительство формируется партией, победившей на парламентских выборах. Руководит правительством премьер-министр (он может называться иначе).

Президентская республика – это форма правления, при которой президент непосредственно при определенном парламентском контроле формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность. В

президентских республиках обычно нет должности премьер-министра, так как чаще всего *функции главы государства и главы и правительства выполняет президент.*

Теократическое правление означает, что политическая власть в стране принадлежит духовенству, глава государства является одновременно религиозным главой. Теократические институты рассматриваются как порождение духа, национального характера и отражают идеалы, ценности, нормы и стандарты поведения, охватывая политическую сферу, право, культуру, этику, религию, отчасти экономику.

Теократия не имеет прецедентов на Западе, но на Востоке влияние теократических государств растет. В ряде случаев теократия считается предпочтительнее, чем западные демократии.

Монархия и республика как формы правления доказали исключительную приспособляемость к различным условиям и эпохам политической истории.

2.5. Формы государственного устройства

Под государственным устройством понимается внутренняя национально-территориальная организация государства, соотношение целого и его части. Данная категория дает ответы на вопросы о том, как организована территория государства, из каких частей оно состоит, каково их правовое положение.

Существуют три общепризнанные формы государственного управления: *унитарная, федеративная и конфедеративная (промежуточная).*

Унитарное государство – это целостное централизованное государство, административно-территориальные единицы которого (области, провинции, округа и т.д.) не имеют статуса государственных образований, не обладают суверенными правами. Так как основным признаком унитарного государства является целостность, то естественно следующее: единственный высший орган государства, единое гражданство, единая конституция, что создает организационно-правовые предпосылки для высокой степени влияния центральной государственной власти на всей территории страны. Органы административно-территориальных единиц находятся либо в полном подчинении центра, либо в двойном подчинении центра и местных представительных органов.

Большая часть государств имеет унитарную форму государственного устройства. Население унитарного государства может быть как однонациональным, так и многонациональным.

Федеративное государство (федерация) есть сложное государство, состоящее из нескольких субъектов, объединившихся для решения общих задач. При этом субъекты образуются *по национальному или территориальному принципу* либо использует и первое, и второе.

Входящие в состав федерации государственные образования и государства называются ее субъектами. Они могут иметь свои конституции, свое гражданство, собственные высшие государственные органы – законодательные, исполнительные, судебные. Наличие в федерации двух систем высших органов – фе-

дерации в целом и ее субъектов – вызывает необходимость разграничить их компетенцию (предметы ведения).

Конфедерация – это союз суверенных государств, образуемый для достижения определенных целей (военных, экономических и др.). Здесь союзные органы лишь координируют деятельность государств – членов конфедерации и только по тем вопросам, для решения которых они объединились. *Конфедерация не обладает суверенитетом.*

Конфедеративные объединения имеют нестойкий, переходный характер: они либо распадаются, либо преобразуются в федерации. Конфедерацию можно назвать переходной формой государственного устройства.

С формой государства тесно связан политический режим. Политический режим выражает особенности функционирования государственного механизма. Государственный режим отражает уровень и формы развития демократии.

Политический режим – это методы осуществления политической власти, итоговое политическое состояние в обществе, которое складывается в результате взаимодействия и противоборства различных политических сил, функционирования всех политических институтов и характеризуется демократизмом или антидемократизмом.

Профессор С.С. Алексеев выделяет следующие свойства политического режима:

1) политический режим, прежде всего, зависит от того, какими методами в государстве осуществляется политическая власть. Если это методы убеждения, согласования, законности, парламентаризма, если применяется только правовое принуждение, то налицо прогрессивный, демократический режим. Когда же на первый план выходят методы насилия, в государстве складывается режим реакционный, антидемократический. Существуют режимы, где в той или иной степени сочетаются оба начала;

2) в каждой стране политический режим определяется соотношением, раскладом политических сил. В странах, где существует устойчивый баланс политических сил или достигнуто долговременное национальное согласие, результатом такого согласия является стабильный политический режим.

В зависимости от характера используемых государственной властью средств и способов управленческого воздействия различают *авторитарные и демократические государственно-правовые режимы.*

Авторитарный режим отличается тем, что:

1) народ при таких режимах фактически отстраняется от формирования государственной власти и контроля над ее деятельностью;

2) вся полнота власти концентрируется в руках правящей элиты, не учитывающей коренных интересов населения;

3) устраняется оппозиция (иногда формально разрешается деятельность близких по духу, родственных политических партий и профсоюзов);

4) решения центральной власти реализуются при широкомасштабном использовании насилия, при опоре на военно-полицейский аппарат. Устанавливается полное преимущество государства над правом;

5) личность лишена гарантий безопасности, человек не может и реально пользоваться общедемократическими свободами, даже если они формально провозглашены. Если деспот приходит к власти законными способами, то тиран – с помощью захвата, государственного переворота. Если жестокость деспота обрушивается, прежде всего, на ближайшее окружение, высших должностных лиц, то при тирании – на все население.

При конституционно-авторитарном режиме ограничения демократии получают законодательное закрепление в конституции, которая лишь формально провозглашает даже весьма ограниченные права и свободы граждан. Нарушается принцип разделения властей. Парламент становится придатком исполнительной власти, и его значительная часть не избирается, а назначается.

При тоталитарном режиме власть переходит в руки диктатора, осуществляющего правление насильственными методами, происходит абсолютная концентрация власти законодательной и исполнительной в одном органе. Права и свободы человека никем не защищены.

При демократическом режиме высшие органы государства выступают от имени народа, власть реализуется в его интересах демократическими и правовыми методами. Права человека и гражданина гарантированы и защищены государством.

Демократия в любой стране является продуктом ее собственной истории и культуры, традиций поколений.

Порядок демократических ценностей: человек – общество – государство – предполагает, что прерогативы нации шире государства и включают еще институты гражданского общества, самоуправление. При равенстве прав и ответственности каждого перед обществом и государством утверждается приоритет интересов большинства над интересами меньшинства. Формы демократии в конечном счете различаются объемом предоставленных гражданам прав к свобод.

О демократии судят чаще всего по политическим правам человека, наличию свободы слова, количеству партий, избирательных блоков.

Демократию западного типа представляют образцом и объектом для подражания. Но о совершенстве говорить не приходится.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия государства.
2. Назовите основные признаки государства.
3. Какие типы государства вы знаете?
4. Что влияет на форму государства?
5. Что понимается под государственным устройством?
6. Дайте характеристику парламентской республике.
7. В чем характерные особенности президентской республики?

3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 3.1. Понятие, правовой статус органов государственной РФ
- 3.2. Понятие, классификация и виды государственных органов Российской Федерации
- 3.3. Президент РФ: статус, полномочия
- 3.4. Законодательная власть РФ
- 3.5. Исполнительная власть РФ: Правительство РФ
- 3.6. Структура федеральных органов исполнительной власти
- 3.7. Судебная система России
- 3.8. Административно-территориальное устройство
- 3.9. Административная реформа в РФ

3.1. Понятие, правовой статус органов государственной власти

Государственная деятельность осуществляется через органы государственной власти.

Общепризнанным считается определение органа государственной власти как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных государственных функций и наделенного в этой связи властными полномочиями.

Понятие органа государственной власти складывается из совокупности его признаков:

- 1) создается и действует от имени государства – Российской Федерации или ее субъекта;
- 2) действует на основе законов и других нормативных правовых актов;
- 3) выполняет свойственные только ему задачи и функции;
- 4) обладает собственной компетенцией;
- 5) характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью;
- 6) наделен властными полномочиями, т.е. его решения принимаются от имени государства, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства.

Только совокупность этих признаков дает основание относить тот или иной орган к числу государственных.

Не каждое государственное учреждение или организация будет считаться органом государственной власти (например, государственное учебное заведение, учреждение здравоохранения), а только обладающее комплексом вышеуказанных признаков.

Система органов государственной власти состоит из тех, которые определены Конституцией РФ, и тех, создание которых обусловлено функциями и полномочиями конституционных органов. Система органов государственной власти многосложна, состоит из разнообразных, иерархически соподчиненных звеньев.

В зависимости от критерия органы государственной власти классифицируются на различные виды.

Государственные органы РФ действуют на основе Конституции РФ и принципов, в ней заложенных.

Конституционные принципы построения и деятельности органов государственной власти – это закрепленные в Конституции РФ исходные начала, лежащие в основе функционирования этих органов.

Такими принципами выступают:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 7 Конституции РФ);

2) народовластие (ст. 3 Конституции РФ);

3) федерализм (ст. 5 Конституции РФ);

4) разделение властей (ст. 10, 11 Конституции РФ);

5) законность (ст. 15 Конституции РФ);

6) светскость (ст. 14 Конституции РФ).

В своей деятельности органы государственной власти должны руководствоваться *принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина*. Закрепляя общечеловеческие стандарты защиты прав и свобод личности, страны и государства принимают меры по их соблюдению и охране от всевозможных посягательств. Политика государства и его органов направлена на создание таких условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина.

Принцип народовластия означает, что верховной властью в стране наделяются органы, которым народ вручает соответствующие полномочия, на им же определенных условиях.

Принцип федерализма выражается в единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также в том, что во взаимоотношениях с федеральными органами все субъекты Федерации равноправны между собой.

Принцип разделения властей предполагает, что основным функциям государственной власти соответствуют определенные органы государства. С целью предотвращения злоупотребления все ветви государственной власти должны быть независимыми, самостоятельными и взаимно уравновешенными.

Разделение властей действует как по горизонтали (Федеральное собрание РФ – Правительство РФ – судебные органы РФ – прокуратура), так и по вертикали (федеральные органы власти – органы государственной власти субъектов Федерации). Указанный принцип наиболее последовательно проявляется на федеральном уровне.

Принцип законности означает обязательность соблюдения всеми государственными органами Конституции РФ, законов и подзаконных актов. Он также предполагает, что законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам,

принятым в пределах компетенции РФ и совместной компетенции РФ и ее субъектов.

Принцип светскости означает взаимное невмешательство как государства и его органов в дела церкви, так и религиозных организаций в государственные дела.

Конституционные принципы построения и деятельности системы органов государственной власти закрепляются в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя».

Указанные принципы являются неизменными и определяющими деятельность, как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов РФ.

3.2. Понятие, классификация и виды государственных органов Российской Федерации

Орган государства – это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства.

Таким образом, *государственный орган* – это структурно обособленное звено, относительно самостоятельная часть государственного аппарата.

Государственный аппарат – это часть механизма государства, представляющая собой совокупность государственных органов, наделенных властными полномочиями для реализации государственной власти. (Хотя многие авторы считают, что механизм государства и государственный аппарат – это одно и то же).

Признаки государственного органа:

- осуществляет от имени государства его функции;
- имеет определенную компетенцию;
- обладает властными полномочиями;
- характеризуется определенной структурой;
- имеет территориальный масштаб деятельности;
- образуется в порядке, установленном законом;
- устанавливает правовые связи личного состава.

Основное свойство *государственного органа* проявляется в том, что он может издавать юридические акты, обязательные для исполнения теми, кому они предназначены; применять меры принуждения, убеждения, воспитания, поощрений для обеспечения требования этих актов; осуществлять надзор за их реализацией.

Можно привести большое количество классификаций органов государственной власти, все зависит от основания. Остановимся на самых основных.

По уровню деятельности различают федеральные органы и органы субъектов Федерации.

На федеральном уровне система органов государственной власти включает в себя: Президента РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ, Консти-

туционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, а также федеральные органы исполнительной власти и суды РФ.

В субъектах Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

По характеру выполняемых задач органы государства подразделяются на четыре вида:

1) органы законодательной власти, избираемые населением, обладающие исключительным правом на принятие законодательных актов;

2) органы исполнительной власти, основная форма деятельности которых – исполнительно-распорядительная;

3) органы судебной власти, осуществляющие правосудие и уполномоченные применять государственное принуждение;

4) органы контрольной власти, деятельность которых состоит в проверке соответствия актов и действий государственных и иных органов, их должностных лиц:

а) постоянные, которые создаются без ограничения срока действия;

б) временные, которые создаются на определенный срок.

В зависимости от правовой основы образования можно различать государственные органы, создаваемые на базе:

1) Конституции РФ;

2) федеральных конституционных законов, федеральных законов;

3) указов Президента РФ;

4) постановлений Правительства РФ;

5) законодательных актов субъектов РФ.

Органы государства различаются между собой и тем, что одни из них – коллективные образования, другие – представлены одним лицом.

По общему правилу орган государства состоит из коллектива государственных служащих. Например, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ, Верховный суд РФ.

Однако в отдельных случаях орган государства может воплощаться в одном лице, занимающем государственную должность. Например, Президент РФ, Президент республики в составе РФ, Генеральный прокурор РФ.

Обобщающим *основанием классификации государственных органов* является их место, роль, функциональное назначение в структуре механизма государства.

Российская Федерация осуществляет свою деятельность посредством государственных органов. Органы государства – это один из каналов, через который народ, согласно Конституции РФ (ст. 3), осуществляет свою власть.

Все государственные органы образуются в установленном государством порядке и представляют часть единой системы органов государственной власти Российской Федерации.

В своей совокупности государственные органы Российской Федерации образуют единую систему. Согласно Конституции РФ (ст. 11), в нее входят органы государственной власти Федерации и органы государственной власти ее субъектов.

Единство системы государственных органов Российской Федерации обусловлено тем, что эта система основывается на государственной целостности Российской Федерации, на единстве системы государственной власти.

Единство системы государственных органов Российской Федерации проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Оно проявляется и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В этих рамках одни органы единой системы избираются или назначаются другими органами, одни из них руководят другими, одни подконтрольны или подотчетны другим. Между всеми органами государственной власти существует тесная организационно-правовая связь.

Единство системы государственных органов Российской Федерации усиливается еще и тем, что ее составные части сами образуют системы органов. Так, согласно Конституции РФ (ст. 77), в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституция РФ (ст. 10, 11) предусматривает наличие органов, президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждый из этих видов органов представляет собой фактически подсистему единой системы государственных органов Российской Федерации, которая в свою очередь может быть по различным признакам разделена на ряд входящих в нее звеньев.

Президент Российской Федерации является главой государства. Он выступает в качестве гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Президент, согласно ст. 80 Конституции, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства и других звеньев исполнительной власти, с органами которой он связан наиболее тесно.

Органы законодательной власти – это Федеральное собрание Российской Федерации; народные собрания, государственные собрания, верховные советы, законодательные собрания республик и составе РФ; думы, законодательные собрания, областные собрания и другие законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и никаким другим путем формироваться не могут. В своей совокупности они составляют систему представительных органов государственной власти Российской Федерации.

Являясь законодательными органами, представительные органы государственной власти выражают государственную волю многонационального народа Российской Федерации и придают ей общеобязательный характер. Они принимают решения, воплощаемые в соответствующих актах, принимают меры к исполнению с коих решений и осуществляют контроль за их реализацией. Решения законодательных органов обязательны к исполнению всеми другими орга-

нами соответствующего уровня, а также всеми нижестоящими органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные (субъектов Федерации). Федеральным законодательным представительным органом Российской Федерации является Федеральное собрание РФ. Это общегосударственный, общероссийский орган государственной власти, действующий в масштабах всей Российской Федерации. Все другие законодательные органы, функционирующие на территории Российской Федерации, являются региональными, действующими в пределах соответствующего субъекта Федерации.

К органам исполнительной власти относятся прежде всего высший орган федеральной исполнительной власти - Правительство РФ; другие федеральные органы исполнительной власти - министерства, государственные комитеты и ведомства при Правительстве РФ; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – президенты и главы администраций субъектов Федерации, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ.

Для органов исполнительной власти характерно, что они либо образуются (назначаются) соответствующими руководителями исполнительной власти - президентами или главами администраций, либо избираются непосредственно населением. Так, Правительство РФ образуется Президентом РФ, который назначает с согласия Государственной думы Председателя Правительства и по предложению Председателя Правительства - заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Главы администраций занимают эту должность в результате всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Органы исполнительной власти осуществляют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер. Они непосредственно исполняют акты представительных органов государственной власти, указы Президента Российской Федерации, организуют исполнение этих акте или своими распоряжениями обеспечивают их исполнение. Свои акты органы исполнительной власти издают на основании и исполнение Конституции РФ, конституций и уставов ее субъектов федеральных законов и законов представительных органов субъектов Федерации, нормативных указов Президента и нормативных актов руководителей глав администраций субъектов Федерации, постановлений и распоряжений вышестоящих органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти делятся по территории деятельности на федеральные и субъектов Федерации. Федеральные – это Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Органы субъектов Федерации – президенты и главы администраций субъектов, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства.

По характеру полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы общей компетенции, ведающие всеми или многими отраслями исполнительной деятельности, и органы специальной компетенции, ведающие отдельными отраслями или сферами исполнительной деятельности. К первым из них относится, например, Правительство РФ и правительства субъектов Федерации, ко вторым – министерства, государственные комитеты и иные ведомства Федерации и ее субъектов.

Органы исполнительной власти специальной компетенции по характеру последней могут быть подразделены на органы отраслевые, руководящие определенными отраслями управления, и органы, осуществляющие межотраслевое управление. Первые, – как правило, министерства, вторые – главным образом государственные комитеты.

Следует различать также коллегиальные и единоначальные органы исполнительной власти. Коллегиальные – это Правительство РФ и правительства ее субъектов. Единоначальными органами являются министерства и ряд других органов исполнительной власти.

Органы судебной власти – Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов Российской Федерации.

Органы правосудия в совокупности составляют судебную систему Российской Федерации. Основной видовой особенностью этих органов является осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 125) судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства, является Конституционный суд РФ.

Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляющим в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дающим разъяснения по вопросам судебной практики, является, согласно Конституции РФ (ст. 126), Верховный суд РФ.

В Конституции РФ (ст. 127) устанавливается, что высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, который осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики, является Высший арбитражный суд РФ.

Аналогичные функции осуществляют соответствующие суды в субъектах Российской Федерации.

Особую группу государственных органов, не относящихся ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти, составляют органы прокуратуры.

Прокуратура Российской Федерации, согласно Конституции (ст. 129), составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющие наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Особую функцию прокуратуры образует участие прокурора в рассмотрении дел судами. Прокуратура осуществляет функцию расследования преступлений, является формой защиты прав потерпевшего от преступного посягательства. Прокуратура участвует в правотворческой деятельности государства.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 129), Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов Федерации назначаются Генеральным прокурором по согласованию с субъектами Федерации. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ.

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации».

Помимо органов государственной власти в систему государственных органов Российской Федерации входят также и другие государственные органы, осуществляющие, как правило, различные вспомогательные, совещательные и другие такого рода функции, которые определяются органами государственной власти, при которых обычно состоят эти государственные органы.

В число этих органов входят, например, Администрация Президента Российской Федерации, обеспечивающая деятельность Президента России; Совет безопасности Российской Федерации, обеспечивающий условия для реализации Президентом Российской Федерации конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

3.3. Президент РФ: статус, полномочия

Президент – это глава государства, должностное лицо, избираемое гражданами или парламентом на установленный в конституции срок.

Статус Президента РФ закреплен в главе 4 ст. 80-93 Конституции РФ. Президент РФ является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Россию внутри страны и в международных отношениях, принимает меры по охране суверенитета ее независимости и государственной целостности.

Президент РФ юридически не входит в систему ни одной ветви власти, он как бы возвышается над властными институтами, осуществляет взаимодействие между ними и при принятии решений руководствуется общей волей, т.е. волей большинства избирателей.

Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на *законодательную, исполнительную и судебную*:

Структура государственного управления в РФ

Ветви и уровни	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный	Федеральное собрание	Правительство	Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд
Региональный	Парламент республики, Законодательное собрание субъекта федерации	Президент республики, губернатор, глава правительства	Верховный республиканский суд, областной суд, краевой суд
Муниципальный	Городской совет, поссовет, сельсовет, райсовет и пр.	Глава местного самоуправления, мэр	Районный (городской) суд, мировой судья

Согласно ст. 11. государственную власть в стране осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, суды РФ.

Законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание (ст. 94 Конституции), *исполнительную власть* – Правительство РФ (ст. 110), *судебную* – суды (ст. 5).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что у Президента РФ своя самостоятельная форма власти, которую некоторые исследователи называют президентской.

Только Президент РФ наделяется задачей обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех иных органов государственной власти - и федеральных, и субъектов РФ (ст. 80, 85).

Президент в целом независим от других органов государственной власти. Возможности самого Президента РФ весьма внушительны.

По отношению к парламенту Президент РФ имеет право выступать с посланиями Федеральному собранию; вносить законопроекты, которые могут быть определены им как первоочередные; право вето; вносить на рассмотрение кандидатуры должностных лиц, назначаемых палатами; право роспуска нижней палаты – Государственной думы и назначения внеочередных парламентских выборов.

Важнейшим элементом статуса Президента РФ является право личной неприкосновенности. Это значит, что Президент РФ не может быть подвергнут уголовному и другому преследованию во время осуществления им своих полномочий, обладает иммунитетом (защитой) при поездках за границу, его жизнь и деятельность охраняется законом.

Президент для реализации своих функций и полномочий осуществляет правотворческую деятельность. Актами Президента РФ являются указы и распоряжения. Указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории РФ и не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Это означает, что названные акты являются подзаконными.

Издание указов и распоряжений – основная форма, посредством которой реализуются конституционные полномочия Президента. Эти акты могут быть как нормативными, так и ненормативными (не устанавливающие нормы). Только нормативные акты Президента могут быть оспорены в Конституционном суде.

Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти: формирует Правительство РФ, направляет его деятельность и в любой момент может отправить его в отставку, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, ряд членов Правительства работает под непосредственным руководством Президента РФ (министры иностранных дел, обороны, внутренних дел и др.), устанавливает систему и утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, вправе приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ и нарушения прав и свобод человека до решения этого вопроса соответствующим судом.

Кроме того, у Президента РФ есть полномочия по отношению к органам государственной власти субъектов РФ.

В сфере исполнительной власти объем президентских полномочий настолько велик, что де-факто признают существование в России президентской республики.

Помимо специальных полномочий, Президент РФ обладает рядом общих полномочий в сферах обороны и безопасности, международной политики, законодательного процесса, гражданства.

При Президенте РФ функционируют органы, обеспечивающие проведение им внутренней и внешней государственной политики.

Аппаратом для осуществления функций главы государства является Администрация Президента.

Администрация готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента РФ, иных документов, в том числе проектов ежегодных посланий Президента РФ Федеральному собранию.

Администрация контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ и представляет ему соответствующие доклады, обеспечивает взаимодействие Президента РФ с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, а также с государственными органами и долж-

ностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

В Администрации анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире; обращения граждан; предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обрабатываемых материалов готовятся доклады Президенту РФ.

Администрация Президента - государственный орган, юридическое лицо, но не хозяйствующий субъект. Материально-техническим и финансовым обеспечением деятельности Президента и его Администрации занимается Управление делами Президента - самостоятельный федеральный орган исполнительной власти. Управление делами не входит в состав Администрации.

Порядок избрания Президента РФ.

Существуют следующие способы избрания президента:

- прямые выборы – избрание президента народом непосредственно (примеры: большинство стран, где существует данная должность, в том числе и Россия);
- избрание президента парламентом (примеры: ФРГ, Турция, Италия, Латвия, Югославия);
- косвенные всенародные выборы (пример: США - избрание выборщиков президента в каждом штате).

Наиболее демократичными считаются прямые выборы, хотя каждая система имеет свои плюсы.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ не менее 10 лет. Срок полномочий Президента РФ ограничен 6 годами. Возможно повторное избрание, но не более чем на два срока подряд. Практика ограничения президентского срока - важное демократическое завоевание, препятствующее узурпации власти одним лицом. Таким образом, Конституция РФ 1993 г. предусматривает достаточно демократичный порядок избрания Президента РФ.

Правом выдвижения кандидатов в президенты обладают общественные объединения, избиратели, сами кандидаты. Чтобы быть зарегистрированным в качестве кандидата, необходимо собрать в свою поддержку от 1 000 000 подписей избирателей, причем не более 7% подписей от субъекта Федерации, а также отвечать требованиям, предъявляемым к кандидату.

Выборы Президента РФ могут быть только альтернативными. В случае, если зарегистрировано менее двух претендентов, выборы откладываются на более поздний срок.

Органом, осуществляющим организационные мероприятия по выборам Президента РФ, является постоянно действующая Центральная избирательная комиссия и ее органы на местах.

Органом, назначающим выборы Президента РФ, является Совет Федерации. Выборы проходят в первое воскресенье после истечения конституционных полномочий Президента РФ, избранного на предыдущих выборах, и назначаются не ранее чем за 5 и не позднее чем за 4 месяца до этого дня.

В случае неназначения выборов Советом Федерации они проводятся в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем окончания конституционных полномочий Президента.

Также Совет Федерации может в предусмотренных законом случаях (смерть, отставка Президента и др.) назначить досрочные выборы.

Зарегистрированные кандидаты имеют равные права и равные обязанности. Им запрещено использовать свое должностное положение в целях выборов.

Федеральный закон "О выборах Президента РФ" от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ предусматривает особую процедуру финансирования выборов как частными физическими и юридическими лицами, так и государством. Государственное финансирование предусмотрено для того, чтобы создать по возможности равные условия для кандидатов. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды.

После проведения процедуры голосования начинается следующая, завершающая стадия - подсчет голосов. Его осуществляют в присутствии наблюдателей члены участковой избирательной комиссии. Затем данные обобщаются на уровне субъектов РФ и Федерации в целом. Участковые избирательные комиссии составляют протоколы о результатах голосования, на основании которых Центризбирком составляет протокол, определяющий результаты выборов.

Выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие более 50% зарегистрированных избирателей. Избранным считается кандидат, набравший более 50% голосов от явившихся избирателей; в случае, если ни один из кандидатов не набрал более 50%, проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, набравшие большее число голосов; избранным считается кандидат, набравший больше голосов, чем другой претендент.

Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один кандидат. При этом он считается избранным на должность Президента РФ, если получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В случае, если выборы признаны несостоявшимися, недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры, либо если при повторном голосовании ни один кандидат не был избран на должность Президента, Совет Федерации назначает повторные выборы Президента РФ.

Президент вступает в должность по истечении четырех лет со дня вступления в должность предыдущего Президента РФ, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения четырех лет со дня вступления в должность предыдущего Президента назначены повторные выборы Президента, - на тридцатый день со дня официального опубликования общих результатов выборов.

Исполнение обязанностей начинается с момента принесения присяги, текст которой утвержден в Конституции.

Присяга приносится в торжественной обстановке на совместном заседании палат Федерального собрания в присутствии членов Конституционного суда РФ. С этого момента прекращаются полномочия предыдущего главы государства.

Прекращение обязанностей Президента. Процедура импичмента

Общими основаниями прекращения обязанностей Президента РФ является ограничение 6 годами времени исполнения им своих обязанностей. Следовательно, полномочия Президента прекращаются по истечении конституционного срока - 6 лет или 12 лет при повторном избрании. Моментом прекращения полномочий является принесение присяги следующим главой государства.

Конституция РФ предусматривает случаи досрочного прекращения президентских полномочий. Это происходит в результате: отставки; стойкой неспособности исполнять полномочия по состоянию здоровья; отрешения от должности.

В первом случае Президент представляет парламенту соответствующее заявление.

Процедура прекращения полномочий по состоянию здоровья в настоящее время законодательно не урегулирована.

В Российской Федерации предусмотрена конституционная возможность досрочного отрешения Президента РФ от должности, именуемая в международной практике процедурой импичмента.

Институт импичмента закреплен во многих иностранных конституциях, однако в развитых странах он практически не применялся (например, в США за 200 лет были предприняты только 2 безрезультатные, с юридической точки зрения, процедуры импичмента – в 1865 и 1974 гг.).

Процедура импичмента в РФ имеет 3 стадии:

1. Выдвижение Государственной думой обвинения против Президента РФ - начало процедуры.

2. Заключение Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ.

3. Отрешение Президента от должности Советом Федерации.

Содержание этих стадий следующее:

1. Обвинение выдвигается Государственной думой РФ большинством в 2/3 голосов и по предложению не менее 1/3 депутатов; Президент обвиняется в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления.

2. Верховный суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а Конституционный суд РФ - о конституционности процедуры обвинения.

3. Совет Федерации ФС РФ принимает решение об отрешении Президента РФ от должности квалифицированным большинством голосов - 2/3+1 голос от общего состава в 3-месячный срок после выдвижения Государственной думой обвинения; импичмент считается отклоненным в двух случаях - решение не принято в 3-месячный срок или за отрешение проголосовало менее 2/3 членов Совета Федерации; в ином случае Президент РФ прекращает полномочия с момента принятия Советом Федерации соответствующего решения.

В случае досрочного прекращения Президентом РФ своих полномочий по любому основанию исполнение обязанностей Президента РФ возлагается на Председателя Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права роспуска Государственной думы. Выборы нового Президента РФ проводятся в 3-месячный срок.

Компенсировать негативные последствия, связанные с уходом высших должностных лиц регионов из Совета Федерации, был призван вновь созданный в 2000 г. орган - Государственный совет, в сферу полномочий которого входит координация федеральной политики в регионах, формирование перспективных направлений развития общества и государства в современных условиях. Государственный совет является совещательным органом при президенте, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Основные задачи Государственного совета:

1. содействие реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

2. обсуждение важнейших проблем федеративных отношений, исполнения органами государственной власти всех уровней Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ;

3. рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента, имеющих общегосударственное значение;

4. обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете, информации о ходе исполнения федерального бюджета, основных вопросов кадровой политики, иных вопросов.

В целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением его решений является институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Президент возглавляет Совет безопасности. *Совет безопасности* одна из его функций – контроль за реализацией органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ стратегии в области внутренней, внешней и военной политики.

3.4. Законодательная власть РФ

Конституция Российской Федерации 1993 г. выделяет следующие органы государственной власти России: Президент РФ; Правительство РФ; Федеральное собрание - парламент РФ; суды РФ. В системе данных органов Федеральное собрание - парламент РФ выполняет роль представительного и законодательного органа России.

Законодательная власть – это право и возможность принимать общеобязательные правила в виде нормативных актов государственного значения, имеющих наиболее общий характер и высшую юридическую силу.

Органы законодательной власти осуществляют управление государством, прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а также формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью.

Органом законодательной власти является, прежде всего, парламент.

Слово *парламент* происходит от французского глагола *говорить*, родиной парламента считается Великобритания.

Роль и место парламентов зависят от форм правления - парламентской или президентской.

При парламентской системе основной функцией парламента является обсуждение политических вопросов, так как принятие законодательства контролируется представителями партии, имеющей большинство в парламенте и правительстве. Можно сказать, что власть в этом случае осуществляется не парламентом, а через парламент.

В президентских системах основной функцией парламента является принятие законов, преобразование идей и политических программ в государственную политику. Например, в США на обсуждении парламента – 10480 законопроектов (принимается в среднем 680), в Японии обсуждается около 130 законопроектов (принимаются 100), в ФРГ соответственно 440 и 200 законопроектов.

Двухпалатная структура парламента характерна для стран с устойчивыми демократическими традициями, а также для федераций. Например, подобную структуру парламента имеют такие страны, как США, ФРГ, Бразилия, Франция, Великобритания, Италия, Япония. Целями разделения парламента на две палаты являются:

- обеспечение равновесия между интересами страны в целом и ее регионами;
- консолидация (сплочение для усиления деятельности) федераций;
- профессионализация деятельности парламента, "разделение труда";
- воспрепятствование радикализму (решительным действиям, одна палата сдерживает другую);
- усиление стабильности в обществе.

Обычно одна из палат (которую часто называют "нижней") выражает интересы народа в целом, например, Палата Представителей в США, Палата Общин в Великобритании, Национальное Собрание во Франции. Другая палата ("верхняя", в большинстве стран - Сенат) выражает интересы составных частей государства.

Парламент РФ состоит из двух палат – Государственной думы и Совета Федерации. Государственная дума представляет народ Российской Федерации в целом и играет роль "нижней палаты" (распространенный термин, хотя не закреплен в Конституции официально). Она состоит из 450 депутатов, которые избираются путем всеобщих, прямых равных выборов при тайном голосовании сроком на 5 лет.

Государственная дума формируется в ходе специальных выборов на основе мажоритарной (по избирательным округам, по числу депутатов) и пропорциональной (по партийным спискам) избирательных систем.

Совет Федерации представляет интересы субъектов РФ и играет роль "верхней палаты". Данная палата формируется по должностному принципу из глав законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации и, соответственно, состоит из 164 членов (по 2 от каждого субъекта).

На федеральном уровне в РФ в сфере парламентской деятельности трудятся 25,5 тыс. человек. Это 164 члена Совета Федерации, 450 депутатов Государственной думы, 3000 помощников депутатов, 18000 помощников, работающих на общественных началах, 2500 работников аппаратов палат Федерального собрания РФ.

Совет Федерации

Совет Федерации является постоянно действующим органом. Его заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, которые ведут заседания и ведут внутренним распорядком палаты.

К ведению Совета Федерации относятся:

1. утверждение изменения границ между субъектами РФ;
2. утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;
3. решение вопроса об использовании Вооруженных сил за пределами территории РФ;
4. назначение выборов Президента РФ, отрешение его от должности;
5. назначение на должность судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда, Генерального прокурора, зам. председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной думой федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета, федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров;
- статуса и защиты государственной границы РФ;
- войны и мира.

Совет Федерации образует комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты.

Полномочия Совета Федерации определены Конституцией Российской Федерации.

Организация законодательной работы в Совете Федерации осуществляется по двум основным направлениям:

- Совет Федерации совместно с Государственной думой участвует в разработке законопроектов, рассмотрении законов и принятии решений по ним;

- в порядке реализации права законодательной инициативы Совет Федерации самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Статус члена Совета Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, согласно которой члены Совета Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

При Совете Федерации действует Совет палаты.

В состав Совета палаты входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель Председателя Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Совет палаты:

- а) ежемесячно утверждает график заседаний Совета Федерации;
- б) обсуждает степень подготовки вопросов, вносимых на заседание Совета Федерации;
- в) рассматривает проект повестки дня заседания Совета Федерации;
- г) формирует список лиц, приглашенных на заседание Совета Федерации;
- д) принимает решения о проведении парламентских слушаний и др.

Государственная дума избирается на 5 лет в составе 450 депутатов, которые работают на профессиональной основе. Их них 225 депутатов избиралось на основе мажоритарной системы по одномандатным округам, 225 на основе пропорциональной системы по общефедеральному избирательному округу.

Порядок деятельности определяется Конституцией РФ, федеральными законами и Регламентом Государственной думы.

Из своего состава Государственная дума выбирает Председателя и заместителей, вопрос о числе заместителей решается Государственной думой.

К ведению Государственной думы относятся:

1. принятие федеральных законов;
2. решение вопроса о доверии Правительству, согласие на назначение председателя Правительства РФ;
3. назначение и освобождение от должности Председателя Центробанка РФ, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека;
4. объявление амнистии;
5. выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Государственная дума принимает постановления большинством голосов от общего числа депутатов.

Государственная дума образует комитеты и комиссии, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат. Комитеты палат по во-

просам, отнесенным к их ведению, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов;

При Государственной думе действует 29 комитетов и 6 комиссий.

Палаты Федерального собрания РФ - Государственная дума и Совет Федерации - заседают, как правило, отдельно.

Совместные заседания палат предусмотрены для заслушивания:

- а) посланий Президента РФ;
- б) посланий Конституционного суда РФ;
- в) руководителей иностранных государств.

Документами, которые определяют порядок работы палат парламента РФ, являются:

- регламент Государственной думы;
- регламент Совета Федерации.

Руководство деятельностью Государственной думы ФС РФ осуществляют:

- Председатель Государственной думы, избираемый из ее состава;
- первый заместитель и заместители Председателя Государственной думы;
- Совет Государственной думы.

В состав Совета Государственной думы входят наряду с председателем палаты и его заместителями руководители фракций и депутатских групп. В Совете Федерации подобный орган не предусмотрен.

Работой Совета Федерации руководят:

- Председатель Совета Федерации, избираемый из числа его членов;
- заместители Председателя Совета Федерации.

Рабочими органами и Совета Федерации, и Государственной думы являются комитеты и комиссии.

3.5. Исполнительная власть РФ: Правительство РФ

Согласно Конституции РФ (ст. 110), исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство. Оно является органом государственной власти Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Положение Правительства как высшего исполнительного органа государственной власти России обеспечивается его полномочиями, закрепленными в Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Исполнительную власть и ее органы еще именуют административной властью (лат. *администрировать* - управлять, распоряжаться, заведовать).

На нее возложено непосредственное управление государственными делами. Исполнительная власть – это власть по выполнению законов, по их реализации законными методами, включая принуждение.

Исполнительная власть обладает наиболее разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих в центре и на местах.

Правительство РФ

Общее руководство деятельностью Правительства РФ осуществляет Президент РФ. Непосредственным руководителем Правительства является Председатель Правительства РФ, который определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.

Председатель Правительства утверждается Государственной думой РФ большинством голосов от общего числа депутатов по предложению Президента РФ.

Правительство является коллегиальным органом (решения принимаются путем голосования, ответственность коллегиальная, если уходит в отставку Председатель Правительства, то все Правительство уходит в отставку).

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ:

1. по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;
2. в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной думе отчет об исполнении федерального бюджета;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента РФ.

Заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц.

На заседаниях Правительства РФ имеет право председательствовать Президент РФ. Члены Правительства участвуют в его заседаниях лично.

Заседания правительства носят открытый характер. Однако правительство может рассматривать отдельные вопросы и на закрытых заседаниях.

Осуществление полномочий Правительством РФ

Правительство в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Актами Правительства РФ являются постановления и распоряжения. Они издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ. Акты, противоречащие данным документам, должны быть отменены Президентом РФ. Правительство РФ обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства определяется Президентом Российской Федерации. Согласно Указу президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», акты Правительства подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суде.

3.6. Структура федеральных органов исполнительной власти

В систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, министерства и другие виды органов, перечень которых определяется Конституцией РФ, федеральными законами. По вопросам, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы.

Правительство РФ является лишь высшим органом федеральной исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004" г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Определены 4 вида функций, которые разграничены между этими органами:

1. функции по принятию нормативных правовых актов;
2. функции по контролю и надзору;
3. функции по управлению государственным имуществом;
4. функции по оказанию государственных услуг.

Помимо Правительства, существуют иные федеральные органы исполнительной власти, различные по структуре, функциям, но составляющие единую систему.

Нормативной базой построения данной системы являются Указы Президента РФ. Акты устанавливают следующие виды федеральных органов исполнительной власти:

- министерство РФ;
- государственные комитеты РФ;
- федеральные службы;
- федеральные агентства;
- федеральные надзоры;
- федеральные комиссии;
- иные федеральные органы.

Основными функциями федеральных органов исполнительной власти являются:

Федеральное министерство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор). Федеральная служба по надзору может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Руководителями данных органов являются, соответственно: министр Российской Федерации; председатель госкомитета РФ; председатель федеральной комиссии РФ; директор федеральной службы; генеральный директор российского агентства; начальник федерального надзора.

Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. была установлена структура федеральных органов исполнительной власти, состоящая из трех частей.

В первую часть входят федеральные министерства (5), федеральные службы (5) и федеральные агентства (2), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы (7) и федеральные агентства (1), подведомственные этим министерствам.

Во вторую часть вошли федеральные министерства (11), руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы (15) и федеральные агентства (27), подведомственные этим министерствам.

В третью часть вошли федеральные службы (8) и федеральные агентства (4), руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Таким образом, в *структуру федеральных органов исполнительной власти* входит 85 органов.

Все федеральные органы исполнительной власти действуют на основании положений, утверждаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Ведущие министерства и ведомства РФ

Ведущими органами федеральной исполнительной власти в сфере финансов, экономики и управления государственной собственностью являются:

- Министерство финансов РФ;
- Министерство экономического развития и торговли РФ;
- Министерство транспорта РФ;
- Министерство имущественных отношений РФ;
- Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг;
- Министерство финансов;
- Федеральные надзоры - горный и промышленный; по ядерной и радиационной безопасности.

В сфере обороны, безопасности, правоохранения наиболее важную роль играют такие органы, как:

- Министерство обороны РФ;
- Министерство внутренних дел РФ;
- Федеральная служба безопасности РФ;
- Федеральная служба охраны РФ;
- Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ).

Данные министерства и ведомства принято называть "силовыми".

В области внешней политики ведущую роль играет Министерство иностранных дел РФ. В социально-культурной сфере наиболее важную деятельность осуществляют:

- Министерство здравоохранения РФ;
- Министерство культуры РФ; Министерство образования;
- Министерство труда и социального развития;
- Министерство природных ресурсов РФ; Пенсионный фонд РФ.

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

1. Экономический – охватывает основные направления в развитии национальной экономики, группирующиеся вокруг базовых отраслей: топливно-энергетический комплекс, строительство и жилищная политика, промышленность, финансы, транспорт.

2. Административно-политический – обеспечивает оптимальные внутренние и внешние условия развития государства, удовлетворяя интересы граждан в безопасности, защите собственных прав.

3. Социальный – предполагает разработку специальной политики государства в удовлетворении социальных потребностей людей (образование, здраво-

охранение, социальная защита, труд, культура), ориентированной на сохранение стабильности в обществе на принципах справедливости и приоритета общечеловеческих ценностей.

4. Контрольный – представляет перечень существующих в рамках правительственного аппарата контрольных органов, ответственных за адекватное проведение правительственной политики в регионах, а также за координацию между хозяйствующими субъектами на территории. Специализированную функцию контроля в сфере исполнительной власти осуществляют специальные департаменты и отделы федеральных министерств, а также надзоры и комиссии.

В регионах действуют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Они созданы с разрешения Правительства РФ для осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти в регионах. Их содержание осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на государственное управление, или по другим статьям бюджета.

Положение о территориальном органе утверждается соответствующим министром. Территориальный орган действует в соответствии со своей компетенцией на территории одного или нескольких субъектов РФ. Главная задача – обеспечить реализацию государственных управленческих актов, контроль за правозаконностью региональных органов в рамках компетенции, сблизить руководство федерального уровня с деятельностью региональных органов в установленной сфере.

3.7. Судебная система России

Судебная власть в РФ осуществляется исключительно судами (судьями). Суд – особый государственный орган, который специфическими (юридически-ми) средствами и специальным аппаратом осуществляет защиту прав, свобод и интересов граждан, обеспечивает законность и правопорядок посредством судопроизводства - рассмотрения в строгом соответствии с процессуальным порядком дел различных категорий и принятия решений по их существу.

Все суды РФ составляют судебную систему, которая строится на основе: единства, иерархичности, соподчиненности.

Единство судебной системы проявляется в том, что:

- данная система устанавливается в масштабе всей страны (на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона "О судебной системе РФ" от 31 декабря 1996 года, иных федеральных законов);

- правила судопроизводства едины;
- право-применяется единообразно;
- решения судов обязательны для исполнения на территории всей страны;
- судьи в РФ имеют единый статус;
- суды в РФ финансируются из средств федерального бюджета.

Иерархичность судебной системы подразумевает наличие в РФ нескольких уровней судов определенного вида: федеральные; субъектов РФ, городские межмуниципальные суды, районные суды, мировые суды.

Под уровнем в данном случае подразумеваются территориальные границы, в пределах которых распространяется юрисдикция данного суда (например, район для районного суда, Федерация для Верховного суда РФ).

При этом все суды РФ относятся к федеральным органам государственной власти – и Верховный суд РФ, и суды субъектов Федерации, и районные суды выражают государственную волю именно России в целом и осуществляют правосудие именем Российской Федерации (а не субъекта РФ, района и т.д.). Россия пошла по пути создания единой федеральной судебной системы, а не смешанной (например, в США, где сосуществуют и единая судебная система всего государства, и независимые судебные системы каждого отдельного штата). Субъекты Российской Федерации не могут устанавливать собственные, отдельные от федеральной, судебные системы.

Исключением из этого правила является предусмотренная Федеральным конституционным законом "О судебной системе РФ" от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ возможность введения в России института мировых судей. Мировые судьи – органы судебной власти субъектов РФ. Субъекты РФ сами определяют порядок деятельности мировых судей и иные связанные с данным судебным институтом вопросы. Цель введения мировых судей: разгрузить суды общей юрисдикции, передать на рассмотрение мировых судей преступления, не представляющие большой общественной опасности; приблизить судебную систему к народу.

В настоящее время институт мировых судей находится в стадии становления и разработки (закон о мировых судьях пока не принят). Соподчиненность звеньев судебной системы означает, что вышестоящие суды контролируют правильность применения закона нижестоящими, их решения обязательны для исполнения нижестоящими судами.

В зависимости от специфики дел (гражданские, уголовные, хозяйственные, конституционно-правовые, административные и др.) судопроизводство в РФ подразделяется на:

1. конституционное;
2. гражданское;
3. административное;
4. уголовное.

Особым видом судопроизводства является также арбитражное (экономическое). В этой связи судебная система РФ состоит из трех подсистем:

- конституционная юстиция;
- суды общей юрисдикции;
- арбитражные суды.

Органы конституционной юстиции рассматривают конституционно-правовые вопросы, суды общей юрисдикции – гражданские, административные и уголовные дела, арбитражные суды – экономические споры. Соответственно, органами конституционной юстиции являются: Конституционный суд Россий-

ской Федерации; конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые не составляют единой конституционно-судебной системы с Конституционным судом РФ.

А суды общей юрисдикции, наоборот, составляют единую систему. В нее входят: Верховный суд РФ; верховные суды республик в составе РФ, краевые и областные суды, суды автономной области, автономных округов, г. Москвы и Санкт-Петербурга (суды субъектов РФ); суды "промежуточных" звеньев между субъектом РФ и районом - городские, межмуниципальные; районные суды; мировые суды; военные суды (гарнизонов, армий, флотилий).

Спецификой обладает система арбитражных судов (первичное звено арбитражных судов - субъект Федерации, а не район). Данную систему составляют: Высший арбитражный суд; арбитражные суды федеральных округов (федеральные округа охватывают по несколько субъектов РФ, всего данных округов - 10); арбитражные суды субъектов РФ.

Судебной инстанцией является суд или его структурное подразделение, выполняющие ту или иную судебную функцию, связанную с разрешением судебных дел (принятие решения по существу дела, проверка законности и обоснованности такого решения).

Судом первой инстанции называется суд, который принимает решение по существу дела. По уголовному делу это вопросы: виновности или невиновности подсудимого в совершении преступления; применения или неприменения к нему уголовного наказания, его конкретной меры.

По гражданскому делу: вопрос о доказанности (недоказанности) гражданского иска; вопрос о тех юридических последствиях, которые должны наступить.

По общему правилу, судами первой инстанции являются суды основного звена: районные суды общей юрисдикции; арбитражные суды субъектов РФ.

Ими рассматривается по существу подавляющее большинство гражданских, уголовных дел и экономических (хозяйственных) споров. При рассмотрении отдельных категорий дел (особой общественной опасности) в качестве суда первой инстанции могут выступать вышестоящие суды.

Суд второй (кассационной) инстанции проверяет законность и обоснованность приговоров и других судебных решений, не вступивших в законную силу. По общему правилу, ими являются: суды общей юрисдикции субъектов РФ; федеральные арбитражные суды округов.

В некоторых случаях данную функцию могут выполнять вышестоящие суды. В надзорной инстанции проверяются законность и обоснованность приговоров и иных судебных решений, вступивших в законную силу, а также пересматриваются дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Судами (подразделениями судов) данной инстанции могут быть: президиумы судов среднего звена (субъектов РФ); коллегии Верховного суда РФ; Президиум Верховного суда РФ; Президиум Высшего арбитражного суда РФ.

Статус судей в РФ

Правосудие в РФ осуществляется только судом в лице специально уполномоченных должностных лиц - судей (и в ряде случаев - представителей народа - народных и присяжных заседателей).

Судьей РФ может быть назначен гражданин Российской Федерации: достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, не совершивший порочных поступков, сдавший квалификационный экзамен, получивший рекомендацию квалификационной коллегии судей. К судьям вышестоящих и иных судов могут быть предъявлены дополнительные (помимо перечисленных) требования.

Судьей суда субъекта РФ может быть гражданин РФ, достигший 30 лет.

Судьей Верховного суда РФ может быть гражданин РФ: достигший 35 лет, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет.

Судьей Конституционного суда РФ – гражданин РФ: достигший 40 лет, имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет, обладающий признанной квалификацией в области права.

Судьи Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ и Конституционного суда РФ назначаются на должность: Советом Федерации Федерального собрания РФ большинством голосов от общего числа его членов; по представлению Президента РФ, которое вносится (в отношении кандидатов на должность судей Верховного и Высшего арбитражного судов РФ) с учетом мнения председателей соответствующих судов.

Судьи федеральных арбитражных судов округов назначаются: Президентом РФ; по представлению Председателя Высшего арбитражного суда РФ.

Судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов назначаются: Президентом РФ; по представлению председателя, соответственно, Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ с учетом мнения законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Судьи РФ представляются к назначению только при наличии положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии.

Судьи РФ назначаются: первый раз – на 3-летний срок; после его окончания и при соответствии занимаемой должности - бессрочно.

Отбор кандидатов на должность судьи производится на конкурсной основе. Любой гражданин РФ, отвечающий установленным требованиям, может быть допущен к участию в конкурсе. Кандидат на должность судьи сдает квалификационный экзамен специальной комиссии при органе юстиции. Окончательное решение о рекомендации на должность судьи дает квалификационная коллегия судей с учетом результатов экзамена и при соответствии личности кандидата установленным требованиям.

Судья, впервые назначенный на должность, приносит присягу судьи и с этого момента считается наделенным полномочиями и приступает к исполнению обязанностей судьи.

В своей деятельности судья независим и подчиняется Конституции РФ и законам. Гарантиями независимости судьи являются:

- процедура осуществления правосудия (запрет под угрозой ответственности любого постороннего вмешательства в деятельность судей);

- несменяемость судьи и особый порядок приостановления и прекращения полномочий судей;
- право судьи на отставку;
- неприкосновенность судьи;
- наличие системы органов судейского сообщества;
- материальное и социальное обеспечение судьи, предоставляемое за счет государства.

Судьи независимы в своей деятельности по осуществлению правосудия. Ни органы законодательной, исполнительной власти, ни их должностные лица, ни иные государственные и муниципальные органы и их должностные лица, ни партии, организации, предприятия, учреждения, граждане не имеют права вмешиваться в деятельность судей. Судья не обязан допускать к делу посторонних лиц, давать объяснения по его существу до вынесения решения (приговора). Приговоры и решения выносятся судьями (судьей) в особом помещении - совещательной комнате, на которое распространяется режим тайны совещательной комнаты. Никто не должен знать, что происходит в совещательной комнате, присутствовать при вынесении приговора (решения), оказывать воздействие на судью (судей). Вмешательство в деятельность судей влечет уголовную ответственность.

Судьи несменяемы. После вторичного назначения на должность судья остается в ней пожизненно или до отставки. Судья не должен заботиться о своем переизбрании, зависеть от начальства, он не может быть уволен с работы и без его согласия переведен в другой суд (даже на повышение). Полномочия судьи приостанавливаются и прекращаются в особом порядке.

Неотъемлемым элементом судебной системы в РФ является прокуратура, отвечающая за точное и единообразное исполнение законов всеми юридическими и физическими лицами в стране, а также осуществляющая общий надзор за деятельностью правоохранительных органов, учреждений и должностных лиц.

3.8. Административно-территориальное устройство

Территориальное образование является ключевым предметом системы государственного управления. Оно пространственно локализуется в разрезе сложившегося административно – территориального устройства страны. В зависимости от объема территории, ее географических и культурно-исторических особенностей территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регионы (провинции) и населенные пункты (территориальные поселения).

В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной власти по всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении, мировая цивилизация сформировала две основные стратегии территориального управления: государ-

ственное управление и местное самоуправление. Практика реализации каждой из стратегий воплотилась в определении отдельных единиц административного деления государства, в которых сконцентрировались органы государственной и муниципальной власти, являющиеся проводниками утвержденных стратегий.

С принятием Конституции РФ в 1993 г. территория страны была разделена на 89 регионов - субъектов федерации. Среди них – республики, края, области, автономные округа, два города федерального значения и одна автономная область. Таким образом, в состав РФ входили 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 2 города федерального значения, 10 автономных округов.

В настоящее время в состав РФ входят 85 регионов - субъектов федерации, в том числе 3 города федерального значения.

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

1. Регион (область, губерния, край, республика, субъект федерации) – территориальное поселение, статус которого в качестве самостоятельного субъекта определен действующей Конституцией РФ, и наделенное широкими экономическими и политическими правами. Выделяется как по этническому (республика), так и по территориальному признаку (область, край). Регион является ретранслятором государственной политики с учетом местных интересов и традиций. В соответствии с Конституцией страны республики имеют свою конституцию и законодательство, тогда как край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ имеют свои уставы вместе с собственным законодательством.

2. Внутриобластной район (уезд) – административно-территориальная единица, образованная из совокупности малонаселенных пунктов, принимающая на себя функции хозяйственного и политического управления территорией. Является промежуточным территориальным звеном между регионом и территориальным поселением (городом, селом, поселком). Район служит узловым звеном в системе управления на местах, где концентрируется необходимая социальная и инженерная инфраструктура, обеспечивающая входящие в район поселения. Предполагает обязательное наличие районного центра – территориального поселения, осуществляющего функции административного центра территории района. Районный центр ответствен за осуществление текущей управленческой деятельности на подведомственной территории.

3. Город – территориальное поселение урбанизированного типа с центральной системой жизнеобеспечения, глубоким общественным разделением труда и высокой степенью ресурсного потребления. Исторически складывался как орган местного самоуправления на территории автономных поселений граждан, занимающихся несельскохозяйственными видами деятельности и располагающих особым статусом члена единой социальной общности. Выделяются крупнейшие, крупные, средние и малые города. Кроме того, особое значение для определения статуса городской территории приобрела дифференциация городов на столичные города, областные центры, города районного подчинения, поселки городского типа и пр.

4. Округ – выделяемая внутри городской системы управления административно-территориальная единица, отвечающая за территориальную реализацию разрабатываемых функциональных проектов и программ и контролируемая главой городского самоуправления. Как правило, округа являются подразделениями муниципальной власти и не располагают статусом самоуправляемой общности. В городе Москве управление округом представлено институтом префектуры, являющейся составной частью городского административного аппарата.

5. Внутригородской район – территориальная единица в пространстве города, выделенная в соответствии с устоявшимися в советский период принципами административного управления, предполагающими разделение городской власти по административным районам. К примеру, в городе Москве уровню городских районов соответствует звено управ, обретающих в городе федерального значения статус низового муниципального образования. Выделение субгородского районного уровня способствует приближению населения к власти в крупных городах и рационализации системы управления на территории.

6. Село (деревня, хутор, станица) – поселение, расположенное в неурбанизированной зоне, отличающееся высокой степенью общности ее жителей, непременным присутствием в подавляющем большинстве дворов натурального хозяйства, а также господством сельскохозяйственных видов занятости. Особенностью неурбанизированной зоны является отсутствие комплексной централизованной системы энерговодоснабжения, канализации, уборки мусора, специализированного обслуживания объектов жизнеобеспечения и пр. Выделяют несельскохозяйственные и сельскохозяйственные сельские поселения. В несельскохозяйственных селах большой процент занятости приходится на такие отрасли, как промышленность, транспорт, лесное хозяйство, отхожие промыслы, курортно-санаторное обслуживание и др.

В каждой из представленных выше административно-территориальных единиц реализуется один из возможных вариантов государственного или муниципального управления, закрепляющий за каждой административно-территориальной единицей собственный круг полномочий. Государственное управление концентрируется, прежде всего, на федеральном уровне, обеспечивая целостность государства и его воспроизводство. Кроме того, в соответствии с принципом комплементарности, государство в разрезе всех территориальных уровней через уполномоченные федеральные институты осуществляет защиту своих прав на местном уровне и общую координацию действий местных органов власти в решении вопросов регионального значения. Не вошедшие в сферу компетенции государственных органов власти полномочия переходят местным органам власти, представленным на уровнях субъекта федерации и местного самоуправления.

Реальные полномочия субъекта федерации задаются, прежде всего, через предметы ведения, подкрепленные утвержденными за субъектом правами собственности и источниками доходов. Субъект федерации вправе на своей территории определять административно-территориальное устройство, параметры

регионального и муниципальных бюджетов, а также сферы административного контроля.

3.9. Административная реформа в РФ

Основная идея административной реформы заключалась в том, чтобы сделать государственный аппарат эффективным и «подвластным народу».

Приоритетные направления административной реформы:

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

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

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

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В основном административная реформа затронула федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов.

Целями административной реформы в Российской Федерации являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;

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

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

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

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

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

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

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

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

Вопросы для самоконтроля

1. Какие основные черты органов государства вы знаете?
2. Кем осуществляется и на какие ветви власти делится государственная власть РФ? Дать краткую характеристику.
3. Какую роль выполняет Федеральное собрание РФ в системе органов государственной власти России и какие функции при этом выполняет?
4. Назовите основные черты двухпалатной структуры парламента РФ.
5. Какую роль выполняет Правительство РФ в системе органов государственной власти России и какие специальные полномочия определены в Конституции РФ?
6. Дайте общее определение понятию федеральных органов исполнительной власти, их видам, нормативной базе.
7. Перечислите функции федеральных органов исполнительной власти и их руководителей.
8. Какие министерства и ведомства РФ вы знаете:
 - а) в области финансов, экономики и управления государственной собственностью;
 - б) в области обороны, безопасности, правоохранительной сфере;
 - в) в области социальной политики и культуры?
9. Какова роль Президента РФ в сложившейся системе государственной власти в России?
10. Для чего необходим Государственный совет?
11. Назовите суды, образующие судебную систему РФ.
12. Что вы понимаете под судебной инстанцией?
13. Кто может быть назначен на должность судьи РФ?
14. Чем характеризуются органы прокуратуры, не относящиеся ни к одной из ветвей власти?
15. Назовите приоритетные направления административной реформы.

4. ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

- 4.1. Понятие и механизм разработки государственной политики
- 4.2. Разработка государственной политики
- 4.3. Реализация государственной политики

4.1. Понятие и механизм разработки государственной политики

Государственные структуры создаются для выполнения важных задач, которые прямо или опосредованно связаны с разработкой и реализацией государственной политики.

Политика в общем смысле означает сознательную деятельность в сфере отношений между государством и обществом по поводу распределения властных полномочий.

Государственная политика (общественная политика) – это совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной или муниципальной власти с привлечением институтов гражданского общества. Это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер. Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные методы воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в его распоряжении.

Главными функциями государства остаются хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная.

К базисным для любого общества функциям государства относятся:

- определение стратегии развития;
- гарантирование прав собственности;
- партнерские отношения с частным и смешанным секторами;
- финансовая, денежная, социальная политика;
- поддержание общественного порядка;
- оборона.

На практике *государственная политика* представляет собой политический процесс, в котором участвует много субъектов, имеющих свои цели и интересы, отражающих различные интересы и потребности социальных слоев и групп общества. Ее суть состоит в том, чтобы, используя разнообразные механизмы и инструменты, уметь выработать единую политику в определенной сфере путем согласования этих интересов и с учетом имеющихся у государства финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов.

Государственная политика реализуется на определенном политическом пространстве, включающем в себя три компонента:

- вертикальную составляющую (уровень политики): общегосударственная (общенациональная), региональная (территориальная), муниципальная (местная, городская);
- горизонтальную составляющую (область политики): экономическая, социальная, экологическая и т.п.;
- идеологическую составляющую (тип политики): либеральная, социал-демократическая, консервативная и т.д.

Однако возможны и другие классификации:

Распределительная политика связана с действиями органов власти по распределению соответствующих материальных благ и выгод среди различных групп населения: социальные программы, образовательные услуги, здравоохранение и др.

Перераспределительная политика означает, что определенные ресурсы передаются от одной группы населения (территории) к другой путем налогов, тарифов, трансфертов и др.

Регулирующая политика включает в себя действия органов государственного управления по регулированию различных видов деятельности: экономическое регулирование, защита потребительского рынка, антимонопольная политика и др.

Административно-правовая политика связана с законодательной и нормотворческой деятельностью, функционированием государственных органов власти.

Стратегическая политика охватывает взаимоотношения с зарубежными государствами и международными организациями, включает иностранную и оборонную политику.

Антикризисная политика проводится государством в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств (стихийные бедствия, экономический или политический кризисы), которые требуют специальных действий от органов государственной власти.

Современная государственная политика, независимо от области, где она осуществляется, должна обладать следующими характеристиками:

- *реагировать* на изменения, происходящие в обществе, государстве и международных отношениях и быть ориентированной на общенациональные интересы;
- иметь *комплексный* и непротиворечивый характер, рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами и процессами;
- соответствовать *законодательству*, быть эффективной, результативной и социально справедливой;
- пользоваться *доверием* и *поддержкой* со стороны большинства населения страны;
- соответствовать *бюджетным* средствам, иметь возможности и ресурсы для реализации и достижения поставленных целей.

Разработка государственной политики начинается с определения основных целей и приоритетов государства в данной области, которая нуждается в государственном регулировании и воздействии для решения возникших проблем, так как рыночных механизмов недостаточно для этого.

Из всей совокупности проблем, стоящих перед государством, необходимо выделить приоритетные.

Приоритет – это перечень целей, действий, проблем, которыми необходимо заниматься органам государственной власти в первую очередь, выделив соответствующие ресурсы. Выбор приоритетов в каждой сфере государственной политики обусловлен целой совокупностью разнообразных факторов как объективного, так и субъективного характера и является одной из задач госу-

дарственных органов власти. На федеральном уровне общую стратегию внешней и внутренней политики определяет Президент РФ. Он же ставит общие цели перед федеральными органами государственной власти. В ежегодном Послании Президента РФ формулируются основные политические цели и задачи государства на очередной год. Правительство РФ определяет более конкретные цели и стратегию государственной политики в отдельных областях, опираясь на доктрины и концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Основным документом является среднесрочная программа социально-экономического развития государства.

Таким образом, к основным механизмам определения целей и приоритетов в государственной политике в РФ можно отнести:

1. ежегодное Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ;
2. федеральный бюджет РФ;
3. среднесрочную программу социально-экономического развития РФ;
4. план законотворческой деятельности Государственной думы РФ.

Классификация позволяет все риски свести к следующим группам: экономические, политические, социальные, коммерческие, экологические, технические, природно-географические.

Под *управлением рисками* подразумевают определение различных видов риска, оценку их частоты и потенциальной угрозы, принятие решений в рискованных ситуациях и наблюдение за результатами этих решений.

Государственная политика получает концентрированное выражение в правовых актах.

4.2. Разработка государственной политики

Политика – это искусство управления государством, ведение государственных дел, сущность деятельности органов власти. Государственное управление приобретает политический характер, если затрагивает интересы социальных групп, классов, национальностей, широких народных масс.

Государственная политика базируется на твердом фундаменте права как основы эффективного функционирования власти и ограничивается рамками права.

Право принято подразделять на публичное и частное. *Публичное право* регулирует деятельность государственных органов, отношения между гражданами и госорганами. *Частное право* составляют нормы, регулирующие отношения между гражданами.

Отдельные сферы и отрасли деятельности регулируются конституционным, гражданским, административным, трудовым, земельным, налоговым и другими видами права.

Основой каждого вида права являются законы, регулирующие наиболее важные общественные отношения. Основные начала государственного и общественного строя определяют федеральные конституционные законы. Федеральные законы регламентируют определенные сферы общественной жизни.

Большое влияние на эффективность политики оказывают финансовые воз-

возможности государства.

При рыночном хозяйствовании государство располагает лишь частью материальных и финансовых ресурсов. В России государственная собственность отдана в частные руки раньше, чем была обеспечена гарантия надежного пополнения доходов бюджета.

Фактором, определяющим государственную политику, стало изменение геополитического положения России, потеря ею статуса сверхдержавы.

Механизм разработки политики включает выбор соответствующих приоритетов, учитывает последствия их реализации в экономической, социальной, экологической и других сферах, предусматривает оценку затрат, выгод и рисков.

Устанавливаются целевые ориентиры и ограничения. Они выражаются в *показателях качества жизни* (продолжительность жизни, состояние здоровья, объем знаний, доход на душу населения, занятость, реализация прав человека и др.), *уровня экономического развития, экологического благополучия.*

Основные направления внутренней и внешней политики Российского государства определяет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Он обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Послание Президента РФ парламенту России одновременно является посланием стране.

Послание Президента РФ опирается на доктрины, концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Доктрина выражает систему взглядов на значение отдельных мероприятий, принципов, определяющих механизм государственного регулирования, которыми руководствуются органы власти. Доктрины и концепции утверждаются Указами Президента РФ, например доктрина развития российской науки, концепция развития рынка ценных бумаг и др.

Правительство РФ ежегодно заявляет о приоритетах промышленной и социальной политики.

Социально-экономическая политика разрабатывается и реализуется по следующим направлениям:

1. Реформирование экономики.
2. Финансовая, денежная политика.
3. Структурная политика.
4. Аграрная политика.
5. Социальная политика.
6. Региональная политика.
7. Политика в отношении СНГ и бывших республик СССР.
8. Внешнеэкономическая политика.

Социально-экономическая политика Правительства РФ направлена на повышение уровня жизни; обеспечение прав и свобод граждан; развитие науки и культуры, сохранение природной среды; упрочение экономических позиций страны в мире. В России должна быть создана эффективная экономика, способная динамично развиваться с помощью внутренних ресурсов и органичного

включения в мирохозяйственные связи.

Достичь этих целей предполагается с помощью осуществления следующих основных мероприятий.

- *Реформирование экономики.* Главными направлениями экономической реформы являются совершенствование государственного регулирования экономики и управления государственными предприятиями, поддержка предпринимательства и развитие рыночной инфраструктуры, демонополизация и формирование конкурентной среды, развитие финансового рынка, укрепление правоприменительной системы.

- *Финансовая и денежная политика.* Основным целевым ориентиром финансовой и денежной политики служит сокращение инфляции до 1% в месяц. В области государственных финансов центральной проблемой является снижение дефицита федерального бюджета; повышение эффективности налоговой системы, жесткости государственных расходов; сокращение государственного долга; перестройка финансовых взаимоотношений с регионами. Для контроля над инфляцией и финансовой стабилизации проводится единая с Центральным банком России денежно-кредитная политика, предусматривающая регулирование процентных ставок, предложения денег с учетом спроса, пресечение финансовых спекуляций. Ценовая политика осуществляется по линии регулирования соотношения цен на энергоносители, продукцию обрабатывающей промышленности и АПК, использования таможенного тарифа для регулирования соотношения между мировыми и внутренними ценами. Валютная политика направлена на поддержание стабильности рубля, его конвертируемости, борьбу с нелегальным вывозом валюты, долларизацией экономики.

- *Структурная политика* направлена на создание высокоэффективной и конкурентоспособной экономики. Она включает перепрофилирование объективно нежизнеспособных производств и поддержку необходимых для народного хозяйства предприятий.

Наиболее общим приоритетом является обрабатывающая промышленность по сравнению с вывозом сырья, основными «точками роста» становятся космос, авиастроение, нефтегазодобыча, дорожное строительство, судостроение, ВПК.

Инвестиции направляются на предотвращение спада производства, увеличение рабочих мест, внедрение прогрессивных технологий, повышение качества продукции.

- *Аграрная политика* предусматривает создание аграрного строя, базирующегося на равноправии форм собственности и хозяйствования. Это требует совершенствования государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса, включающей применение гарантированных закупочных цен, развития сельскохозяйственной кооперации, формирование системы кредитования и страхования, специальных фондов финансовой поддержки отечественных производителей на внутреннем рынке. Развертывается сеть оптовых рынков и аукционов сельскохозяйственной продукции.

- *Социальная политика* сочетает меры по созданию каждому дееспособному гражданину условий, позволяющих ему трудом, предприимчивостью поддерживать собственное благосостояние, и усиление адресной социальной под-

держки со стороны государства, в первую очередь слаботзащищенных групп населения.

Социальная сфера реформируется на основе разумного сочетания принципов платности и бесплатности услуг здравоохранения, образования, культуры. Жилищная политика предусматривает создание рынка жилья, стимулирование жилищного строительства, изменение порядка оплаты жилья и коммунальных услуг.

- *Региональная государственная политика* предусматривает содействие эффективной специализации регионов в едином экономическом пространстве Российской Федерации, внедрение механизмов вертикального и горизонтального взаимодействия органов управления и хозяйствующих субъектов, участие в освоении новых территорий, преодоление кризиса в депрессивных регионах, экономического и политического сепаратизма, активное регулирование миграции населения.

- *Политика в отношении СНГ и бывших республик СССР* направлена на углубление интеграции, формирование единого экономического пространства. В этих целях намечаются меры по восстановлению и поддержанию жизненно важных для России товаропотоков, развитию производственной кооперации и прямых связей предприятий, координации инвестиционной политики, последовательного устранения тарифных и штрафных ограничений в торговых отношениях, ускорению платежно-расчетных операций.

- *Внешнеэкономическая политика* предусматривает ускорение интеграции России в мировое хозяйство, поддержку отечественных производителей посредством регулирования иностранной конкуренции на внутреннем рынке, привлечение внешнего финансирования на наилучших для страны условиях, укрепление государственного контроля за внешнеторговыми и валютными операциями, защиту интересов отечественных экспортеров на внешних рынках, содействие международной кооперации предприятий Российской Федерации с иностранными фирмами, обеспечение наиболее благоприятных условий погашения и обслуживания внешнего долга.

Единая государственная политика, согласованная на основе взаимодействия Президента РФ, Федерального собрания РФ, Правительства РФ и других органов власти получает концентрированное воплощение в законах Российской Федерации, других документах и нормативно-правовых актах, прогнозах и федеральных целевых программах, в международных договорах России.

4.3. Реализация государственной политики

Государственная политика представляет собой процесс преобразования политических целей в государственные программы и практические действия по достижению соответствующих результатов. Поэтому еще на этапе разработки и планирования стараются провести анализ реализуемости предложенных альтернативных вариантов политики или программ, уделяя основное внимание трем аспектам.

Во-первых, в какой мере процесс выполнения может повлиять на уровень общих издержек, результаты политики, сроки реализации проектов.

Во-вторых, при сравнении альтернативных вариантов политики стараются учитывать критерии реализуемости или степень сложности выполнения всех или наиболее важных мероприятий и др.

В-третьих, в рабочих программах закладываются механизмы защиты от рисков и соответствующие мероприятия, позволяющие улучшить процесс выполнения политики и тем самым усовершенствовать предложенные варианты и увеличить эффективность политики в целом.

Существуют три группы факторов, влияющих на реализуемость государственной политики:

- административные;
- правовые;
- политические.

Реализация государственной политики - это постоянный, динамичный и планомерный процесс использования ресурсов для достижения поставленных целей, в котором принимают участие различные органы государственной власти и прежде всего исполнительная власть, а также институты гражданского общества. Реализация обеспечивает взаимодействие между поставленной целью и мероприятиями по ее достижению.

После одобрения официальных документов проводится работа по распределению задач и полномочий среди различных уровней управления, выделенных под данную программу ресурсов, в первую очередь финансовых, между различными государственными структурами, включая региональные и местные органы управления.

Очевидно, что эффективность выполнения политики зависит не только от реалистичности поставленных целей, но и от взаимодействия и координации действий всех участников и организаторов процесса реализации. Таким образом, имеются 15 кластеров участников государственной политики.

Выделяют следующие основные группы участников исполнения государственной политики:

- а) индивиды;
- б) общественные и политические организации, группы;
- в) государственные институты и структуры;
- г) политическая и финансовая элита.

Реализация как политический процесс по достижению определенных целей начинается после принятия соответствующих законодательных документов, выделения ресурсов и представляет конкретные действия и мероприятия государственных органов исполнительной власти. Для того, чтобы эти действия были результативными и приводили к решению поставленных задач, необходимо соблюдение нескольких условий:

- законодательство должно точно определять границы и основные организационные и финансовые аспекты реализации государственной политики;
- исполнительные органы должны обладать необходимыми ресурсами и квалифицированными кадрами;

- государственная политика должна найти широкую поддержку среди социальных групп и лидеров общественно-политических организаций;
- государственная политика не должна вызывать социальных конфликтов и подрывать социально-экономические или политические основы государства.

В процессе реализации политики роль государственных органов власти состоит в том, чтобы:

- получить необходимые ресурсы;
- разработать соответствующие планы и программы;
- организовать и скоординировать деятельность участников;
- осуществить мероприятия по достижению поставленных целей.

Один из сложных вопросов при реализации государственной политики - это оценка ее эффективности.

Решение задач по созданию эффективной и надежной системы государственного управления должно основываться на общей ответственности и подотчетности (внутренней и внешней) всех звеньев государственной власти. Формы подотчетности бывают *политическими, административными, профессиональными и общественными*. Такая система включает следующие элементы:

- 1) контроль;
- 2) оценку;
- 3) мониторинг;
- 4) координацию деятельности органов государственной власти.

Цель контроля – выявление уже на ранней стадии отклонений от принятых стандартов, нарушений принципов законности, эффективности, экономии с целью принятия мер по устранению, предупреждению или сокращению нарушений в будущем. Таким образом, в контроле основное – это проведение мероприятий превентивного характера. Контроль над органами государственного управления и власти может осуществляться в различных формах. Обычно выделяют контроль:

- президентский;
- парламентский;
- административный;
- судебный;
- гражданский.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается сущность государственной политики?
2. Назовите механизмы разработки государственной политики.
3. По каким направлениям разрабатывается социально-экономическая политика?
4. Перечислите факторы, определяющие реализацию государственной политики.
5. Какими характеристиками должна обладать современная государственная политика?
6. Покажите роль государственной политики как основы принятия оперативных решений.

7. Назовите основные группы участников исполнения государственной политики.
8. Рассмотрите информационное обеспечение принятия и реализации решений органами управления.

5. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

- 5.1. Методы государственного регулирования экономики
- 5.2. Государственное регулирование материального производства
- 5.3. Регулирование фондового рынка
- 5.4. Регулирование денежного обращения
- 5.5. Регулирование валютного курса

5.1. Методы государственного регулирования экономики

Регулирование экономики является важнейшей функцией государства в условиях рыночного хозяйствования.

Осуществляя регулирование, государство обеспечивает правовые основы экономических решений, равные условия и стабильность правил хозяйствования, развивает секторы экономики, которые не затрагивает частный бизнес, формирует инфраструктуру, контролирует базовые параметры воспроизводства и денежного обращения, содействует развитию человека как главного фактора прогресса, культуры в широком смысле слова.

Главная роль в регулировании экономики отводится *Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации*, осуществляющему проведение единой государственной социально-экономической политики. Основными его задачами являются определение путей и разработка методов эффективного развития экономики.

Министерство:

- Организует и координирует разработку приоритетных направлений развития экономики, комплексного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, регионов, отраслей и секторов экономики.
- Разрабатывает сводный финансовый баланс государства, обосновывает отдельные статьи доходов и расходов федерального бюджета.
- Анализирует экономическое положение страны, основные тенденции, проведение экономической реформы, определяет стратегию ее дальнейшего развития.
- Осуществляет организационно-методическое руководство и координацию работ по формированию и реализации федеральных и межгосударственных целевых программ.
- Организует разработку государственной инвестиционной политики, обосновывает структурную политику.
- Формирует объемы и структуру поставок для федеральных нужд, включая оборону и государственный материальный резерв.
- Участвует в разработке и реализации механизма стимулирования деловой

активности и поддержки предпринимательства.

- Вносит предложения по совершенствованию структуры органов исполнительной власти.

- Лицензирует деятельность лизинговых компаний.

- Организует разработку и обеспечивает реализацию государственной политики по привлечению иностранных инвестиций.

Государственное регулирование опирается на использование *прямых и косвенных рычагов и методов*.

Воздействие на экономику осуществляется через право, бюджетную, банковскую системы, государственные заказы, таможенную.

В процессе регулирования активно используются прогнозирование, планирование, контроль и другие функции управления.

Бюджетная политика является ядром экономической политики государства.

Федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение бюджетной, налоговой, валютной политики и координирующим деятельность в этой сфере иных органов, является *Министерство финансов Российской Федерации*.

Министерство финансов разрабатывает проекты федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета России, а также исполняет федеральный бюджет; проводит с участием Банка России политику в области эмиссии и размещения государственных ценных бумаг; разрабатывает и реализует политику формирования структуры государственных заимствований и выполняет другие функции.

Финорганы субъектов РФ находятся вне подчинения Минфину России, являясь подразделениями местной администрации.

Активно влияет на экономику, *государственный заказ*.

Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают перечень государственных предприятий, поддерживаемых ими путем предоставления первоочередных прав на получение городских и муниципальных заказов.

Лицензия является официальным документом, который разрешает указанный в нем вид деятельности в течение установленного срока.

Стандартизацией устанавливаются нормы, правила и характеристики в целях защиты потребителей и государства в отношении безопасности продукции, работ, услуг; их качества; надежности измерений; экономии ресурсов.

Продукция, услуги и другие объекты подлежат обязательной добровольной *сертификации* в целях подтверждения соответствия установленным требованиям.

Экологический контроль обеспечивает наблюдение за состоянием окружающей среды, выполнением мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов, требований природоохранного законодательства.

Государственный экологический контроль осуществляют органы власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также специально уполномоченные госорганы, охраны природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора. Службы наблюдения действуют в городах, промышленных центрах, на водных

объектах, в отдельных регионах, в космосе.

К ведению органов местного самоуправления относится принятие решений об ограничении, приостановлении и прекращении экологически вредной деятельности.

Регулирование экономики может быть эффективно при наличии сильного государства, которое выступает инициатором и гарантом проведения необходимых обществу реформ.

5.2. Государственное регулирование материального производства

К материальному производству относится совокупность отраслей, производящих средства производства и предметы потребления и оказывающих услуги производственного характера.

В зависимости от использования форм собственности предпринимательство подразделяется на индивидуальное, частное, коллективное, государственное.

С начала экономических реформ государство проводит политику регулирования предпринимательства, чтобы создать миллионам граждан благоприятные условия для проявления инициативы и установить цивилизованные отношения между деловым миром и обществом. Государственное регулирование предпринимательства включает как поощрительные, так и контрольно-ограничительные меры, обеспечивающие соблюдение субъектами рынка определенных «правил игры», без которых никакое хозяйствование невозможно.

Государство регулирует как малый бизнес, так и крупные монополии.

Государство оказывает в различных формах и прямую финансовую поддержку в соответствии с избранными приоритетами развития.

Наиболее общим приоритетом является обрабатывающая промышленность по сравнению с вывозом сырья, которое целесообразнее перерабатывать на месте. Исходя из этого, точками роста являются космос, авиастроение, нефтегазодобыча, ВПК, дорожное строительство.

Легкая промышленность, сельское хозяйство, малый бизнес могут развиваться на рыночной основе при эффективном кредитовании.

Для государственной финансовой поддержки формируется Бюджет развития как составная часть федерального бюджета, предназначенная на капитальные расходы.

Выделение средств осуществляется в двух формах:

- а) кредитование отобранных на конкурсах инвестиционных проектов;
- б) прямые инвестиции в имущество коммерческих организаций при соответствующем увеличении доли государства в их уставных капиталах.

Предприятия ранжируются по показателям объема выпуска, доли на соответствующем товарном рынке, балансовой стоимости основных фондов, рентабельности, численности и доли занятых на предприятии от всей численности населения города, поселка, уровня развития производственной и социальной и инфраструктуры, кредиторской и дебиторской задолженности.

Предприятия *первой группы* (износ ниже среднеотраслевого, высокий ста-

бильный спрос) не могут быть претендентами на получение первоочередной государственной поддержки; предприятия *четвертой группы* (износ выше среднеотраслевого, спрос пониженный) подлежат выводу из числа действующих ввиду их неэффективности.

По предприятиям *второй* и *третьей групп* оценивается целесообразность и возможность проведения диверсификации, конверсии, введения новых методов управления, сокращения дебиторской задолженности, продажи незавершенных объектов и других мер для восстановления платежеспособности.

Поддержка малого предпринимательства

Предпосылками развития малого бизнеса в России являются неразвитость рынков потребительских товаров, услуг, наличие скрытой безработицы, неиспользуемых мощностей на предприятиях и некоторые др.

Деятельность малых предприятий ориентирована главным образом на местный рынок, на решение региональных проблем. Они становятся основой формирования рациональной структуры местного хозяйства и его финансирования.

Приоритетными сферами малого бизнеса, заслуживающими особой государственной поддержки, являются инновационная деятельность, производство и переработка сельскохозяйственной продукции, товаров народного потребления, оказание производственных и бытовых услуг, строительство объектов социального назначения.

Установлены признаки, позволяющие относить те или иные организации к субъектам малого предпринимательства.

1. Субъектом малого предпринимательства может быть только коммерческая организация, т.е. преследующая в качестве основной цели извлечение прибыли.

2. В уставном капитале организации доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не должна быть более 25%.

3. Средняя численность работников за отчетный период не должна превышать установленного предельного уровня (100 чел., микропредприятия - 15 чел).

Меры поддержки малых предприятий можно объединить в следующие группы:

1. Нормативно-правовые: упрощение порядка регистрации, лицензирования, налогообложения, учета; доступ к государственным (муниципальным) заказам и другие акты прямого действия.

2. Организационно-административные: создание фонда нежилых помещений, обеспечение безопасности личности и имущества, консультационные и юридические услуги, обучение.

3. Финансовые: региональные и муниципальные фонды поддержки, льготное кредитование, предоставление гарантий, лизинг, страхование и другие формы внебюджетного финансирования.

Наиболее действенным методом является льготное налогообложение и кредитование.

В разрабатываемых на местах программах предусматриваются расширение доступа к финансовым ресурсам, обеспечение информационными, образовательными, консалтинговыми услугами.

Малому предприятию могут быть предоставлены:

- кредиты, субсидии, дотации;
- гарантии кредиторам;
- совместное с кредитно-финансовой организацией финансирование;
- полная или частичная компенсация кредиторам недополученной прибыли при кредитовании по пониженной процентной ставке;
- оборудование и технология в финансовую аренду (лизинг);
- финансирование страховых кредитов, залогового обеспечения и иного имущества заемщиков.

Органам власти субъектов РФ и местного самоуправления рекомендовано предоставлять в аренду государственное и муниципальное имущество на конкурсной основе преимущественно индивидуальным предпринимателям и малым предприятиям.

Создан также *фонд содействия развитию малых предприятий* и научно-технической сфере для финансовой поддержки высокоэффективных наукоемких проектов, разрабатываемых малыми предприятиями.

В мировой практике более 50% инвестиций в малый бизнес производится не банковской системой, а в виде венчурного финансирования, фондов инновационного капитала и микрокредитования, лизинга и т.д.

Венчурное финансирование объединяет интересы и инвестора, владельца фирмы: инвестор получает право собственности на долю предприятия и заинтересован в росте капитала, как и владелец.

Микрокредитование базируется на силе общественного мнения. Выдаются небольшие суммы без изучения кредитной заявки и банковского сопровождения, но по рекомендации авторитетного человека.

Финансовое оздоровление предприятий

В определенных условиях для финансового оздоровления и повышения платежеспособности государство предпринимает реорганизационные процедуры на основании законодательства о банкротстве.

Банкротство рассматривается как средство возрождения предприятия через механизм смены владельца собственности: отстранения собственника от управления, отчуждения его имущества, перевода активов в другие компании. Инициировать процедуру банкротства можно, если предприятие более чем на 3 мес. задержало выплату долга в размере более 500 минимальных размеров оплаты труда.

Применяются следующие процедуры банкротства должника — юридического лица:

- наблюдение;
- внешнее управление;
- конкурсное производство;
- мировое соглашение;
- иные.

Арбитражными управляющими выступают:

- Временный управляющий – лицо, назначаемое арбитражам судом для наблюдения, осуществления мер по сохранности имущества должника.

- Внешний управляющий – лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения внешнего управления.

- Конкурсный управляющий – лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения конкурсного производства.

Требования кредиторов удовлетворяются в установленной очередности:

- возмещение ущерба жизни и здоровью, алименты, страховые выплаты;

- заработная плата, выходные пособия;

- требования, обеспеченные залогом;

- бюджетные платежи и внебюджетные государственные фонды;

- прочие кредиторы.

По результатам контроля и проверок могут быть приняты решения: обязывающие устранить выявленные нарушения; предупреждение; приостановление действия лицензии арбитражного управляющего; аннулирование лицензии.

Антимонопольная политика

Предпринимательская деятельность на сложившемся товарном рынке имеет две тенденции.

Первая тенденция проявляется в том, что предприниматели вступают в состязательность, конкуренцию за рынок сбыта и заказы потребителей, стремятся улучшать качество продукции, расширять ассортимент, снижать издержки. Государство поддерживает эту тенденцию.

Вторая тенденция заключается в стремлении предпринимателей и поставщиков договориться о взаимовыгодном разделе рынка, условиях продажи, уровне цен, ослаблении позиций конкурентов, их дискредитации и применении других приемов недобросовестной конкуренции и монополизации. Этой тенденции государство противодействует, проводя *антимонопольную политику* в целях ограничения монополистической деятельности.

Доминирующим признается положение, если у хозяйствующего субъекта доля рынка составляет:

- 65% и более, если он не докажет, что, несмотря на превышение, его положение не является доминирующим;

- менее 65%, если это установлено антимонопольным органом исходя из критериев товарного рынка (стабильность доли, доступ на рынок конкурентов и др.). Положение не может быть признано доминирующим, если доля на рынке определенного товара не превышает 35%.

В мире устанавливаются различные пороговые значения, по которым определяется доминирующее положение. В Германии – это 33% рынка для одного предприятия, более 50% – для двух, 66% – для трех предприятий; в Японии – более 50% для одного предприятия, более 75% – для двух предприятий. В Великобритании и Франции «планка» самая низкая – 25%.

В каждой стране антимонопольное законодательство имеет свою специфику, общие для всех положения: контроль за слиянием компаний; запрещение соглашений и сговоров предпринимателей (картелей); пресечение недобросо-

вестной конкуренции.

Ходатайства и уведомления представляются в МАП России или в территориальное управление министерства при осуществлении следующих действий:

1. Создание, слияние и присоединение коммерческих организаций.

2. Ликвидация и разделение (выделение) государственных и муниципальных унитарных предприятий.

3. Приобретение лицом (группой лиц) акций (долей) с правом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, при котором такое лицо (группа лиц) получает право распоряжаться более чем 20% указанных акций (долей).

4. Получение в собственность или пользование одним хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств или нематериальных активов другого хозяйствующего субъекта.

5. Приобретение лицом (группой лиц) прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности либо осуществлять функции его исполнительного органа.

6. Участие физического лица в исполнительных органах, советах директоров (наблюдательных советах) двух и более хозяйствующих субъектов.

В одних случаях требуется предварительное согласие антимонопольных органов, в других – их последующее уведомление.

По результатам рассмотрения ходатайств антимонопольные органы могут принять решения: а) об удовлетворении или неудовлетворении ходатайства;

б) об удовлетворении ходатайства с выставлением требований по изменению предоставленного плана слияния, присоединения коммерческих организаций или их объединений, разделения (выделения) государственных и муниципальных унитарных предприятий, приобретения акций (долей) с правом голоса, получения основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения соответствующих прав, направленных на обеспечение конкуренции.

Должностным лицам органов государственной власти и управления не разрешается:

- заниматься самостоятельно предпринимательской деятельностью;
- иметь в собственности предприятия;
- самостоятельно (через представителя) голосовать посредством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решений общим собранием акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью или другого общества;
- занимать должности в органах управления хозяйствующего субъекта.

Регулирование естественных монополий

В естественных монополиях объем спроса и предложения в решающей степени задается технологией, а оборудование и другие элементы производственного цикла сложно серийно производить, дублировать. Таковыми являются энергетика, ряд видов транспорта, связь, водоснабжение и др.

Предприятия естественной монополии при отсутствии регулирования превращаются в олигополии, сокращают объемы производства, устанавливают монопольные цены, что вызывает рост цен и в смежных отраслях.

В естественных монополиях методы регулирования выходят за пределы традиционного антимонопольного законодательства.

Тарифы на продукцию (услуги) регулируются государством, и допускается субсидирование из бюджета. Предприятия естественных монополий не могут ликвидироваться без разрешения государственных органов. Исполнительная власть отвечает за функционирование отраслей естественных монополий перед представительной властью.

В России регулирование естественных монополий осуществляют, прежде всего, МАП России и Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации (ФЭК России).

Основным объектом регулирования в естественных монополиях являются цены и тарифы на их продукцию (услуги).

Другим направлением государственного регулирования естественных монополий является проведение их структурной перестройки.

Она предусматривает, в частности, разделение регулируемых и нерегулируемых видов деятельности. В каждой монополии имеются сопутствующие производства, которые по существу монополиями не являются. Например, транспортировка газа является монопольным видом деятельности, а его добычу можно организовать на конкурентных началах.

5.3. Регулирование фондового рынка

Фондовый рынок, или рынок ценных бумаг (РЦБ), играет важную роль в экономике, затрагивает интересы всех предприятий, организаций, миллионов граждан. Он позволяет решать разнообразные экономические задачи: перераспределять деньги в реальный сектор, мобилизовать инвестиции, трансформировать накопления в доступные для производства финансовые ресурсы, содействовать предприятиям в их выходе на рынок капиталов, вовлекать частные сбережения в экономический оборот, через пакеты акций формировать активных собственников. Ценную бумагу можно заложить для получения кредита.

В странах с развитым фондовым рынком корпоративные ценные бумаги служат основным источником средств, для развития промышленности, а фондовый индекс – главным индикатором изменения экономической ситуации в экономике.

Государство не только регулирует рынок ценных бумаг, но и является активным его участником, конкурируя с частными компаниями, коммерческими банками. Стратегия и направления политики государства на РЦБ определены Концепцией развития рынка ценных бумаг.

Различают первичный и вторичный рынки ценных бумаг.

Вторичный рынок делится на внебиржевой и биржевой.

Внебиржевой включает отделы банков, дилеров, брокеров, конторы и фирмы; биржевой рынок образуют операции с ценными бумагами на фондовых биржах.

Основные действующие лица на фондовом рынке — эмитенты и инвесторы. *Эмитентами* выступают: государство; акционерные предприятия; коммер-

ческие банки; инвестиционные компании и фонды; страховые компании; пенсионные фонды, а *инвесторами* — лица, вкладывающие деньги в покупку ценных бумаг.

Инвесторы в зависимости от целей, которые они преследуют, участвуя в операциях фондового рынка, подразделяются на стратегических, институциональных и частных.

- *Стратегические* инвесторы ставят на первое место возможность воздействия на функционирование акционерного общества. Степень влияния зависит от количества ценных бумаг, принадлежащих инвестору.

- *Институциональные* инвесторы не осуществляют прямые инвестиции в производство, а покупают ценные бумаги компаний, формируя портфель активов, каждый из которых независимо реагирует на изменение ситуации на фондовом рынке.

- *Частные* инвесторы — в основном население, наиболее многочисленная часть инвесторов как количественно, так и по инвестиционной мощности.

К *ценным бумагам* относятся долговые (облигация, депозитный и сберегательный сертификаты), долевые (акции) бумаги, платежные документы (вексель, чек), товарно-распорядительный документ (коносамент, т.е. договор морской перевозки груза), банковская сберегательная книжка на предъявителя, приватизационные ценные бумаги и др.

По способу передачи при сделках купли-продажи выделяются ценные бумаги на предъявителя, именные и ордерные.

Эмиссионные ценные бумаги могут выпускаться в виде именной ценной бумаги бездокументарной или документарной формы либо ценной бумаги на предъявителя документарной формы выпуска.

Государственные ценные бумаги считаются высоколиквидными, с минимальной степенью риска, так как государство всегда может ввести дополнительные условия, напечатать необходимые для расчета с их владельцами деньги

С помощью ценных бумаг государство финансирует дефицит бюджета, внутренний долг, конкретные проекты и программы, воздействует на процентные ставки за кредит, регулирует фондовый рынок, количество денег в обращении.

Участниками рынка государственных ценных бумаг являются Банк России, дилеры и инвесторы.

Для укрепления финансов в регионах выпускаются муниципальные займы.

Муниципальные займы обеспечиваются взимаемыми налогами, доходами предприятий и учреждений.

Разрешен выпуск органами исполнительной власти субъектов РФ облигационных внешних займов.

Основными эмитентами негосударственных, корпоративных ценных бумаг являются предприятия и банки.

Для оценки состояния рынка используется индекс фондового рынка, который отражает макроэкономические и спекулятивные процессы.

Наиболее известным индикатором является индекс Доу-Джонса. Он определяется как средняя арифметическая движения курсов акций 30 крупнейших

промышленных компаний США.

В России рассчитывается единый официальный индекс – индикатор РЦБ – путем взвешивания по рыночной стоимости 100 наиболее ликвидных акций непосредственно в ходе торгов.

Основными площадками фондового рынка России являются Российская торговая система (РТС), Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ) и Московская фондовая биржа (МФБ). На РТС проходит внебиржевая торговля акциями по единым стандартам операций, с единым информационным обеспечением участников рынка. Биржевая торговля менее значима и проходит в основном на ММВБ, МФБ.

К профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг относятся следующие виды деятельности:

- *Брокерская деятельность* – совершение гражданско-правовых сделок с ценными бумагами на основании договоров комиссии или поручения.

- *Дилерская деятельность* – совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и продажи ценных бумаг с обязательством их покупки и продажи по объявленным ценам.

- *Депозитарная деятельность* – предоставление услуг по хранению сертификатов ценных бумаг или учету прав на ценные бумаги. Депозитарий обеспечивает безопасность, контроль за законностью операций, отслеживание всего пути, проходимого ценной бумагой за период ее существования.

- *Деятельность по ведению и хранению реестра акционеров* осуществляет держатель реестра в установленном порядке.

- *Расчетно-клиринговая деятельность* – определение взаимных обязательств по поставке (переводу) ценных бумаг и денежных средств участников в связи с операциями с ценными бумагами.

- *Деятельность по организации торговли ценными бумагами* – предоставление услуг по заключению сделок с ценными бумагами между профессиональными участниками рынка, включая деятельность фондовых бирж.

Проведение государственной политики в области развития фондового рынка возложено на Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России), являющуюся федеральным органом исполнительной власти.

В регулировании фондового рынка участвуют соответствующие комитеты и подкомитеты Федерального собрания, Минфин России, Центральный банк России, Министерство имущественных отношений Российской Федерации, МАП России, органы государственной власти субъектов РФ.

Назначение на должность председателя ФКЦБ России осуществляет непосредственно Президент РФ.

Основной целью государственного регулирования РЦБ является привлечение инвесторов на фондовый рынок.

5.4. Регулирование денежного обращения

Денежное обращение представляет собой форму движения денег, в процессе которого они выполняют свои функции.

Функцию средства обращения многократно выполняют полноценные деньги и их заменители (бумажные деньги) в моменты обмена товара на деньги, что одновременно фиксирует поступление денег за товар.

В обязательствах, погашениях долгов деньги выступают как средство платежа. Долговое обязательство покупателя перед продавцом, переходя из рук в руки, становится платежным средством и при прочной гарантии (банка) превращается в банкноту или кредитные деньги.

Не участвующие по каким-либо причинам в обращении деньги уходят в сокровище, обуславливая концентрацию хранения денег в банках, которые посредством кредитования находят им прибыльное применение.

Согласно Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся денежная эмиссия, валютное регулирование, основы ценовой политики. Денежной единицей является рубль.

Денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком России. Основной функцией Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля, которую он выполняет независимо от органов власти.

Банк России контролирует кредитные учреждения по нескольким направлениям: регистрирует новые учреждения, лицензирует их деятельность; устанавливает экономические нормативы, которые они должны соблюдать; разрабатывает и вводит регулирующие нормы в рамках административного права.

Регулирование денежного обращения осуществляется на основе проводимой Банком России согласованной с Правительством РФ денежно-кредитной политики.

Инструменты денежно-кредитной политики — контроль за денежной массой в обращении, процентные ставки по вкладам и кредитам, рефинансирование Банком России, нормы резервирования средств коммерческих банков в Банке России, операции Банка России на открытом рынке, валютное регулирование и другие — должны использоваться более активно в интересах повышения эффективности производства, а не в угоду абстрактным догмам.

Основными задачами регулирования денежной массы являются оптимизация количества денег в обращении, вытеснение денежных суррогатов. В нормальной экономике и естественных рыночных условиях количество платежных средств регулируется объемом выпуска продукции и изменением цен.

К. Маркс вывел формулу количества денег в обращении при равновесии на рынке и продаже за живые деньги. Оно определяется как сумма цен товаров минус товары, проданные в кредит, плюс деньги, необходимые для наступивших платежей, минус взаимопогашающиеся платежи и обратно пропорционально скорости обращения одноименных денежных единиц.

Денег в обращении всегда столько, сколько нужно, каков спрос на национальную валюту. При наличии спроса денежная масса растет без дополнительной эмиссии (действие мультипликатора).

Объемы денежной массы регулирует Банк России, используя инструменты денежно-кредитной политики.

Банк России и Минфин России разрабатывают баланс денежной сферы с учетом сводного баланса коммерческих банков. Баланс в обобщенном виде показывает динамику денежных потоков, которые должны регулироваться исходя из потребностей экономики.

Для анализа движения денег используются показатели состава и структуры денежной массы, включающей следующие денежные агрегаты:

<i>Агрегаты</i>	<i>Характеристика агрегатов</i>
M0	Наличные деньги в обращении вне банковской сферы
M1	M0 + средства предприятий на расчетных счетах в банках, депозиты населения до востребования, средства страховых компаний
M2	M1 + срочные депозиты населения в банках, компенсации, краткосрочные государственные обязательства
M3	M2 + сертификаты, обязательные государственные займы

M1 – *денежная база*, т.е. деньги, выпущенные Банком России (без учета наличности в хранилищах), включая обязательные резервы коммерческих банков в Банке России. Ее динамика определяется политикой Банка России по кредитованию коммерческих банков, операциями на вторичном РЦБ и валютном рынке.

M2 – *денежная масса*, т.е. наличные и безналичные деньги, принята в качестве основного показателя денежного обращения, монетизации экономики.

Объем денежной массы определяется на основе выявления корреляции между динамикой ВВП и денежным предложением, учитывается скорость обращения денег.

В мировой практике применяется норматив монетизации (отношение количества денег к ВВП) – 60-80%. В Швейцарии она составляет 138%, США – 120, Японии – 112, Китае – 110, Великобритании – 109, Германии – 67; в бывшем СССР – 70%; в России – 14%.

Структура денежной массы выявляет также соотношение между наличными и безналичными деньгами.

В стране обращаются как минимум 4 средства платежа: рубль, доллар, бартер, зачет. И это вызывает сбои в денежном обращении.

Важным средством регулирования денежного обращения является эмиссионная политика.

В макроэкономическом смысле эмиссия – это устранение кассового разрыва. На основе анализа финансового баланса страны выявляется недостающая сумма денег, которая вписывается в доходную часть бюджета, распределяется по статьям, после этого могут печататься дополнительно денежные знаки.

Инфляция означает переполнение обращения избыточной по сравнению с потребностями товарооборота массой бумажных денег, их обесценение по отношению к реальному денежному эквиваленту. На инфляцию могут влиять

кроме эмиссии также монополизм производителей, рост издержек производства, косвенных налогов и другие факторы. Ее следствием является повышение цен, падение курса национальной валюты.

В рыночной экономике в зависимости от масштаба и направления государственного регулирования возможны открытая инфляция вплоть до гиперинфляции или умеренная (регулируемая) инфляция.

Открытая инфляция наступает вследствие прежде всего манипулирования денежной массой без контроля за ценообразованием.

При гиперинфляции товары отдаются не за деньги, а в обмен на другой товар, т.е. деньги перестают выполнять свои функции.

Умеренная инфляция означает увеличение денежной массы в течение сравнительно продолжительного времени, что способствует росту инвестиций, сокращению неплатежей, привлечению кредитов, т.е. накоплению предпосылок экономического роста, без чего невозможно увеличение доходов предприятий, платежей в бюджет.

От инфляции выигрывают биржевые спекулянты, финансовые институты, экспортеры; всегда проигрывает население, теряя как при росте инфляции, так и от некоторых мер борьбы с ней (отказ от индексации заработной платы и др.). Дефляция представляет собой изъятие денег из обращения, выпускаемых в период инфляции, ограничение денежной массы путем сокращения кредитных вложений, расходов бюджета, повышения процентных ставок, замораживания вкладов, усиления налогового бремени на население. Ее следствием является снижение цен, рост покупательной способности национальной валюты, увеличение безработицы.

О дефляционных процессах свидетельствуют продажа сырья посредникам по низким ценам с последующим получением полной цены за рубежом (вывоз капитала); перевод продавцами и покупателями денег в недвижимость, за границу; снижение цен в замаскированной форме (неплатежи, бартер, взаимозачеты и другие неденежные расчеты).

Эмиссионные деньги целесообразно вкладывать в следующих формах:

- Прямые государственные расходы на новые объекты общегосударственного значения.
- Точечные вливания дешевых денег в больших размерах в приоритетные направления, под инвестиционные проекты.
- Льготное и целевое потребительское кредитование населения.
- Программы развития машиностроения.

Чтобы эмиссионные деньги не попадали на спекулятивные рынки, проводится направленная кредитная эмиссия: региону доводится квота денег, они их направляют в производство, контролируя движение вплоть до поставщиков; реальному сектору предоставляются льготные банковские кредиты.

Кредитная эмиссия, льготные денежные ресурсы могут несколько повысить инфляцию, но с временным лагом, а прежде того деньги совершат несколько оборотов. Это небольшая плата за экономический рост.

Предпосылкой кредитования является наличие на счетах одних предприятий свободных денег и потребность в деньгах у других предприятий.

В мировой практике различаются универсальные, инвестиционные, ипотечные, работающие с населением и другие банки.

Кредитный рынок подразделяется на денежный рынок и рынок капиталов. Денежный рынок предназначается для краткосрочных, а рынок капиталов — для средне- и долгосрочных ссуд.

Государственное кредитование осуществляется, прежде всего, за счет средств Бюджета развития с помощью Банка развития.

В мире основным инструментом кредитной политики являются *процентные ставки*, это мощный рычаг всей экономической политики, вмешательства государства в рыночный процесс. Они влияют на инфляцию, инвестиционное кредитование, номинацию государственного долга, распределение денег между реальным и спекулятивным секторами.

Государство должно действовать более эффективно, на основе общегосударственной концепции развития банковской системы, увязанной с приоритетами, направлениями развития реального сектора, потребностями в денежных потоках конкретных отраслей. Для увеличения кредитных ресурсов, особенно за счет средств населения, необходимо ввести государственную систему страхования вкладов.

5.5. Регулирование валютного курса

Основой валютной политики государства является регулирование обменного курса рубля, т.е. цен иностранных валют, выраженных в рублях (валютных курсов). Валютный курс служит барометром состояния национальной денежной единицы, платежного баланса, влияет на макроэкономические показатели, доходные и расходные статьи государственного бюджета.

Валюты подразделяются на три группы:

1. Замкнутые валюты, сфера использования которых ограничена территорией страны.
2. Конвертируемые валюты, т.е. обратимые в другие валюты.
3. Ограниченно обратимые валюты, т.е. конвертируемые лишь в некоторые другие валюты (в пределах определенной валютной зоны).

В условиях открытой экономики величина валютного курса затрагивает интересы буквально всех – от безработного до олигарха.

Государственное валютное регулирование обязательно.

Различают следующие виды валютного регулирования:

1. Жесткий фиксированный курс, включая модификацию в виде валютного совета (Аргентина, Литва, Эстония).
2. Управляемый фиксированный курс – коридор (Бразилия, Россия до 17 августа 1998 г. и др.).
3. Плавающий, в том числе свободный, управляемый с помощью периодических интервенций курс (США, Япония, Россия после 17 августа 1998 г. и др.).

Валютное регулирование осуществляется как экономическими, так и административными методами.

Экономические методы (ставки рефинансирования, интервенции на бирже

и т.д.) интересы конкретных участников рынка не затрагивают, рассчитаны на добровольный выбор их поведения.

Административные методы предполагают волевое управление рынком с целью удаления с него нежелательных игроков и включают прямые запреты на какие-то операции.

Государство осуществляет также *валютный контроль*, проверяет выполнение обязательств в иностранной валюте перед государством, обоснованность валютных платежей, полноту и объективность учета и отчетности по валютным операциям.

Основными направлениями валютного регулирования являются:

1. Определение курса рубля на основе спроса и предложения на валютном рынке.

2. Обязательная продажа экспортерами части валютной выручки для формирования валютного резерва.

3. Продажа иностранной валюты юридическим лицам для целей импорта, иностранным инвесторам для перевода за границу прибыли и дивидендов.

4. Запрет расчетов и платежей между юридическими лицами и гражданами в иностранной валюте.

5. Установление пределов вывоза гражданами валюты за рубеж.

Валютное регулирование использует понятия *резидента* (предприятие, организация с местонахождением в России, а также физические лица, постоянно проживающие в России, в том числе временно находящиеся за ее пределами) и *нерезидента* (юридические и физические лица за пределами России).

Банк России в торги не вмешивается, но может воздействовать на курс рубля следующими рычагами:

- валютные интервенции;
- изменение процентных ставок по операциям на денежном рынке;
- депозитные операции для регулирования рублевой ликвидности на межбанковском рынке;
- изменение порядка обязательной продажи экспортерами части валютной выручки;
- депонирование импортерами в обслуживающем банке суммы рублей, равной сумме аванса (по курсу на день приобретения валюты), при предоплате по договорам на импорт товаров;
- изменение резервных требований и других экономических нормативов кредитных организаций;
- изменение порядка проведения валютных торгов на уполномоченных валютных биржах и правил совершения валютных операций;
- предоставление права ввоза валюты лишь при условии декларирования;
- установление для коммерческих банков лимита остатка кассы в инвалюте, запрет банкам иметь на конец дня положительную валютную позицию;
- продажа валюты населению только через валютные счета и кассы коммерческих банков при свободной ее скупке через обменные пункты и другие ограничения хождения наличной валюты;
- запрет для участников рынка на покупку валюты с целью инвестирования

в ценные бумаги;

- выпуск Банком России собственных облигаций в качестве альтернативы для коммерческих банков вложению средств в валюту.

Так, валютная интервенция (продажа или скупка Банком России иностранной валюты) или повышает, или понижает курс рубля.

Для повышения курса Банк России выбрасывает на рынок иностранную валюту, она дешевеет, а рубль дорожает. Валютные резервы сокращаются.

Банк России официально объявляет фактически о размерах девальвации или ревальвации.

Девальвация может быть одномоментной и в значительных размерах (десятки, сотни процентов) и постепенной или ползучей (доли процента, несколько процентов).

Девальвация восстанавливает макропропорции, нарушенные политическими решениями, корректирует платежный баланс, обеспечивая положительное сальдо по текущим операциям. Для экономики ее последствия могут быть как положительными, так и отрицательными.

Положительные стороны девальвации заключаются в следующем:

- Снижаются валютные риски, уменьшаются процентные ставки и повышается инвестиционная активность.

- Обесценивается государственный долг, номинированный в национальной валюте, и удешевляется его обслуживание.

- Снижается уровень внутренних цен по сравнению с мировыми и повышается конкурентность обрабатывающей промышленности.

- Укрепляется экономика экспортно-ориентированных предприятий и усиливается приток валюты в страну.

Отрицательные стороны девальвации:

- Возрастает вероятность повышения цен, инфляции.

- Сокращается импорт дешевых товаров.

- Снижается уровень жизни населения.

- Возрастает угроза банкротства предприятий, банков.

- Растут затраты по обслуживанию госдолга, номинированного в иностранной валюте.

- Парализуется функционирование фондового рынка.

Банк России является основным органом валютного регулирования, он издает правила обращения иностранной валюты, выдает лицензии коммерческим банкам на валютные операции, проводит все виды валютных операций. Органами валютного контроля являются Банк России, Минфин России.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите задачи государственного регулирования экономики на современном этапе.
2. Каковы основные рычаги государственного воздействия на экономику?
3. Покажите роль Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в регулировании экономики.
4. Какие показатели и критерии используются в государственном регулирова-

нии экономики?

5. В чем состоит процедура государственной регистрации предприятий?
6. Рассмотрите лицензирование деятельности юридических и физических лиц.
7. Что представляют собой стандартизация и сертификация?
8. Покажите место государственного заказа в системе регулирования экономики.
9. В чем заключаются функции Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству?
10. Какие существуют способы антимонопольного контроля?
11. Как происходит регулирование тарифов и цен на продукцию естественных монополий?
12. Назовите участников фондового рынка.
13. Охарактеризуйте способы государственного регулирования рынка ценных бумаг.
14. Назовите основных эмитентов корпоративных ценных бумаг.
15. Назовите приоритеты денежно-кредитной политики.
16. Какие существуют неинфляционные инструменты денежной политики?
17. Какие существуют инструменты регулирования количества денег в обращении?
18. Как формируется обменный курс рубля?

6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

- 6.1. Социальная политика государства
- 6.2. Государственная политика в области труда и занятости
- 6.3. Социальная защита населения
- 6.4. Управление отраслями социальной сферы

6.1. Социальная политика государства

Согласно Конституции РФ Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Обязательства социального государства базируются на положениях Всеобщей декларации прав человека и других документов ООН, признающих человека основным субъектом развития, главным участником и бенефициаром.

Законодательная и исполнительная власти призваны соблюдать основные социальные права человека (продолжительность рабочего дня, гарантированный минимум доходов, защита от безработицы, материнство, детство, право на отдых и др.).

Государственной защите подлежат также бесплатное образование и здравоохранение определенного уровня, жилье для остро нуждающихся, пенсии, пособия и другие гарантии.

Социальная политика реализуется при наличии сильной государственной власти (всех ее ветвей), общественных институтов согласования интересов субъектов социальных отношений, регулируемого рынка труда, устанавливаю-

щего цену рабочей силы.

Реальные возможности решения социальных задач появляются по мере экономического развития.

Главным в социальном управлении являются не дотации в помощь бедным, а повышение производительности труда и доходов работающей части населения.

Показателем развития экономики и одновременно возможности повышения уровня жизни служит валовой национальный продукт в расчете на душу населения. Согласно данным Всемирного банка, по этому показателю (4500 долл.) Россия уступает во много раз США (28 020 долл.), Норвегии, Исландии (20 000 долл.) и находится ниже Туниса, Колумбии, Ирана.

Государство проводит политику, предусматривающую:

- создание правовых предпосылок повышения уровня жизни населения и в первую очередь его наименее обеспеченной части;
- совершенствование системы оплаты труда работников бюджетной сферы;
- упорядочение трудовых отношений наемных работников и работодателей;
- стабилизацию занятости и сокращение безработицы;
- социальную защиту наиболее уязвимых категорий населения (детские пособия и пособия по нуждаемости, материальная поддержка пенсионеров, инвалидов, престарелых и т.д.).

При недостатке средств имеющиеся ресурсы сосредоточиваются на первоочередных направлениях: обеспечение прожиточного минимума для всех нуждающихся; развитие социальной инфраструктуры; социальная адресная поддержка.

Инструментами объективно обусловленной социальной политики становятся государственные гарантии, социальные стандарты, потребительские бюджеты и другие рычаги.

Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством, а также партнерством, согласием между властью и населением по вопросам соотношения между потреблением и накоплением, темпами роста оплаты и производительности труда.

Минимальные социальные гарантии образуют первый уровень системы социальных стандартов и предназначены для удовлетворения потребностей за счет бюджетов.

Другим уровнем являются *стандарты*, обеспечиваемые за счет собственных средств населения, а при их недостатке — за счет адресной социальной помощи.

Социальные стандарты определяют минимально необходимую потребность бюджетных средств для реализации основных конституционных прав граждан. Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе устанавливать региональные и местные дополняющие социальные стандарты при условии их обеспечения за счет собственных средств.

Ежегодно в законе о федеральном бюджете устанавливается соотношение

между минимальными размерами оплаты труда и пенсии по старости и величинной прожиточного минимума.

Прожиточный минимум составляют стоимостная оценка потребительской корзины и обязательные платежи и сборы. Его величина исчисляется на душу населения по основным социально-демографическим группам (трудоспособные, пенсионеры, дети) по России в целом и в субъектах РФ ежеквартально на основании потребительской корзины и данных госстатистики об уровне цен и утверждается Правительством РФ (в субъектах РФ – их органами исполнительной власти).

Потребительская корзина включает минимальный набор продуктов питания; непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

6.2. Государственная политика в области труда и занятости

Главным элементом и фактором материального производства является труд. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Оплата не может быть ниже установленного законом минимального размера. Принудительный труд запрещен.

Оплата труда выполняет воспроизводственные и стимулирующие функции, обеспечивая связь между количеством, качеством труда и уровнем благосостояния.

Оплата труда в частном секторе фактически не регулируется государством.

В рыночной экономике повышение оплаты в реальном секторе возможно в результате роста производительности труда, сокращения предпринимательского дохода и может сопровождаться ростом безработицы.

Государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде осуществляет Федеральная инспекция труда при Министерстве труда и социального развития Российской Федерации (Минтруд России). Ей подведомственны госинспекции труда субъектов РФ, районов и городов, отраслевые инспекции труда, вместе образующие единую систему надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде на предприятиях всех форм собственности.

Размеры предложения рабочей силы определяются демографическими факторами (вступление в трудоспособный возраст, естественная убыль), масштабами сокращения рабочих мест (высвобождаемые работники поступают на рынок труда), миграцией и другими факторами.

Демографическая политика государства в зависимости от реального положения страны может быть направлена либо на прирост народонаселения, либо на сдерживание его роста, стабилизацию, но предполагает увеличение продолжительности жизни, снижение смертности, рациональное использование трудовых ресурсов.

Государство участвует в подготовке квалифицированных рабочих в системе профессионального образования с учетом требований рынка труда и прогно-

за потребности в кадрах, обеспечивает поддержку образовательным учреждениям, осуществляющим подготовку на межотраслевой и межрегиональной основе.

Минтруда России, Минэкономразвития России совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, исходя из отраслевых и региональных приоритетов, разрабатывают генеральную схему, а также отраслевые и региональные программы воспроизводства, сохранения и создания рабочих мест с учетом ситуации на рынке труда.

Органы исполнительной власти в период массового высвобождения анализируют состояние рынка труда, организуют экспертизу финансов предприятий, играют роль посредника в конфликтных ситуациях между администрацией и профсоюзами на предприятиях, проводящих массовое высвобождение, оказывают таким предприятиям помощь в виде льготных кредитов, субсидий, отсрочки платежей по налогам и др.

По предложению службы занятости и профсоюзных органов они могут приостанавливать на срок до шести месяцев решение работодателей о массовом высвобождении.

При продаже предприятий в условия конкурса включается обязательное требование сохранения числа рабочих мест, если предприятия являются градообразующими. К ним отнесены предприятия:

- на которых занято не менее 30% общего числа работающих на территории города (поселка);
- имеющие на балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% населения города (поселка).

В качестве одного из самых доступных видов увеличения занятости используются общественные работы.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют целенаправленные меры по организации общественных работ, созданию специализированных предприятий для их проведения, предоставляют льготы по налогам предприятиям, активно содействующим организации общественных работ.

Важнейшей целью государственной политики в сфере труда и занятости является создание и поддержание атмосферы *социального партнерства*. Правовым актом, устанавливающим общие принципы и условия согласованного проведения социально-экономической политики, является Генеральное соглашение.

Участниками Генерального соглашения являются три стороны: Правительство РФ, общероссийские объединения профсоюзов (иные уполномоченные работниками общероссийские представительные органы), работодатели (их объединения), которым делегированы права на ведение переговоров и заключение соглашений.

Содержание Генерального соглашения определяется Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений на основе предварительных консультаций между сторонами.

Региональное соглашение устанавливает общие принципы регулирования

социально-трудовых отношений на уровне субъекта РФ, территориальное соглашение – условия труда, социальные гарантии и льготы, связанные с Государственной службой занятости Министерства труда и социального развития Российской Федерации, оценивает состояние и прогнозирует перспективы занятости, разрабатывает и реализует целевые программы содействия занятости, помогает гражданам в трудоустройстве, а работодателям – в подборе нужных работников, организует подготовку и повышение квалификации безработных, выплачивает пособия по безработице. Служба имеет территориальные органы (департаменты федеральной государственной службы занятости населения), которые не входят в структуру органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Эффективность реализуемых мероприятий по повышению занятости измеряется отношением численности безработных, снятых с учета в органах службы занятости, к приросту численности зарегистрированных безработных. Чем больше значение показателя, тем результативнее политика повышения занятости.

6.3. Социальная защита населения

Государственные учреждения социального обслуживания являются юридическими лицами, не подлежат приватизации, перепрофилированию. Частная деятельность по социальному обслуживанию подлежит государственному лицензированию.

Различают учреждения социального обслуживания семьи и детей, престарелых и инвалидов; территориальные центры социального обслуживания, отделения социальной помощи на дому, учреждения в небольших городах, в сельской местности. Приоритетным является социальное обслуживание в нестационарных учреждениях.

Бесплатное социальное обслуживание (в объемах, определенных государственными стандартами) оказывается гражданам, не способным к самообслуживанию, если среднедушевой их доход ниже прожиточного минимума, установленного для региона, где они проживают; находящимся в трудной жизненной ситуации (безработные, катастрофа и др.), несовершеннолетним детям (инвалидность, сиротство, малообеспеченность и др.).

При оказании услуг на платной основе государственные социальные службы заключают с гражданами или их представителями договор (на основе утверждаемого Минтрудом России примерного договора). Тарифы на услуги устанавливают органы исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с законом государственная социальная помощь может предоставляться малоимущим и одиноко проживающим гражданам, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ.

Формами социальной поддержки выступают пособия, компенсации, другие выплаты на принципах адресности, т.е. тем, кто действительно нуждается.

Действует единая система пособий для поддержки материнства, отцовства

и детства.

Пособия подразделяются на пять видов: по беременности и родам; женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; при рождении ребенка; на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет; пособие на ребенка.

Основой государственной политики в области социальной защиты инвалидов является обеспечение им равных с другими гражданами возможностей в реализации экономических, политических и других прав и свобод в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Государство выполняет функции управления *системой социального страхования*, включающей пенсионное обеспечение, пособия при временной потере трудоспособности и другие выплаты по страховым случаям.

Основная нагрузка по формированию фондов страхования приходится на работодателей, меньшая – на работников и государство.

Социальные пособия выплачиваются с учетом уровня заработка, стажа работы, сумм перечисленных страховых взносов.

В качестве первоочередных мер по повышению уровня жизни пенсионеров намечается обеспечить соответствие размера минимальной пенсии величине прожиточного минимума пенсионера, осуществлять индексацию пенсий с учетом роста цен и среднемесячной заработной платы.

Наряду с государственной вводится система дополнительного пенсионного обеспечения из негосударственных пенсионных фондов, формируемых за счет средств работодателей и граждан.

Федеральные органы государственной власти регулируют сферу социального обслуживания, реализуют федеральные социальные программы, лицензируют деятельность по социальному обслуживанию, принимают государственные стандарты социального обслуживания, управляют федеральными учреждениями социального обслуживания.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют собственное регулирование социального обслуживания вне полномочий федеральных органов, устанавливают порядок оказания гражданам материальной помощи: денежной, продовольственной, топливом, одеждой, а также выдачи транспортных и технических средств инвалидам.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим единую государственную политику в области труда, занятости и социальной защиты населения, является Министерство труда и социального развития Российской Федерации.

Министерство выполняет функции в следующих сферах деятельности: решение комплексных проблем социального развития; повышение уровня жизни и доходов населения; оплата, условия и охрана труда; социальное партнерство в трудовых отношениях; занятость населения; социальное страхование и пенсионное обеспечение; социальная защита и обслуживание населения.

Минтруд России организует работу службы занятости населения и службы по урегулированию коллективных трудовых споров, руководит деятельностью Федеральной инспекции труда, Республиканского (федерального) фонда со-

циальной поддержки населения, Инспекции негосударственных пенсионных фондов. Министерство создает территориальные органы по вопросам занятости населения и урегулирования коллективных трудовых споров.

6.4. Управление отраслями социальной сферы

Социальную сферу образуют оказывающие услуги населению учреждения и предприятия. Отрасли социальной сферы призваны удовлетворять культурные, образовательные, медицинские, духовные потребности, а также завершать процесс создания материальных благ и их доведение до потребителя.

Государство регулирует деятельность учреждений и предприятий социальной сферы с помощью правовых, финансовых и административных рычагов.

Во многих случаях в социальной сфере не допускается приватизация или коммерциализация, и государство покрывает необходимые расходы по содержанию объектов в интересах гарантирования конституционных прав граждан.

Полномочия в области управления отраслями социальной сферы разделены между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Большинство вопросов развития отраслей социальной сферы решается местными органами.

Долгосрочные цели политики государства в сфере культуры заключаются в формировании нравственных и идеологических основ демократического строя, создании условий для воспроизводства и развития творческого потенциала общества, сохранения разнообразия национальных традиций народов страны, доступности услуг учреждений культуры.

Управление культурой осуществляется на основе взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, развития как государственных, так и негосударственных организаций культуры, фондов, творческих союзов.

Органами федеральной власти, участвующими в управлении культурой, являются Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России), Федеральная архивная служба России (Росархив).

Министерство культуры отвечает за финансирование из федерального бюджета развития и сохранения культурного наследия, подготовку творческих кадров высшей квалификации, обеспечение деятельности особо ценных объектов культуры, развитие международного и межрегионального культурного сотрудничества.

Органы исполнительной власти субъектов РФ реализуют региональные программы с учетом местных, национальных и других особенностей, содействуют развитию культуры в муниципальных образованиях, поддерживают культуру малочисленных народов.

Систему здравоохранения образуют лечебно-профилактические, научно-исследовательские, аптечные, образовательные и другие учреждения, предприятия по производству медицинской техники, лекарств и органы управления здравоохранением. Кроме государственного развивается муниципальное и частное здравоохранение.

Социальное государство не только проводит политику охраны здоровья, но и берет на себя ответственность за демографическую ситуацию в стране.

Здравоохранение развивается по линии более полного удовлетворения потребностей населения в качественной, доступной медицинской и лекарственной помощи.

Вводятся государственные минимальные стандарты медико-санитарной и лекарственной помощи, свободный выбор гражданами медицинского учреждения, многоканальное финансирование.

Медицинские услуги оплачиваются из трех источников: государственного (муниципального) бюджета, фонда обязательного медицинского страхования, средств пациента.

За счет бюджетных средств оплачивается гарантированный объем бесплатной медицинской помощи при сохранении ее общедоступности для всех граждан.

Обязательное медицинское страхование обеспечивает защиту интересов пациентов не только медицинскими учреждениями, но и страховыми компаниями.

Платными могут быть услуги в виде профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубопротезной помощи. Предприятия и учреждения здравоохранения могут выполнять свои функции только при наличии лицензии на избранный вид деятельности.

Показателями деятельности учреждений здравоохранения являются объемы медицинской помощи (количество посещений амбулаторий и поликлиник, дней лечения в стационаре, койкодней, вызовов скорой помощи и т.д.). Разрабатываются нормативы видов медицинской помощи в расчете на 1000 человек, обслуживаемых учреждением здравоохранения в год.

Органы исполнительной власти субъектов РФ используют подушевые нормы финансирования здравоохранения, отражающие размеры средств на компенсацию затрат по предоставлению бесплатной медицинской помощи в расчете на 1 чел.

Федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области охраны здоровья, является Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России).

Минздрав России решает комплексные проблемы здравоохранения: профилактика заболеваний, медицинская помощь, проблемы инвалидности, медицинская экспертиза; обеспечение санитарно - эпидемиологического благополучия населения; охрана семьи, материнства, отцовства и детства; контроль качества лекарственных препаратов и медицинской техники; подготовка кадров и научно-исследовательская деятельность; медицинское страхование и др.

Главной целью развития образования являются гармоничное развитие личности и творческих способностей человека, повышение интеллектуального и культурного потенциала страны.

Государственная сеть образовательных учреждений создается в соответствии с потребностями городского и сельского населения, с учетом националь-

ных и региональных особенностей. Комплексы среднего профессионального образования ориентируются на запросы населения и местные рынки труда. Система высшего профессионального образования учитывает потребности государства в специалистах и интересы отдельной личности.

Образование базируется на государственных образовательных стандартах, включающих федеральный и национально-региональный компоненты.

На ведение образовательной деятельности необходимо получение лицензии. Право образовательного учреждения на выдачу выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования возникает после его государственной аккредитации.

Аттестация образовательного учреждения проводится один раз в пять лет. Она является основной формой государственно-общественного контроля за образовательной деятельностью.

Образовательные учреждения могут оказывать платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными стандартами.

Негосударственные образовательные учреждения вправе взимать плату с обучающихся за образовательные услуги, в том числе за обучение в пределах государственных образовательных стандартов.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте задачи социального управления на современном этапе.
2. Каковы роль и порядок применения социальных стандартов?
3. В чем заключаются особенности социальной политики на селе, в депрессивных регионах?
4. Каковы методы достижения социального партнерства?
5. Какова роль Федеральной инспекции труда и ее функции?
6. Дайте характеристику Государственной службе занятости и ее функциям.
7. Каковы особенности финансирования отраслей социальной сферы?
8. Как осуществляется государственный контроль за качеством здравоохранения, образования?
9. В чем состоит роль местных органов управления в развитии социальной сферы?
10. Как осуществляется социальное обслуживание наиболее уязвимых слоев населения?
11. Какие существуют возможности повышения эффективности социальной помощи в ней нуждающимся?
12. Как совершенствуется пенсионное обеспечение?

7. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- 7.1. Разграничение предметов ведения и полномочий
- 7.2. Государственная региональная политика
- 7.3. Функции местного самоуправления
- 7.4. Региональные модели управления

7.1. Разграничение предметов ведения и полномочий

Под *регионом* понимается часть территории Российской Федерации, характеризующаяся общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.

Региональное деление может не совпадать с административно-территориальным и национально-территориальным. Регион может находиться в границах субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов РФ.

Федеральный центр обеспечивает общность экономического и политического пространства единством системы управления, денежной, бюджетной, налоговой политики.

Регион вправе применять свою тактику реформ в рамках единого правового поля с соблюдением общегосударственных интересов и без нанесения прямого или косвенного ущерба другим регионам.

На региональном уровне успешнее решаются многие вопросы использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, поддержки малого предпринимательства.

Субъектами общественных отношений выступают организации, предприятия и граждане, принимающие хозяйственные и другие решения исходя из своих интересов в рамках установленных общих для всех правил.

В пределах своей компетенции регионы предоставляют предприятиям независимо от формы собственности заказы на коммерческой основе, льготы по уплате налогов в местный бюджет, по тарифам за пользование электрической и тепловой энергией, по арендной плате.

Региональное управление базируется на принципах обеспечения государственной целостности страны, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Оно предполагает регулирование экономического и социального развития регионов с помощью активной региональной политики.

Предметы ведения, установленные федеративным договором, подтверждены Конституцией РФ.

В ведении Российской Федерации находятся вопросы общегосударственного значения, среди них:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное устройство;
- защита прав и свобод человека;
- организация федеральных органов власти;
- управление федеральной собственностью;
- разработка основ федеральной политики;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ценовая политика;
- федеральный бюджет;
- федеральные энергетические системы, федеральный транспорт; деятельность в космосе;

- внешняя политика, оборона и безопасность;
- судоустройство, прокуратура; уголовное, гражданское, арбитражное законодательство;
- метеорологическая служба, стандарты, официальный статистический и бухгалтерский учет.

Статус субъекта РФ определяется Конституцией РФ, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемыми законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ.

Отношения автономных округов, входящих в состав края, области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края, области.

Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с конституционным законом. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия.

В *совместном ведении* Российской Федерации и субъектов РФ находятся следующие вопросы:

- Обеспечение соответствия конституций, законов, иных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам.
- Защита прав и свобод человека, режим пограничных зон.
- Владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; охрана памятников.
- Разграничение государственной собственности, общие принципы налогообложения.
- Общие вопросы образования, науки, культуры; координация вопросов здравоохранения; социальная защита.
- Борьба с катастрофами, эпидемиями, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий.
- Законодательство административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, о недрах, охране окружающей среды.
- Кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.
- Общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления.
- Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

За субъектами РФ закрепляется определенный объем полномочий, что способствует повышению эффективности органов государственной власти, ста-

бильности государства.

Сфера ведения определяется на основе федерального закона и заключения между Российской Федерацией и субъектами РФ *двусторонних договоров и соглашений* о разграничении предметов ведения и полномочий.

Сторонами договора являются федеральные органы государственной власти и уполномоченные законом субъекта РФ органы государственной власти субъектов РФ. Сторонами соглашения являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Ниже приводится перечень предметов договора и соглашения.

<i>Предметы договора</i>	<i>Предметы соглашения</i>
1. Конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами	1. Передача осуществления части полномочий
2. Условия и порядок осуществления разграниченных договором полномочий	2. Условия и порядок передачи осуществления части полномочий
3. Формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора	3. Материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий
4. Иные вопросы, связанные с исполнением положений договора	4. Формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения
	5. Иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения

В *договоре* конкретизируются предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальными и иными особенностями субъекта РФ.

Договор не может изменять конституционный статус субъекта РФ.

Договор подписывают Президент РФ и уполномоченное лицо субъекта РФ. *Соглашение* подписывает руководитель соответствующего федерального органа исполнительной власти и уполномоченное лицо субъекта РФ.

Гарантом соблюдения Конституции РФ выступает Президент РФ. Несоответствие конституций, уставов, законов, других нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам устраняется также рассмотрением вопросов государственного строительства в конституционном судопроизводстве.

В России центральная и местная власти всегда воспринимались как единая государственная власть. В этом единстве центральная власть имеет приоритет, так как синтезирует государственную идею, задает параметры, определяет пути развития и контролирует местную власть, что население всегда одобряет.

7.2. Государственная региональная политика

Региональная политика является важным направлением деятельности государства.

Основными ее целями служат укрепление единства и целостности государ-

ства; преодоление существенных различий между регионами по факторам развития, уровню жизни, пресечение регионального сепаратизма, максимальное использование потенциала межрегионального обмена, создание предпосылок для саморазвития регионов, функционирования без дотаций.

Задачи региональной политики не могут быть решены лишь на основе рыночных отношений. Решение задач региональной политики требует структурной перестройки, планирования, финансирования и других методов прямого участия государства, воздействия с учетом как общегосударственных интересов, так и территориальных аспектов развития экономики.

Государство в приоритетном порядке формирует элементы *единой инфраструктуры* (энергетика, транспорт, связь, информатика), организует хозяйственное освоение новых территорий, регулирует размещение производительных сил путем создания специальных фондов регионального развития, содействует эффективной специализации регионов, системой льготного кредитования и налогообложения стимулирует их экономическую активность.

В социальной сфере федеральные органы управления принимают меры по обеспечению гарантированных условий и качества жизни во всех регионах и устранению неоправданных различий в возможностях их социального развития, по предотвращению ухудшения демографической ситуации, регулированию рынка труда, внутренней и внешней миграции, возрождению малых городов, крупных рекреационных зон.

В сфере экологии государство берет на себя ликвидацию последствий природных катастроф, комплексное развитие регионов, пострадавших от радиационного загрязнения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, устранение кризисных ситуаций в районах с чрезмерными нагрузками на природную среду.

Формами непосредственного участия государства в регулировании развития регионов являются федеральные региональные программы, финансируемые на долевых началах из федерального бюджета, особо важные инвестиционные проекты структурного характера, заказы на поставку продукции для общегосударственных нужд и др.

Программы экономического и социального развития регионов выделяют приоритетные направления.

В региональной политике необходимо сохранять приоритеты для регионов, имеющих особо важное стратегическое значение, стимулировать развитие городов и районов с крупным научно-техническим потенциалом, которые могут стать «точками роста» экономики, предприятий, являющихся основой жизнедеятельности местного населения.

Основными направлениями государственной политики в отношении кризисных территорий являются:

- структурная перестройка производственного комплекса;
- уменьшение зависимости от внерегиональных поставок, импорта с замещением собственным производством;
- перенесение налогового бремени с производства на социально избыточное потребление, на сверхприбыль;

- создание региональных инвестиционных и инновационных фондов;
- реконструкция предприятий.

Мероприятия по ускорению развития малых и средних городов включают совокупность подпрограмм федерального, регионального и городского значения, учитывают финансовые возможности всех трех уровней.

Основные источники финансирования определяются в регионах и на местах.

В области финансового регулирования проводится курс на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований, их ответственности за состояние финансов.

Бюджет субъекта РФ разрабатывается на основе прогноза экономического и социального развития, который предлагается в бюджетном послании главы исполнительной власти. Данные о производстве и услугах служат базой исчисления налоговых и неналоговых поступлений. Другим источником доходов бюджета субъекта РФ являются средства федерального бюджета. В расходах определяются суммы, необходимые для финансирования региональных целевых программ и других нужд.

Межбюджетные отношения Центра и регионов направлены на повышение эффективности региональных бюджетов, сокращение количества дотационных регионов и встречных денежных потоков.

Они основываются на принципах:

- сбалансированности интересов всех участников межбюджетных отношений и единства бюджетной системы;
- самостоятельности бюджетов разных уровней;
- законодательного разграничения расходных полномочий и ответственности и доходных источников между бюджетами разных уровней;
- перераспределения средств между бюджетами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

Для удовлетворения бюджетной потребности разграничиваются доходные источники между уровнями бюджетной системы. При этом устанавливаются базовые нормативы отчислений в бюджеты от налогов, акцизов, других доходов. Поступления от федеральных и региональных налогов распределяются по нормативам между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами.

Для выравнивания бюджетной обеспеченности образуется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР). Трансферты за счет ФФПР являются основной формой дотаций на выравнивание возможностей социально-экономического развития, гарантирования выплат по защищенным статьям бюджета. Они обеспечивают дотационным регионам одинаковое значение скорректированных налоговых доходов.

Кроме ФФПР регионы получают из федерального бюджета средства и по другим каналам на плановой основе, и в процессе уточнения бюджетов. Так, осуществляется инвестиционная поддержка развития регионов по социальному (в рамках Фонда регионального развития – ФРР – на безвозвратной основе) и производственному (в рамках Бюджета развития – на возвратной основе) направлениям.

Отбор проектов и программ для кредитования производится на конкурсной основе.

Для активизации оздоровления бюджетов субъектов РФ создается фонд развития региональных финансов (ФРРФ). Источниками средств фонда служат кредиты международных финансовых организаций, а также другие средства. Право на получение средств ФРРФ (на возвратной основе) имеют регионы, активно проводящие экономические и финансовые реформы, бездотационные и низкодотационные регионы.

Региональная политика предусматривает привлечение субъектов РФ к управлению федеральной собственностью.

При передаче федеральных государственных предприятий в собственность субъектов РФ уменьшаются средства, перечисляемые из федерального бюджета субъекта РФ, на сумму стоимости передаваемых предприятий, которая определяется в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность.

7.3. Функции местного самоуправления

Государственная власть и местное самоуправление – две формы народовластия.

Местное самоуправление является основой демократического строя, важнейшим элементом гражданского общества.

Местное самоуправление выступает эффективным средством активизации граждан, удовлетворения самых насущных, повседневных потребностей человека, поддержания социальной и политической стабильности в обществе, воплощения разнообразных форм национально-культурного развития народов России.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы.

Государственная власть регулирует все сферы деятельности местного самоуправления через федеральные законы и законы субъектов РФ, которые и определяют границы его самостоятельности.

Государственная политика в области местного самоуправления направлена на формирование условий реализации его полномочий, обеспечение гарантий самостоятельности.

Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ создают необходимые организационные, материальные и финансовые предпосылки развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в реализации прав на самоуправление.

Для этого они наделены следующими полномочиями.

1. Принятие и изменение федеральных законов об общих принципах самоуправления, законов субъектов РФ о местном самоуправлении и контроль за их соблюдением.

2. Обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном

самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству.

3. Регулирование порядка передачи объектов федеральной собственности, собственности субъектов РФ в муниципальную собственность.

4. Наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации и субъектов РФ и передача им материальных и финансовых средств для осуществления этих полномочий.

5. Установление и обеспечение государственных минимальных социальных стандартов.

6. Регулирование отношений между федеральным и местными бюджетами; отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

7. Принятие федеральных и региональных программ развития местного самоуправления.

8. Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

9. Права граждан на местное самоуправление, в том числе судебная защита.

10. Обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления, избирательных прав граждан при выборе органов и должностных лиц местного самоуправления.

11. Установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов. Принятие законов субъектов РФ об административных правонарушениях, связанных с осуществлением местного самоуправления.

12. Регулирование особенностей местного самоуправления на приграничных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях. Установление порядка образования, преобразования, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований; регулирование особенностей местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

13. Установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

14. Регулирование основ муниципальной службы. Законодательство о муниципальной службе.

Объектом местного самоуправления является муниципальное образование. Муниципальными образованиями могут быть города, районы, поселки, сельские округа, иные населенные пункты или территории.

Городские и сельские муниципальные образования решают вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответственность.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок.

Они устанавливают условия использования земель, создают муниципаль-

ные предприятия, организации, банки, выпускают ценные бумаги, регулируют предпринимательство, занятость, цены и тарифы, прогнозируют и планируют развитие территории.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с получением необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Расходы на осуществление государственных полномочий региональными органами управления на территории муниципальных образований, которым не переданы государственные функции, предусматриваются в бюджете субъектов РФ.

Первостепенное значение имеет взаимодействие государственных и муниципальных органов по вопросам управления собственностью, финансами, так как чем больше часть доходов, закрепленных за местным самоуправлением, тем демократичнее представляется общество.

При разграничении собственности государственное имущество негосударственных предприятий передается в муниципальную собственность. Определяются нормативы отчислений от федеральных налогов и доходов и объемы финансовой помощи.

Органами государственной власти принимаются решения, вызывающие *дополнительные расходы местных бюджетов*. Например, на местные бюджеты переложены:

- внеплановые повышения заработной платы в бюджетной сфере;
- компенсации семьям с детьми;
- дотации по коммунальным платежам;
- льготы ветеранам и другим малообеспеченным слоям;
- размещение беженцев и вынужденных переселенцев;
- обеспечение жильем и социальными услугами военнослужащих, работников судов, прокуратуры, других федеральных органов.

Главы субъектов РФ вынуждены забирать у городов, районов-доноров деньги в фонд поддержки дотационных территорий. Дотационные территории привыкают к вливаниям и мало заботятся о развитии бизнеса, чтобы иметь больше налоговых поступлений.

Для выполнения возложенных на них функций органы местного самоуправления создают необходимые структурные подразделения.

В городских муниципальных образованиях основными из них являются:

- комитеты и фонды имущества;
- земельные комитеты;
- комитеты (отделы) по инвестиционной политике;
- отделы финансовых ресурсов, фондовых, финансовых технологий;
- отделы цен, тарифов, налогов;
- отделы по работе с предприятиями и предпринимателями;
- службы регистрации, лицензирования;
- отделы труда и занятости.

Местное самоуправление находится еще в стадии становления.

Полномочия местного самоуправления можно разделить на несколько

уровней. Город, поселок, сельский округ – нижний уровень (в странах Европы – это община, коммуна, муниципалитет), другой уровень – район (в странах Европы – департамент, кантон, округ).

Право на решение о самоуправлении, т.е. выделении из района города, сельского округа, принадлежит главе и совету депутатов муниципального образования. Для выбора эффективных моделей местного самоуправления проводятся эксперименты в муниципальных образованиях.

Органы местного самоуправления объединяют усилия для совместной защиты интересов населения. В этих целях ими создаются различные общественные организации.

При Президенте РФ действует Совет по местному самоуправлению в качестве координационного центра по разработке государственной политики в области местного самоуправления и мер по ее реализации.

7.4. Региональные модели управления

Регионы не превращаются в замкнутые, экономически отрезанные от федерального центра формирования во многом благодаря функционированию *ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ, городов и других территориальных единиц*.

Ассоциации взяли на себя часть функций федерального центра, которые он в новых условиях не может выполнять или выполняет неэффективно.

В настоящее время действуют восемь ассоциаций: Дальневосточная, «Сибирское соглашение», Уральская, «Северо-запад», Северо-Кавказская, «Черноземье», «Большая Волга», «Центральная Россия». Например, ассоциация «Центральная Россия» охватывает 11 областей центра, Москву, Калининградскую область.

Ассоциация является основной формой межрегиональной экономической интеграции; она объединяет регионы по экономическим интересам, концентрирует материальные, технологические, финансовые ресурсы, иницирует инвестиции, восстанавливает разрушенные связи. Она сохраняет общее экономическое и социальное пространство, помогая сообща преодолевать трудности.

Основными функциями ассоциации являются реализация совместных научно-технических, производственных, экономических и социальных программ, развитие местных рынков капитала, товаров, рабочей силы.

В форме ассоциации найдена межрегиональная структура управления, взявшая на себя ряд функций, которые прежде выполнял лишь федеральный центр.

В рамках ассоциации эффективнее регулируются бюджетные, налоговые, финансовые отношения, легче реализуются принципы бюджетного федерализма. Проверка новых механизмов хозяйствования осуществляется в свободных экономических зонах – регионах, где создаются предпосылки для ускоренного развития рыночных отношений. Решениями государственной власти им делегируются дополнительные полномочия в регулировании хозяйственной деятельности.

Свободная экономическая зона (СЭЗ) – это ограниченный участок территории России, в пределах которого устанавливается особый режим предпринимательской деятельности, предоставляемый коммерческим организациям и филиалам иностранных юридических лиц, зарегистрированным в этой зоне. СЭЗ создается главным образом для привлечения иностранного капитала, передовых технологий, развития экспортного потенциала.

СЭЗ подразделяются на следующие типы.

1. Зоны экспортного производства, если участники зоны вывозят за пределы страны более 50% товаров своего производства (продукции обрабатывающих отраслей).

2. Свободные таможенные зоны производственного типа создаются в местах с развитой производственной и транспортной инфраструктурой и имеющими другие благоприятные условия).

3. Зоны торгового типа – в портах, на железнодорожных узлах, в аэропортах и других пунктах, через которые регулярно перевозятся экспортно-импортные грузы.

4. Другие зоны – технико-внедренческие, трансграничного оказания услуг, в том числе банковские оффшорные центры.

Решение о создании СЭЗ принимается Правительством РФ, им же утверждается Положение о свободной экономической зоне.

В отдаленных и находящихся в специфических геополитических условиях регионах осуществляется государственное управление в режиме *особой экономической зоны (ОЭЗ)*.

В ОЭЗ устанавливается льготный режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической. В отношении взимания таможенных пошлин и иных платежей, в том числе налогов, уплачиваемых при таможенном оформлении ввозимых и вывозимых товаров, ОЭЗ рассматривается как находящаяся в режиме свободной таможенной зоны.

Интересы государства (военная безопасность и др.) требуют создания в определенных регионах *закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)*.

Земли, занимаемые предприятиями, по виду деятельности которых создано ЗАТО, находятся в федеральной собственности и передаются предприятиям в постоянное (бессрочное) пользование. Создание на территории ЗАТО предприятий с иностранными инвестициями допускается по решению органов местного самоуправления, согласованному с Правительством РФ.

Все вопросы деятельности ЗАТО, кроме находящихся в ведении федеральных органов и органов местного самоуправления, решаются администрацией субъекта РФ.

В ряде регионов используются особые модели реформирования экономики, интенсивного экономического развития, преодоления длительной депрессии.

До распада СССР пограничными являлись 11 субъектов РФ, в настоящее время – 35, а вместе с прибрежными – 43. При отсутствии государственной монополии на внешние связи регионы ищут свое место внутри не только россий-

ского, но и международного разделения труда, что усиливает регионализацию общероссийского рынка. Регионы выходят на внешнюю арену, развивая экономическое сотрудничество, приграничную торговлю.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите принципы регионального управления.
2. Каково основное содержание договоров о разграничении предметов ведения между РФ и субъектом РФ?
3. Перечислите цели и основные положения региональной политики.
4. Охарактеризуйте методы регулирования регионального развития.
5. Каков порядок финансовой поддержки дотационных регионов?
6. В чем заключается участие субъектов РФ в управлении федеральной собственностью?
7. Местное самоуправление в структуре органов власти.
8. Покажите взаимодействие органов государственного и муниципального управления.
9. Назовите принципы функционирования ассоциаций экономического взаимодействия.

8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 8.1. Организация местного самоуправления
- 8.2. Принципы местного самоуправления
- 8.3. Правовые основы местного самоуправления
- 8.4. Регулирование взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти

8.1. Организация местного самоуправления

Территория любого государства, кроме карликовых, разделена на административные единицы. Они учитываются при создании местного самоуправления. Нередко муниципальные образования создаются в границах административно-территориальных единиц.

Административно-территориальная единица и муниципальное образование – разные правовые понятия, и управляются они по-разному.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти.

Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства, государственная власть субъекта РФ – на его территорию.

Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, публичная негосударственная власть. Она осуществляется гражданами непосредственно путем при-

менения институтов прямой демократии и через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Местное самоуправление обычно называют *муниципальным* (лат. *municipium* – самоуправляющая община). В современном законодательстве о местном самоуправлении слова «местный» и «муниципальный», а также образованные на их основе словосочетания применяются в одном значении.

Муниципальное образование. Территориальный коллектив существует и действует в рамках муниципального образования. В России муниципальное образование (и соответственно местное самоуправление) создается, как правило, в рамках административно-территориальных единиц (такая единица получает статус муниципального образования). В разных странах мира развиваются весьма непохожие друг на друга модели организации местной власти.

Обычно выделяют три базовые модели местного самоуправления:

- *континентальная модель* (французская) предполагает, что наряду с широкими правами и значительной самостоятельностью местных органов власти сохраняется определенная подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим государственным органам, а порою осуществляется и прямое государственное управление муниципальными образованиями. При этом используется принцип негативного регулирования, согласно которому местные органы власти вправе совершать все действия, прямо не запрещенные законом. Эта модель применяется во франкоязычной Африке, латинской Америке и ряде стран континентальной Европы;

- *англосаксонская модель*, практикуемая в Великобритании, США, Канаде и Австралии, предполагает, что местные органы практически неподотчетны вышестоящим органам государственной власти. Контроль в данном случае осуществляется косвенно, через центральные министерства и ведомства. Здесь используется принцип позитивного регулирования, согласно которому местные органы власти вправе совершать только те действия, которые разрешены законом;

- *советская модель*, созданная в бывшем СССР и используемая сегодня на Кубе, в КНР, во Вьетнаме и КНДР. Специфика данной модели заключается в том, что здесь вся власть принадлежит местным советам – представительным органам, в составе которых формируются исполнительные органы, при этом реальная власть принадлежит правящим политическим партиям, поэтому данную модель часто называют партokratической.

Местное самоуправление представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения в решении вопросов местного значения. В большинстве стран местное самоуправление – часть местного государственного управления.

Положения Конституции РФ и нынешнее российское законодательство о местном самоуправлении сформированы на основе Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985г., которая вступила в силу для РФ 1 сентября 1998г.

В ст. 12 Конституции РФ говорится: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в преде-

лах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Первый закон о местном самоуправлении был принят в 1995г. – это Федеральный закон от 28 августа 1995г. «154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В ст.2 Закона говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

В законе 1995г. были определены важнейшие вопросы местного самоуправления: управление муниципальной собственностью; исполнение местных бюджетов; установление местных налогов и сборов; охрана порядка; принятие местных законов, образующих локальную правовую систему, не противостоящую федеральному и региональному законодательству; определение основных направлений развития в различных сферах муниципальной деятельности (социально- бытовом обслуживании населения, коммунальном хозяйстве, жилищном строительстве, использовании земель и др.); контроль деятельности должностных лиц местного самоуправления.

Нормативная модель местного самоуправления, изложенная в Законе 1995г., оказалась весьма далекой от истинного положения дел, и процесс формирования российского местного самоуправления оказался довольно болезненным. В процессе становления местного самоуправления выявился ряд общих проблем:

- несогласованность несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении;
- несоблюдение законодательства РФ о местном самоуправлении, принятие законодательных актов субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству;
- отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами самоуправления;
- недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности образований;
- несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения судебных решений;
- наконец, нехватка квалифицированных муниципальных кадров.

Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разрешил все эти противоречия. Закон рассматривает местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосред-

ственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В гл.5 Закона 2003г. определены формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 22-33):

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан, реализующаяся посредством создания инициативных групп;
- территориальное общественное самоуправление;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращение граждан в органы местного самоуправления;
- иные формы.

Структура органов местного самоуправления состоит из четырех уровней (ст. 34 Закона 2003г.):

- представительный орган муниципального образования;
 - глава муниципального образования;
 - местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
 - контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.).
- В структуру органов местного самоуправления входят иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, полномочия представительного органа осуществляется сходом жителей. Общая численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и может составить от семи (при численности населения 1тыс. человек) до 35 человек (при численности населения свыше 500тыс.). Численность депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек; депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения - менее 10 человек.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом, избираемым на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Он не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (исключение делается только для органов местного самоуправления с численностью населения менее 1 тыс. человек). Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования) руководит глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту. Формирование *контрольного органа муниципального образования* происходит на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Результаты проверок публикуются в местной прессе.

В законе дается *классификация территориальных поселений*, которые создают первичную структуру местного самоуправления - муниципальное образование:

- *сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.);

- *городское поселение* – город или поселок с прилегающей территорией, на которой могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями;

- *муниципальный район* – несколько поселений или поселений межселенных территорий, объединенных общей территорией, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами;

- *городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, но также может осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые федеральными и региональными законами;

- *внутригородская территория города федерального значения* – часть территории городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- *муниципальное образование* – сельское или городское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

- *межселенная территория* – территория, находящаяся вне границ поселений.

Система муниципальных образований на территории субъекта РФ представлена на рис.8.1:



Рис. 8.1. Система муниципальных образований на территории субъекта РФ

Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Экономическую основу местного самоуправления (гл.8 Закона 2003г.) составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, однако право распоряжаться национальным достоянием, заключенным в недрах земли, имеет только федеральный центр.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- доходы от налогов и сборов – местных, региональных, федеральных;
 - доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
 - часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов;
 - штрафы, установление которых в соответствии с законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
 - добровольные пожертвования;
 - иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решения органов местного самоуправления.
- Предусмотрено выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений через предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений в бюджете субъекта РФ.

Основные признаки любого муниципального образования приведены на рис.8.2.



Рис.8.2. Признаки муниципального образования

Сложившаяся на сегодня практика организации местного самоуправления может быть представлена в виде ряда моделей: административно-территориальной, территориальной (районной), поселенческой (волостной) и двухуровневой.

Административно-территориальная модель предусматривает обязательное учреждение органов местного самоуправления в рамках действующих административно-территориальных единиц. Данная модель является скорее теоретической и вряд ли может быть полностью реализована на практике, поскольку в соответствии с действующим законодательством правом на территориальную организацию местного самоуправления располагают законодательные органы власти субъектов РФ, которые определяют конкретный перечень и границы территориальных образований, получающих статус муниципального образования.

Территориальная (районная) модель предполагает выделение района как ведущего звена в системе муниципального управления, которому на переходный период передаётся значительная часть полномочий с поселенческого уровня. Преимуществом этой модели служит то, что более крупное муниципальное образование может располагать большими возможностями в решении вопросов местного значения, располагать более мощной материально-технической базой, необходимой в решении задач, характерных для входящих в него муниципальных поселений.

При использовании поселенческой (волостной) модели в регионах происходит резкий рост муниципальных поселений, вызывающий серьёзные проблемы в плане получения последними экономической самостоятельности. Обретение небольшими поселениями статуса муниципальных образований требует активной деятельности руководителей этих образований, региональной власти по обеспечению собственной доходной базы органов местного самоуправления.

Двухуровневая модель – включает в себя наделение правами муниципального образования сразу двух субрегиональных уровней: районного и поселкового (внутри района), с соответствующим разделением между ними полномочий, собственности и доходов.

Федеральный закон № 131 закладывает в основу территориальной организации местной власти двухуровневую модель, реализация которой позволит увеличить количество муниципальных образований. В соответствии со ст. 11 этого закона территория субъекта РФ, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями. Поселение формируется на исторически сложившихся землях отдельных населённых пунктов с включением в его состав прилегающих к нему земель общего пользования, рекреационных зон и земель для развития поселения. Территория всех поселений, кроме территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Очертания поселения должны иметь строгий и признанный характер: внутри него не может находиться никакого другого поселения, а его границы не должны пересекаться границами других населённых пунктов. А границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения. Что касается территории городского округа, то он не входит в состав муниципального района, составляя самостоятельный субъект хозяйствования, наделённый развитой социальной, транспортной и иной инфраструктурой для решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление и местное управление

Местное самоуправление – это один из видов управления определенными общественными делами локального сообщества людей. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. *Местное самоуправление* организуется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно: его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу.

Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет относительный характер.

Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем не может не подчиняться общесистемным качествам.

Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами.

В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом зависят от государства. Основную часть необходимых органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства.

В-четвертых, избранные главы местного самоуправления (мэры, бургомистры и др.) в зарубежных странах обычно утверждаются в качестве представителей государственной власти на местах. В этом качестве они выполняют некоторые общегосударственные функции и несут ответственность за это перед органами государства.

В России этот вопрос решен иначе: местным органам могут быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение они тоже несут ответственность перед государством.

Местное самоуправление – власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом.

В унитарном государстве это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами федерации, но сами принципы устанавливаются федерацией.

В более узком смысле местное самоуправление можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, т.е. администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица.

Органы муниципального управления (администрирования) – это исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие – управленцы).

В целях координации межмуниципального сотрудничества в каждом субъекте РФ создается совет муниципальных образований, который, однако, не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований ограничивать ее.

В целях координации усилий по защите прав органов местного самоуправления и взаимодействия с органами государственной власти муниципальные образования объединяются в союзы и ассоциации.

8.2. Принципы местного самоуправления

Принципы представляют собой основополагающие подходы, задающие общие параметры местного самоуправления. Они обеспечивают необходимую меру единства местного самоуправления в масштабах РФ.

Принципы местного самоуправления:

1) местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией РФ.

Оно поддерживается развернутой системой гарантий: правовых, организационных, финансово-экономических. Некоторые из гарантий получили конституционное закрепление: право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ);

2) принцип самостоятельности местного самоуправления реализуется посредством широкого набора специальных юридических средств, в совокупности дающих представление об этом качестве муниципальной власти.

Местное самоуправление наделено собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения и полномочий по их решению.

Самостоятельность допустима лишь в пределах полномочий местного самоуправления.

Принцип самостоятельности опирается на права муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местных бюджетов, ведению местного хозяйства, сообразуясь при этом с потребностями и ресурсами территории.

Муниципальным органам как властным учреждениям присуще издание правовых актов, обязательных в границах муниципальных образований.

3) принцип независимости органов местного самоуправления – самый спорный из всех. Тем не менее он остается неуязвимым в силу своей конституционности: в ст. 12 Конституции РФ закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

При всем разнообразии критических суждений модель местного самоуправления сохраняет действие в РФ;

4) ответственность местного самоуправления как принцип его деятельности реализуется в различных предусмотренных законодательством формах: перед населением конкретного муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность перед населением наступает в результате утраты его доверия. Основания и порядок решения этого вопроса определяются уставами муниципальных образований;

5) недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами и должностными

лицами государственной власти – принцип, отражающий сущность местного самоуправления.

б) принцип судебной защиты местного самоуправления служит одновременно гарантией от необоснованного воздействия государственной власти. Субъективное мнение, например, губернатора о нецелесообразности муниципального правового акта не может служить основанием для его отмены. Доказывать его ненужность или тем более незаконность придется в судебном порядке.

Этот принцип имеет еще одно, более широкое, толкование. Граждане, проживающие в муниципальном образовании, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, нарушающих права местного самоуправления.

Вместе с тем реализация принципа судебной защиты прав местного самоуправления, по мнению многих, имеет один существенный изъян. Дело в том, что органы муниципальной власти не наделены правом обращения в Конституционный суд РФ ни с жалобой, ни с запросом либо ходатайством.

8.3. Правовые основы местного самоуправления

Местное самоуправление опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «и» ст. 7 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это детально. Местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовое регулирование не ограничивается принципами.

Правовая основа местного самоуправления – это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества, запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления, не иначе как на основе закона, изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума, право на судеб-

ную защиту местного самоуправления, право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах: в Конституции РФ (ст. 12, гл. 8 и др.); основных законах (конституциях, уставах) субъектов РФ; рамочных федеральных законах (об общих принципах организации местного самоуправления, 2003 г.); федеральных законах; указах Президента РФ (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, 1999 г.); постановлениях Правительства РФ (например, о ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, 2005 г.); постановлениях Конституционного суда РФ; уставах муниципальных образований; некоторых других правовых актах конкретного муниципального образования.

В состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления.

Особое место среди источников муниципального права занимают уставы муниципальных образований и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.

Устав – это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

Европейская хартия местного самоуправления – международный документ, но она в 1998 г. ратифицирована Россией (утверждена для себя) и таким образом стала в России источником внутреннего права.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности*, в применении к разграничению предметов ведения государства и государственных образований, с одной стороны, и муниципальных образований – с другой.

Он означает, что вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень, муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии. Есть и иные толкования принципа субсидиарности. Они имеют свои особенности (например, в конституционном и международном праве, когда акцент делается на содействии, поддержке при решении общих задач, если только такому содействию не препятствует Конституция и не возражает та ветвь власти, которой содействие оказывается).

8.4. Регулирование взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти

Регулирование местного самоуправления входит в число важнейших приоритетов государственной политики Российской Федерации.

Государственная политика в области развития местного самоуправления. В Российской Федерации формируется на основе соблюдения следующих принципов:

- единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;
- комплексный подход к реализации государственной политики;
- взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и ОМС в процессе реализации государственной политики;
- преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;
- всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства;
- невмешательство органов государственной власти в компетенцию ОМС;
- контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, оно обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей данной территории.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс государственных и местных интересов.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется их конституционными правами:

- избирать и быть избранным в органы местного самоуправления;
- направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления;
- обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления;
- самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления);
- самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, создают условия для осуществления прав граждан на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование и др.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Гарантиями местного самоуправления являются право на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, федеральными законами.

Государственная политика предполагает принятие государственных нормативов и стандартов в области медицины, образования, коммунального обслуживания, безопасности.

Реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровня, способствует повышению эффективности государственного управления.

Таким образом, поддержка местного самоуправления со стороны государства и создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований должны быть ориентированы на эффективное и согласованное функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных и гражданских институтов в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан России.

В соответствии с государственной политикой в области развития местного самоуправления определяются приоритетные задачи, направленные на достижение цели:

- обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- создание условий для реализации конституционных полномочий ОМС;
- обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Предполагается, что именно государственная политика в данной области призвана перераспределять средства федерального бюджета, направляемые в консолидированные бюджеты субъектов РФ для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований и решения вопросов, отнесенных к их компетенции.

Государственная политика должна быть направлена:

- на активное формирование муниципальной собственности как важнейшей составляющей финансово-экономической базы местного самоуправления;
- развитие рынка недвижимости и инвестиционной политики, обеспечивающей привлечение доходов населения и ориентированной на участие представителей малого и среднего бизнеса;
- создание благоприятных условий для предпринимательства, эффективного использования местных природных ресурсов и координации деятельности всех предприятий малого и среднего бизнеса по выполнению работ для населения и оказанию ему услуг, обеспечению его продуктами питания и товарами народного потребления;

- формирование системы эффективного государственного контроля за соблюдением ОМС федерального законодательства и законодательства соответствующего субъекта РФ;

- создание условий для взаимодействия муниципальных образований, в том числе на региональном, федеральном международном уровне;

- научно – и организационно-методическую поддержку со стороны государства деятельности ОМС;

- создание эффективной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы в ОМС;

- информационную поддержку местного самоуправления;

- защиту муниципальной собственности;

- обеспечение самостоятельности деятельности ОМС в пределах их компетенции;

- обеспечение конституционного права местного самоуправления на судебную защиту;

- обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;

- обеспечение передачи ОМС материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются;

- формирование муниципального права как комплексной отрасли права, выработку стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления;

- проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления;

- разработку современных муниципальных управленческих технологий.

Успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти.

Вопросы для самоконтроля

1. Какую роль играет местное самоуправление в политической системе современного общества?
2. Какую структуру имеет система местного самоуправления?
3. В чем состоит специфика организации местного самоуправления?
4. В чем заключаются особенности финансового обеспечения местного самоуправления в современных условиях?
5. Каково значение зарубежного опыта местного самоуправления для современной России?
6. Каковы перспективы развития местного самоуправления в современной России?

9. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 9.1. Теоретико-методологические подходы к определению эффективности
- 9.2. Концептуальные модели эффективности
- 9.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления
- 9.4. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти

9.1. Теоретико-методологические подходы к определению эффективности

Для формирования эффективной модели государственного управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социальнокультурными нормами.

Эффективность имеет много значений и толкований. В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои особенности.

Так, в политике «эффективность» рассматривается как нечто положительное и желательное, получая тем самым смысл ценностной характеристики деятельности.

В отношении к деятельности органов власти это термин стал действенным политическим символом, способным организовать общественное мнение в поддержку определенных предложений.

В самом общем виде *эффективность* понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение, т.е. эффективность – это соотношение результатов и издержек.

В теории организации и административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат.

Эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами. Иногда разделяют социальную и функциональную эффективность.

Но в общем виде выделяют четыре подхода в этом вопросе: достижение поставленных целей, использование ресурсов, оптимальность внутренних процессов и коммуникаций, удовлетворенность персонала.

Обычно выделяют несколько *компонентов эффективности*, которые можно количественно или качественно оценить:

- а) результативность (уровень достижения поставленных целей);
- б) экономность (сокращение издержек и затрат);
- в) экономическая эффективность (соотношение результатов и издержек);
- г) степень воздействия (прямые и косвенные последствия действий).

Существуют три уровня измерения эффективности работы в органах государственного управления и власти:

- выполнение стратегических целей (уровень министерств и ведомств);
- реализация программ/проектов (уровень высшего и среднего звена руководителей);
- решение оперативных задач (уровень сотрудников госучреждений).

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

1) *Подход, основанный на концепции лидерства.*

Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.

2) *Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии.*

С позиции данного подхода внимание акцентируется на иерархической структуре, функциональной специализации, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.

3) *Подход к эффективности деятельности, связанный с теорией жизненных циклов, состоит в рассмотрении эффективности государственного управления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти.*

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

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

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

7) *Подход, основанный на концепции управления качеством.*

Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотношении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации. При анализе эффективности государственного управления особое значение иг-

рает *социальный эффект*. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития.

Российский социолог Г.В. Атаманчук подразделяет социальную эффективность государственного управления в целом и деятельности органов государственной власти в частности на три вида:

1. *Общая социальная эффективность.*

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

2. *Специальная социальная эффективность.*

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

– целесообразность и целенаправленность организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе.

Необходимо законодательно установить, какие должен реализовывать цели каждый государственный орган и по их достижении оценивать соответствующих руководителей и должностных лиц:

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

– стиль функционирования государственного аппарата;

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

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

– издержки на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата.

3. *Конкретная социальная эффективность.*

Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.

Эффективность деятельности органов государственной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и прежде всего социально-политическими результатами деятельности органов власти.

Для оценки эффективности государственного управления и деятельности органов государственной власти необходимы оценочные технологии и процедуры, которые были бы устойчивыми, объективными и позволяли своевременно корректировать деятельность органов государственной власти.

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

9.2. Концептуальные модели эффективности

В теории управления выделяют несколько моделей эффективности: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную, содержащую противоречия модель.

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

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

Модель удовлетворенности участника опирается на индивидуальные или групповые оценки качества деятельности организации со стороны ее членов.

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

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

- 1) сталкиваются с множественными и противоречивыми ограничениями окружающей социальной среды;
- 2) имеют множественные и противоречивые цели;
- 3) имеют множественные и противоречивые внутренние и внешние источники оценок;
- 4) имеют множественные и противоречивые временные рамки.

В модели, предложенной американским социологом Р. Лайкертом, *эффективность* рассматривается как сложное взаимодействие различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический.

Так, по мнению Лайкерта, эффективность определяют три группы факторов:

- 1) внутриорганизационные – формальная структура органа власти, экономическая база, профессионально-квалификационный состав государственных служащих;
- 2) промежуточные переменные – человеческие ресурсы, организационная культура, методы принятия решений, уровень доверия к руководству, способы стимулирования и мотивации деятельности;
- 3) результирующие переменные – рост или падение производительности труда, степень удовлетворенности запросов потребителей. Каждая из рассмотренных моделей имеет свои преимущества и в то же время ограничения.

Различные подходы к эффективности находят проявление в структурированных комплексах – аспектах организационной эффективности: функциональном, структурном, организационном, предметно-целевом.

Функциональный аспект, включает производительность; экономичность; адаптивность, т.е. способность оптимально выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий; гибкость; оперативность и своевременность выявления и решения управленческих проблем.

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

Рассматривая *организационно-институциональный аспект* эффективности, важно подчеркнуть, что оценка эффективности является производной от того, какое место и какие функции выполняет организация в системе межорганизационных отношений.

В *предметно-целевом аспекте* эффективности в зависимости от целевых ориентиров, предмета оценки и сравниваемых параметров организационной деятельности выделяются виды эффективности.

К ним относят: организационную, экономическую, технологическую, социальную, правовую, психологическую, политическую, этическую, экологическую.

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

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

Оценка эффективности должна представлять собой непрерывный, тотальный процесс оценки деятельности органов власти, структурных подразделений и государственного служащего, имеющий своим содержанием:

- выбор системы показателей эффективности;
- разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности;
- измерение показателей эффективности;
- сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания.

При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделить:

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

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

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

Для оценки деятельности органов государственной власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные.

Критерий эффективности – признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Показатель эффективности – это определенная мера, позволяющая сравнить: фактическую деятельность органов власти/сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом.

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

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

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

3) критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников.

Кроме того, критерии, используемые для оценки деятельности органов власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

9.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления

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

1) Показатель GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) , оценивает эффективность государственного управления в межстрановом сравнении.

«Государственное управление» понимается как совокупность традиций и институциональных образований и включает в себя:

а) процессы выбора, контроля и замены правительства;

б) способность правительства формулировать и проводить политику;

в) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе.

Оценка проводилась на основе сравнения шести индексов:

– *право голоса и подотчетность* (Voice and Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов,

гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Например, показатель степени независимости прессы;

– *политическая стабильность и отсутствие насилия* (Political Stability and Absence of Violence) – индекс, включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны).

Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса;

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

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

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

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

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

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

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

5) Барометр мировой коррупции организации «Transparency International» (ТИ).

Если целью ИВК является оценка уровня коррупции в мире, то Барометр, прежде всего, ориентирован на восприятие средним человеком уровня коррупции.

б) Индекс экономической свободы (ИЭС) организации «Heritage Foundation» был разработан Фондом Наследия (Heritage Foundation) совместно с Уол Стрит (Wall Street).

Информационной базой ИЭС являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов.

7) Индекс непрозрачности позволяет оценить воздействие непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений.

«Индекс непрозрачности» представлен в виде интегрального «Фактора непрозрачности», составленного на основе пяти первичных показателей, характеризующих следующие сферы, влияющие на рынок капитала:

- коррупция в государственных органах;
- законы, регулирующие права собственности;
- экономическая политика (фискальная, монетарная, налоговая);
- стандарты финансирования;
- регулирование коммерческой деятельности.

Аббревиатура из английских названий областей исследования (соответственно, Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory) образует слово «CLEAR» (от англ. clear – «ясный», «прозрачный», «четкий»).

Двумерное измерение (ранжирование стран по степени непрозрачности и оценка «премии за риск» – увеличения стоимости иностранных кредитов) позволяет оценить реальные издержки, обусловленные непрозрачностью.

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

– индекс институциональной среды включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, доверия к правилам и адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.

9) Показатели, рассчитываемые на основе проводимых в России обследований (без возможности прямых международных сопоставлений).

Данная группа показателей эффективности реализации реформ государственного управления включает широкий круг планируемых и проводимых обследований населения, предприятий и организаций, а также государственных служащих по вопросам, связанным с определением тех или иных характеристик деятельности органов власти (восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг; восприятие престижа государственной службы; соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторе по ключевым должностям; влияние мер по регулированию российской экономики).

Система оценки эффективности неразрывно связана с циклом планирования, в котором планируются, достигаются и оцениваются объем и эффективность деятельности органа власти. Система оценки эффективности побуждает к определению различного рода целей, за выполнение которых ответственен орган власти, и к определению временного периода, в течение которого эти цели будут достигнуты.

9.4. Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти

Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: финансовая деятельность; отношения с потребителями; организация внутренних административных процессов; обучение и развитие государственных служащих.

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

1) процессы планирования, контроля и доведения до сведения служащих стратегических целей и этапов их реализации становятся более прозрачными;

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

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

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

Главное преимущество сбалансированной системы показателей заключается в том, что она позволяет увидеть отчетливо выраженную причинно-следственную стратегическую взаимосвязь между всеми ключевыми аспектами деятельности органов власти.

При разработке показателей результативности и эффективности деятельности важным является соблюдение взаимосвязи системы планирования, оценки, оплаты труда и ориентация служащих на достижение плановых показателей.

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

Показатели непосредственного результата.

В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются.

Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

Показатели конечного эффекта.

Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа.

В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социально эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе.

В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом (правильно и вовремя).

Показатели должны соответствовать следующим *требованиям*:

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

2) *четкость и однозначность, простота в понимании и использовании* – с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных, показатель должен быть четко определен;

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

4) *проверяемость* – показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены;

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

6) *экономическая целесообразность* – очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных;

7) *чувствительность* – показатели должны быстро реагировать на изменения;

8) *отсутствие внутренних «антистимулов»* – при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять;

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

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

Система оценка эффективности деятельности связана с системой оценки персонала и управлением человеческими ресурсами в органах власти.

Эффективность имеет много значений и толкований. Но в общем смысле эффективность означает то, сколько ресурсов было затрачено для достижения определенного результата или каковы были издержки при получении той или

иной выгоды, т.е. эффективность – это соотношение результатов и издержек. Иногда разделяют социальную и функциональную эффективность.

Но в общем виде выделяют четыре подхода в этом вопросе: достижение поставленных целей, использование ресурсов, оптимальность внутренних процессов и коммуникаций, удовлетворенность персонала.

Обычно выделяют несколько *компонентов эффективности*, которые можно количественно или качественно оценить:

- а) результативность (уровень достижения поставленных целей);
- б) экономность (сокращение издержек и затрат);
- в) экономическая эффективность (соотношение результатов и издержек);
- г) степень воздействия (прямые и косвенные последствия действий).

Существуют три уровня измерения эффективности работы в органах государственного управления и власти:

- выполнение стратегических целей (уровень министерств и ведомств);
- реализация программ/проектов (уровень высшего и среднего звена руководителей);
- решение оперативных задач (уровень сотрудников госучреждений).

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляет собой понятие эффективности?
2. Назовите теоретико-методологические подходы к определению сущности эффективности.
3. В теории управления какие модели эффективности выделяют?
4. Что представляет собой оценка эффективности?
5. Назовите интегральные показатели оценки эффективности государственного управления.
6. Назовите интегральные показатели оценки эффективности государственного управления.

ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ К ЗАЧЕТУ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «Государственное и муниципальное управление»

1. Сущность, объект и назначение государственного управления.
2. Методология и методы изучения государственного управления.
3. Регулятивные нормы в государственном управлении.
4. Понятие, признаки и теории государства.
5. Формы государственного устройства.
6. Функции государства: признаки, виды функций, характеристика, формы осуществления.
7. Органы государственной власти и их полномочия.
8. Государственные органы законодательной (представительной) власти.
9. Государственные органы исполнительной власти.
10. Государственные органы судебной власти.
11. Классификация органов государственной власти.
12. Федеральные органы государственной власти.
13. Территориальные органы государственной власти.
14. Цели и задачи государственной политики.
15. Основные направления государственной политики.

16. Механизм разработки государственной политики.
17. Механизм реализации государственной политики.
18. Объекты и цели государственного регулирования экономики.
19. Инструментарий государственного регулирования экономики.
20. Экономические функции государства.
21. Внешнеэкономическая политика государства.
22. Государственная структурная политика.
23. Государственная научно-техническая политика.
24. Инвестиционная политика государства.
25. Разработка и реализация промышленной политики.
26. Государственное регулирование АПК.
27. Государственное регулирование природопользования.
28. Управление государственным имуществом.
29. Условия и формы реализации антимонопольной политики.
30. Основные аспекты государственной налоговой и бюджетной политики.
31. Государственная социальная политика: стратегии, приоритеты.
32. Основные направления государственной социальной политики.
33. Государственное регулирование рынка труда.
34. Государственное социальное страхование.
35. Сущность и задачи, принципы и методы регионального управления.
36. Методы управления региональной экономикой и организация управления экономикой региона.
37. Сущность и принципы государственной региональной политики.
38. Основные направления, методы и формы региональной политики.
39. Понятие, принципы и функции местного самоуправления.
40. Реформа местного самоуправления в РФ.
41. Правовая основа местного самоуправления.
42. Территориальные основы местного самоуправления.
43. Структура органов местного самоуправления.
44. Финансово-экономическая основа местного самоуправления.
45. Понятие и критерии эффективности государственного и муниципального управления.
46. Факторы эффективности государственного и муниципального управления.
47. Показатели эффективности организации государственного и муниципального управления.
48. Методы оценки эффективности организации государственного и муниципального управления.

ТЕСТЫ:

1. Если правительство несет ответственность перед парламентом, то это:

- а) президентская республика;
- б) парламентская республика;
- в) конституционная монархия;
- г) унитарная республика.

2. По форме правления США:

- а) президентская республика;
- б) парламентская республика;
- в) смешанная республика.

3. Гос. устройство Швеции является:

- а) унитарным;
- б) федеративным.

4. С принятием Конституции 1993 г. РФ была разделена на:

- а) 63 субъекта;
- б) 71 субъект;
- в) 89 субъектов.

5. Выделите элементы (признаки) присущие территориальным образованиям:

- а) граница;
- б) экономика;
- в) собственность;
- г) население;
- д) культура;
- е) бюджет.

6. В РФ государственная собственность имеет:

- а) многоуровневый характер;
- б) одноуровневый характер.

7. Каким государственным органом ежегодно принимается бюджет:

- а) исполнительным органом;
- б) судебным органом;
- в) законодательным.

8. На каком территориальном уровне в России обычно отсутствуют муниципальные образования?

- а) село;
- б) город;
- в) район;
- г) область.

9. При использовании какой модели статусом муниципального образования наделяется определенный круг административно-территориальных единиц:

- а) поселенческая;
- б) районная;
- в) двухуровневая;
- г) смешанная.

10. Территория, не входящая в границы поселений - это

- а) межселенная территория;
- б) городской округ;
- в) сельский округ;
- г) пограничная территория.

11. В содержание миссии региона не входит:

- а) номенклатура продукции ведущих предприятий;
- б) конкурентные преимущества;
- в) объем инвестиций;
- г) геополитическое положение.

12. Политическим институтом, призванным утвердить публично-властные решения на основе активного участия жителей, а также при определении основных направлений в развитии территорий методом общего голосования, является:

- а) референдум;

- б) опрос;
- в) тестирование;
- г) закон.

13. Какой элемент принципиально не может быть объектом прогнозирования?

- а) смертность;
- б) валовый региональный продукт;
- в) доходы населения.

14. Какой предмет относится к полномочиям субъекта РФ в сфере местного самоуправления?

- а) обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления;
- б) регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- в) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- г) наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями на основании федерального закона РФ, передача им материальных и финансовых средств, необходимых.

15. Какие вопросы не относятся к вопросам местного значения?

- а) общественный транспорт;
- б) народное образование;
- в) ЖКХ;
- г) правопорядок.

16. Согласно Конституции РФ государственные органы РФ в своей совокупности образуют единую систему, в которую входят:

- а) органы государственной власти Федерации;
- б) органы государственной власти Федерации и органы государственной власти ее субъектов;
- в) органы государственной власти Федерации, органы государственной власти ее субъектов, органы местного самоуправления.

17. Особую группу государственных органов, не относящихся ни к одной из ветвей власти, составляют:

- а) Совет безопасности РФ;
- б) общественные объединения;
- в) органы прокуратуры.

18. Основной функцией Президента как главы государства не является:

- а) обязанность быть гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- б) определять основные направления внутренней и внешней политики государства;
- в) право законодательной инициативы.

19. Каким способом избирается Президент России?

- а) прямые выборы;
- б) избрание президента парламентом;
- в) косвенные всенародные выборы.

20. В системе органов государственной власти России роль представительного и законодательного органа России выполняет:

- а) Президент РФ;
- б) Правительство РФ;
- в) Федеральное собрание - парламент РФ;
- г) суды РФ.

21. Рабочими органами и Совета Федерации, и Государственной думы являются:

- а) комитеты и комиссии;
- б) федеральные агентства и службы;
- в) государственные комитеты РФ.

22. Общее руководство деятельностью Правительства РФ осуществляет:

- а) Председатель Правительства РФ;
- б) Президент РФ;
- в) федеральные министры.

23. Непосредственным руководителем Правительства РФ является:

- а) заместитель Председателя Правительства РФ;
- б) Президент РФ;
- в) Председатель Правительства РФ.

24. Актами Правительства РФ являются:

- а) указы;
- б) постановления и распоряжения;
- в) законы.

25. В области внешней политики ведущую роль играет:

- а) Министерство иностранных дел РФ;
- б) Министерство экономического развития и торговли РФ;
- в) Министерство внутренних дел РФ.

26. К «силовым» министерствам и ведомствам не относится:

- а) Министерство обороны РФ;
- б) Федеральная служба безопасности РФ;
- в) Федеральная налоговая служба.

27. Особый вид государственной деятельности, направленный на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права, называется:

- а) правосудием;
- б) судопроизводством;
- в) принятием решений по существу дел различных категорий.

28. Гарантией независимости судей является:

- а) неприкасаемость;
- б) неприкосновенность;
- в) невозможность привлечения к уголовной ответственности, кроме случаев, определяемых федеральным законом.

29. Какой из нормативно-правовых актов определяет процесс правотворчества – устанавливает, какие основные акты принимают различные органы, их наименования, юридическую силу, порядок и процедуру принятия законов?

- а) Конституция РФ;

- б) ФКЗ;
- в) ФЗ.

30. Какой принцип положен в основу государственного управления России:

- а) принцип разделения властей;
- б) принцип комплементарности.

31. Какой государственный орган представляет исполнительную власть в РФ:

- а) Государственная дума;
- б) Совет Федераций;
- в) Федеральное собрание;
- г) Правительство.

32. Одной из важнейших задач государственного управления является обеспечение и соблюдение основных социальных прав граждан.

- а) Да;
- б) Нет.

33. Соотношение между величиной прожиточного минимума и минимальной оплатой труда, размером пенсии по старости определяется ежегодно

- а) Федеральным бюджетом;
- б) Указом Президента РФ;
- в) Постановлением Правительства РФ.

34. Единую политику в области труда и социальной защиты населения обеспечивает

- а) Министерство РФ по чрезвычайным ситуациям (МЧС России);
- б) Министерство труда и социального развития (Минтруда России);
- в) Министерство финансов РФ;
- г) Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ.

35. Первый уровень бюджетной системы РФ включает...

- 1. федеральный бюджет;
- 2. бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3. местные бюджеты;
- 4. федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

36. Какие из этих социальных явлений определяют особенности социальной политики российского государства:

- 1. сокращение масштабов деятельности;
- 2. повышение уровня жизни;
- 3. уравнительное распределение дохода;
- 4. стабильное развитие экономики;
- 5. оптимизация рынка труда;
- 6. свобода предпринимательской деятельности.

37. Фундаментальная проблема, с которой сталкивается социальная политика государства, это:

- 1. эффективное распределение ресурсов;
- 2. уравнительное распределение доходов;
- 3. стабильное развитие экономики;

4. гарантия минимального дохода;
5. рост предложения.

38. Рыночный подход реализации социальной политики государства предполагает:

1. превышение предложения над спросом;
2. операции в целях получения прибыли;
3. рост потребительских расходов;
4. получение минимального дохода;
5. создание условий экономической деятельности.

39. Основными инструментами реализации финансовой политики государства являются:

1. система денежных фондов предприятий;
2. бюджетная система страны;
3. система государственных финансовых резервов;
4. система государственных внебюджетных фондов.

40. Основным источником доходов бюджетов является (-ются) ...

1. эмиссия бумажных денег;
2. национальное богатство;
3. внутренние и внешние займы и кредиты;
4. национальный доход.

41. Функции Министерства финансов РФ:

1. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
2. утверждение отчета об исполнении бюджета;
3. прогноз федерального бюджета;
4. принятие или отклонение закона о федеральном бюджете на очередной финансовый

год.

42. Федеральное казначейство РФ входит в состав ...

1. Минфина РФ;
2. Минэкономразвития в торговли РФ;
3. Центрального банка РФ;
4. Правительства РФ;

43. Каковы причины несовершенства системы власти местного самоуправления:

1. отсутствие опыта организации местного самоуправления;
2. недостаток профессиональной подготовки субъектов, работающих в местных органах самоуправления;
3. слабая финансовая поддержка со стороны федеральной и региональной государственной власти;
4. несоответствие совокупности возложенных на них полномочий с их финансовыми возможностями;
5. все вышеперечисленное верно.

44. Совокупность целенаправленных мер государства в области использования финансов – это ...

1. финансовый механизм;
2. финансовые санкции;
3. финансовая политика;

4. финансовые льготы.

45. Составные части финансовой политики, раскрывающие ее содержание:

1. разработка финансового механизма;
2. разработка научно обоснованной концепции развития финансов;
3. создание аппарата управления финансами;
4. разработка основных направлений использования финансов на ближайший период и перспективу;
5. принятие нормативных актов и конкретных организационных мер в области использования финансов.

46. Своевременное зачисление налоговых платежей предприятий и организаций на бюджетные счета контролирует ...

1. государственная налоговая инспекция
2. отделение Пенсионного фонда РФ
3. территориальный финансовый орган
4. контрольно-ревизионное управление министерств и ведомств

47. Второй уровень бюджетной системы РФ включает...

1. бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты);
2. бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
3. местные бюджеты;
4. федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

48. Срок, в течение которого действует утвержденный бюджет, называется ...

1. кассовым обслуживанием бюджета;
2. бюджетным процессом;
3. исполнением бюджета;
4. бюджетным периодом.

49. Основными отличиями территориальных финансов от федеральных являются...

1. локальный характер функционирования;
2. больший охват функциональных полномочий;
3. высокая зависимость от закрепленных полномочий;
4. большая степень сбалансированности.

50. Состав государственных финансов России по функциональному назначению:

1. федеральный бюджет;
2. местные финансы;
3. государственные внебюджетные фонды;
4. финансы государственных унитарных предприятий;
5. бюджеты субъектов РФ.

51. В состав Правительства входят:

1. Председатель Правительства и его замы;
2. Администрация Президента;
3. федеральные министры;
4. руководители федеральных органов исполнительной власти (кроме министров);
5. руководители органов гос. власти субъектов федерации.

52. Полномочиям Министерства финансов РФ соответствуют функции:

1. составление проекта федерального бюджета;
2. рассмотрение и утверждение федерального бюджета;
3. разработка программ государственных заимствований;
4. принятие финансового законодательства;
5. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
6. утверждение отчета об исполнении федерального бюджета.

53. Контроль, осуществляемый исполнительными органами власти субъекта РФ, относится к:

1. общегосударственному;
2. внутриведомственному;
3. внутрихозяйственному;
4. общественному;
5. аудиторскому.

54. Состав муниципальных финансовых ресурсов включает - ...

1. средства муниципальных бюджетов;
2. средства федерального бюджета;
3. средства государственных внебюджетных фондов;
4. средства региональных бюджетов субъектов Российской Федерации.

55. Совокупность мероприятий, проводимых государством в области формирования и использования бюджетов всех уровней, называется:

1. государственным бюджетом;
2. бюджетной политикой;
3. бюджетным механизмом;
4. бюджетным правом;
5. бюджетным планированием;
6. бюджетным процессом.

56. Функции Государственной думы РФ:

1. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
2. утверждение отчета об исполнении бюджета;
3. прогноз федерального бюджета;
4. принятие или отклонение закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

57. Источник уплаты взносов на медицинское страхование неработающих граждан - средства ...саких неработающих граждан

1. Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
2. Фонда социального страхования Российской Федерации;
3. бюджетные;
4. Пенсионного фонда Российской Федерации.

58. Какими проблемами социальной защиты населения в рыночной экономике должно заниматься государство?

1. уравнительное распределение доходов;
2. распределение денежных доходов в обществе;
3. определение круга товаров и услуг, в которых нуждается общество;
4. оказание помощи конкретному потребителю с ограниченными доходами;
5. определение состава и количества того, нужно производить из наличных ресурсов.

59. Уровни управления в сфере государственных и муниципальных финансов:

1. общегосударственный;
2. региональный (субфедеральный);
3. федеральный;
4. территориальный;
5. местный;
6. республиканский.

60. Местные финансы организованы согласно закону "О финансовых основах местного самоуправления" на принципах:

1. самостоятельности;
2. автономности;
3. государственной финансовой поддержки;
4. гласности;
5. режима экономии.

61. Государство изымает часть дохода, полученного в одних сферах экономики, и направляет в другие, в том числе в социальную сферу с помощью:

1. финансового механизма;
2. амортизационной политики;
3. налоговых доходов;

62. Финансовая помощь, выделяемая бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета, предоставляется в виде:

1. дотаций;
2. субвенций;
3. субсидий;
4. расходных полномочий;
5. бюджетных ссуд.

63. Функции Совета Федерации Федерального собрания:

1. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
2. утверждение отчета об исполнении бюджета;
3. прогноз федерального бюджета;
4. принятие или отклонение закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

64. Государственные органы управления финансами в Российской Федерации:

1. финансовые органы на уровне субъекта Российской Федерации;
2. Министерство финансов Российской Федерации;
3. территориальные органы Федерального казначейства Российской Федерации;
4. кредитные организации;
5. муниципальные финансовые органы.

65. Государственный бюджет является _____ финансовым планом.

1. прогнозным;
2. квартальным;
3. консолидированным;
4. директивным.

66. Какими проблемами социальной защиты населения в рыночной экономике должно заниматься государство?

1. уравнительное распределение доходов;
2. распределение денежных доходов в обществе;
3. определение круга товаров и услуг, в которых нуждается общество;
4. оказание помощи конкретному потребителю с ограниченными доходами;
5. определение того, что и сколько нужно производить из наличных ресурсов.

67. Местные финансы организованы согласно закону "О финансовых основах местного самоуправления" на принципах:

1. самостоятельности;
2. автономности;
3. государственной финансовой поддержки;
4. гласности;
5. режима экономии.

68. Государство изымает часть дохода, полученного в одних сферах экономики, и направляет в другие, в том числе в социальную сферу, с помощью:

1. финансового механизма;
2. амортизационной политики;
3. налоговых доходов.

69. Финансовая помощь, выделяемая бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета, предоставляется в виде:

1. дотаций;
2. субвенций;
3. субсидий;
4. расходных полномочий;
5. бюджетных ссуд.

70. Государственные органы управления финансами в Российской Федерации:

1. финансовые органы на уровне субъекта Российской Федерации;
2. Министерство финансов Российской Федерации;
3. территориальные органы Федерального казначейства Российской Федерации;
4. кредитные организации;
5. муниципальные финансовые органы.

71. Какая форма правления существует в современной России:

- а) выборная монархия;
- б) суперпрезидентская республика;
- в) президентская республика;
- г) парламентская монархия;
- д) парламентская республика;
- е) смешанная республика.

72. Выберите признаки, характерные для президентской республики:

а) президент избирается депутатами, он не обладает правом вето, выполняет представительские функции, правительство формируется по итогам парламентских выборов и осуществляет исполнительную и законодательную власть, парламент может отправить в отставку и распустить правительство, существует пост премьер-министра;

б) парламент может объявить импичмент президенту, президент может распустить парламент досрочно, у президента есть право абсолютного вето, он в своих руках концентрирует все ветви власти, существует пост премьер-министра;

в) президент избирается на всеобщих выборах, у президента есть право отлагательного вето, и он не может распустить парламент досрочно, премьер-министра как отдельного поста не существует.

73. Каким нормативно-правовым актом регулируется деятельность Президента РФ:

- а) ФЗ «О Президенте РФ»;
- б) ФЗ «О полномочиях Президента РФ»;
- в) ФЗ «О конституционно-правовом статусе Президента РФ»;
- г) нет правильного варианта ответа.

74. Входят ли федеральные министерства в состав Правительства РФ:

- а) да;
- б) нет.

75. К какой ветви власти относится Президент РФ:

- а) законодательной;
- б) исполнительной;
- в) судебной;
- г) не принадлежит ни к одной ветви.

76. Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- а) избирается населением;
- б) назначается Президентом РФ;
- в) получает должность по наследству.

77. Какой суд рассматривает споры между физическими и юридическими лицами в сфере предпринимательской деятельности РФ:

- а) Конституционный суд;
- б) Верховный суд;
- в) Высший арбитражный суд;
- г) Мировой суд.

78. Функции федерального агентства:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора.

79. Функции федеральной службы:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора.

80. Членами Государственного Совета при Президенте РФ являются:

- а) высшие должностные лица субъекта;
- б) руководители территориальных органов исполнительной власти;
- в) ветераны труда.

81. Правительство РФ функционирует

- а) на принципах единоначалия;
- б) как коллегиальный орган;
- в) временно, в периоды сессий.

82. Главная цель деятельности аппарата Правительства:

- а) утверждение законопроектов Правительства;
- б) разработка федерального бюджета;
- в) организационное обеспечение деятельности Правительства.

83. Организационная форма работы Государственной думы Федерального собрания РФ:

- а) заседание;
- б) собрание;
- в) публичные слушания;
- г) сессия.

84. Организационная форма работы Правительства РФ:

- а) заседание;
- б) собрание;
- в) публичные слушания;
- г) сессия.

85. Согласно Конституции РФ исполнительная власть в РФ:

- а) подчиняется Президенту РФ;
- б) является самостоятельной ветвью власти;
- в) подчиняется Парламенту.

86. Губернатор, Президент, Глава Администрации субъекта РФ:

- а) возглавляет исполнительную власть субъекта РФ;
- б) возглавляет законодательную власть субъекта РФ;
- в) не относится ни к одной ветви власти.

87. Могут ли быть обжалованы в Конституционном суде федеральные конституционные законы:

- а) да;
- б) нет.

88. Назначает ли Президент РФ судей Конституционного суда, Арбитражного суда и Верховного суда:

- в) да;
- а) нет.

89. Правительство субъекта РФ:

- а) обеспечивает исполнение законодательства;
- б) издает нормативно-правовые акты;
- в) осуществляет контрольные функции.

90. Согласно новому законодательству Законодательное собрание Новосибирской области будет состоять из:

- а) 45 депутатов;
- б) 450 депутатов;
- в) 25 депутатов;
- г) нет верного ответа.

91. Местное самоуправление – это:

- а) особая форма публичной власти (народовластия);
 - б) способ самоорганизации жителей для решения общих дел;
 - в) форма государственной власти на местах;
 - г) деятельность жителей по решению вопросов местного значения;
- (укажите все правильные варианты ответа).

92. Принцип законности в деятельности местного самоуправления состоит в том, что:

- а) местное самоуправление действует исключительно в рамках законов;
- б) местное самоуправление вправе издавать локальные нормативные акты и действовать в их соответствии;
- в) местное самоуправление действует в рамках законов и принятых в соответствии с ними уставов и иных муниципальных нормативных актов.

93. Европейская хартия местного самоуправления на территории РФ является:

- а) актом прямого действия;
- б) международно-правовым актом, который подлежит реализации в актах российского законодательства;
- в) актом рекомендательного характера, в котором содержатся стандарты-ориентиры.

94. Укажите допустимые Федеральным законом № 131-ФЗ способы формирования органа местного самоуправления в поселении:

- а) избранием жителями поселения на муниципальных выборах,
- б) назначением главой поселения,
- в) образованием представительным органом поселения,
- г) избранием депутатами из своего состава,
- д) назначением главой муниципального района,
- е) назначением главой местной администрации.

95. Укажите механизмы, которые можно использовать для реализации нормы статьи 131 Конституции Российской Федерации: Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно:

- а) прямое волеизъявление на местном референдуме,
- б) прямое волеизъявление на сходе граждан (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек),
- в) опосредованное волеизъявление через избранного на муниципальных выборах главу поселения,
- г) опосредованное волеизъявление через выборных лиц - депутатов представительного органа.

96. Изменить структуру органов местного самоуправления в поселении можно только путем:

- а) внесения изменений в устав муниципального района, на территории которого находится поселение,
- б) внесения изменений в устав поселения,
- в) внесения изменений в положения об органах, входящих в структуру органов местного самоуправления данного поселения.

97. Можно ли считать главу муниципального образования (поселения) единоличным органом местного самоуправления?

- а) да,

б) нет.

98. Какими признаками должны обладать иные органы и выборные должностные лица в структуре органов местного самоуправления:

- а) они не входят в перечень обязательных органов в структуре,
- б) они обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения,
- в) они обязательно должны быть предусмотрены уставом муниципального образования,
- г) все названные выше признаки должны быть присущи иным органам и выборным должностным лицам, одновременно входящим в структуру органов местного самоуправления.

99. К формам прямого (непосредственного) волеизъявления граждан Конституция Российской Федерации относит:

- а) референдум,
- б) выборы,
- в) другие формы.

100. Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны содействовать населению как в непосредственном осуществлении местного самоуправления, так и в участии населения в осуществлении местного самоуправления:

- а) да, обязаны,
- б) нет, не обязаны.

101. Возможно ли досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в результате отзыва избирателями:

- а) да,
- б) нет.

102. Перед кем несут юридическую ответственность единоличные и коллегиальные органы местного самоуправления:

- а) перед населением муниципального образования,
- б) государством,
- в) физическими и юридическими лицами.

103. Могут ли решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, быть обжалованы в суд или арбитражный суд:

- а) да,
- б) нет.

104. Могут ли решения и действия (бездействие) единоличных и коллегиальных органов местного самоуправления быть обжалованы в суд или арбитражный суд:

- а) да,
- б) нет.

105. Выберите неверное утверждение:

- а) бюджетная система РФ функционирует все последние десятилетия в условиях острой необходимости экономии бюджетных средств;

б) в целях экономии бюджетных средств значительно сократилась предельная численность работников территориальных органов власти, а также федеральных органов власти примерно на 20%;

в) были изменены нормативы оптимальной нагрузки в учреждениях образования в целях увеличения этой нагрузки и, как следствие, сокращена численность работников в сфере образования;

г) были изменены нормативы оптимальной нагрузки в учреждениях образования в целях уменьшения этой нагрузки и, как следствие, увеличена численность работников в сфере образования.

106. Бюджетные отношения могут регулироваться:

- а) только указами Президента;
- б) указами Президента и постановлениями Правительства;
- в) исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и МСУ;
- г) указами Президента, постановлениями Правительства, а также исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и МСУ.

107. В состав финансов субъекта входит:

- а) средства консолидированного бюджета субъекта;
- б) дотации из федерального центра;
- в) средства собственного бюджета субъекта.

108. Разграничение финансовых полномочий определяется:

- а) федеральным законом;
- б) законом субъекта;
- в) местными нормативно-правовыми актами.

109. Принцип бюджетного федерализма означает:

- а) разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами;
- б) разграничение источников дохода бюджетов трех уровней;
- в) открытость и подконтрольность бюджетного процесса.

110. Положения, содержащиеся в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ, должны:

- а) стать основой разработки программы социально-экономического развития;
- б) остаться без внимания;
- в) учитываться по желанию разработчиков программы социально-экономического развития.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

Основная литература

1. Пикулькин, А.В. Система государственного управления [Текст]: учебник для вузов / А. В. Пикулькин. - 4-е изд., доп. и перераб. - Москва: ЮНИТИ- ДАНА, 2008. - 639 с.
2. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления [Текст]: учебное пособие для вузов / О. М. Рой. - 3-е изд. - Санкт-Петербург: Питер, 2009. - 336 с.

3. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров/ Василенко И.А. - 5-е изд., перераб. И доп.- М.: Изд. Юрайт, 2013. – 496 с. (э/б «Университетская библиотека»).
4. Янковский В.В. Государственное и муниципальное управление Введение в специальность: Учебное пособие, серия: бакалавриат/ В.В. Янковский, С.А. Кирсанов. - 3-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2013. – 200 с.

Дополнительная литература

5. Анохина, С.Ю. Административно-правовые методы государственного управления [Текст]: лекция / С.Ю. Анохина, А.В. Мягков. - Барнаул: Барнаульский юридический ин-т МВД России, 2009. - 35 с.
6. Муниципальное управление [Текст]: учебное пособие для преподавателя / ред. И.В. Стародубровская. - Москва: АНХ, 2007. - 640 с.
7. Муниципальная экономика [Текст]: учебное пособие / ред. М.В. Степанов. - Москва: Рос.экон.акад., 2008. - 220 с.
8. Правовое обеспечение местного самоуправления. Сфера ведения представительного органа муниципального образования [Текст]: учебное пособие для преподавателя / ред. М.А. Якутова. - Москва: АНХ, 2007. - 736 с.
9. Государственное и муниципальное управление: [текст]: учеб. пособие/ С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев и др. - М.: Дашков и К, 2014. - 556 с. - 11экз.
10. CD-ROM: Система государственного и муниципального управления: Электронный учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям "Государственные и муниципальные финансы", "Юриспруденция", "Политология" / Р.Т. Мухаев. - 2-е изд., перераб. и доп. - ЮНИТИ-ДАНА, 2011.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями от 19 июня 2004 г.).
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями от 19 июня 2004 г.).
4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1 -ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (с изменениями от 4 июля 2003 г.).
5. Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями от 28 июля 2004 г.).

6. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (с изменениями от 20 мая 2004 Бюджетный кодекс Российской Федерации. [Текст]: М., 2004.
7. Европейская хартия о местном самоуправлении [Текст] / Принята в Страсбурге в 1985 г. – Русская версия. – Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.
8. Закон Российской Федерации от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] //Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №39.
9. Закон Российской Федерации от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. 1999. 30 июня.
10. Закон Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. 1999. 19 октября.
11. Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. 2003. 8 октября.
12. Закон Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» [Текст] // Российская газета. 2004. 8 октября.
13. Налоговый кодекс Российской Федерации. [Текст] Часть 1. М., 2004.
14. Налоговый кодекс Российской Федерации. [Текст] Часть 2. М., 2004.
15. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 11 июня.
16. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. №1370 «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 21 октября.
17. Указ Президента Российской Федерации от 27 ноября 2003 г. №1395 «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации» // Местное самоуправление. 2003. №23.
18. Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года N 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета N 97 от 20.05.2000, Собрание законодательства РФ от 22.05.2000, N 21, ст. 2168.
19. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ от 18.10.1999, N 42.

Программное обеспечение и Интернет-ресурсы

1. Сайт Федеральной службы государственной статистики России (Росстат) <http://www.gks.ru>
2. Электронная энциклопедия «Википедия» <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
3. Портал «Органы государственной власти России» <http://www.gov.ru>
4. Федеральный портал «Российское образование» <http://www.edu.ru>
5. Сайт Министерства экономического развития РФ <http://www.economy.gov.ru>
6. Сайт Министерства финансов РФ <http://www.minfin.ru/ru/>
7. Административно-управленческий портал <http://www.aup.ru/>

Осадчая Ольга Петровна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

КУРС ЛЕКЦИЙ

Учебное пособие для студентов очной и заочной форм обучения
направления «Менеджмент»

Редактор Е.Ф. Изотова

Подписано к печати 10.07.15. Формат 60x84 /16.
Усл. печ. л. 8,94. Тираж 40 экз. Заказ №151466. Рег. №97.

Отпечатано в ИТО Рубцовского индустриального института
658207, Рубцовск, ул. Тракторная, 2/6.