

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

В. Н. Романов, В. В. Кузнецов

**Система
государственного
и муниципального
управления**

Учебное пособие

УЛЬЯНОВСК

2008

УДК 338.27(075)
ББК 65.23 я7
Р69

Рецензенты заведующий кафедрой Ульяновского филиала ФГОУ ВПО
«ПАГС» им. П. А. Столыпина Лаврентьева И. П.

Утверждено редакционно-издательским советом университета в качестве
учебного пособия

Романов, В. Н.

Р69 Система государственного и муниципального управления : учеб-
ное пособие / В. Н. Романов, В. В. Кузнецов. – Ульяновск : УлГТУ,
2008. –153 с.

ISBN978-5-9795-0393-6

В пособии показана система государственного и муниципального управления, состоя-
ние экономики, современная система, тенденции и направления развития России в целом и
ее регионов, роль методов управления развитием регионов в процессе становления экономи-
ки регионов в новом экономическом пространстве.

На основе изучения социально-экономических процессов, происходящих в Ульяно-
вской области, высказаны некоторые предложения, направленные на повышение экономиче-
ской активности и социально-экономического уровня жизни населения области.

Настоящая работа имеет учебное предназначение, которое заключается в том, чтобы
ввести в учебную работу новый материал и помочь студентам, магистрам и аспирантам в ос-
воении этой сложной и актуальной проблемы.

УДК 338. 27(075)
ББК 65. 23 я7

© В. Н. Романов, В. В. Кузнецов, 2008
© Оформление. УлГТУ, 2008

ISBN978-5-9795-0393-6

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Введение	4
	Часть первая. Государственное управление	9
	Природа и сущность государственного управления	9
	Государство: формы правления, формы государственного устройства, функции	15
	Государственная власть и государственное управление: соотношение понятий и принципы организации	22
	Федеральное собрание РФ: порядок формирования, правовая основа деятельности, структура и полномочия	27
	Система государственной власти	33
	Федеральные органы исполнительной власти: организационно-правовые формы, структура, полномочия	40
	Федеральные округа РФ	47
	Законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации	52
	Информационные системы и управление обществом	58
	Государство и социальная сфера	64
	Вопросы по государственному управлению	71
	Часть вторая. Местное самоуправление	74
1	Формирование, принципы, сущность органов местного самоуправления	74
2	История развития местного самоуправления в России	78
3	Европейские модели развития самоуправления	87
4	Организационные основы местного самоуправления	91
5	Особенности функционирования представительного органа местного самоуправления	99
6	Финансово-экономические основы местного самоуправления	107
7	Социальные составляющие местного самоуправления	117
8	Регулирование деятельности в регионах и муниципальных образованиях	127
9	Оценка деятельности органов муниципальных образований	138
	Заключение	150
	Вопросы по местному самоуправлению	153
	Список тем для выполнения студентами исследовательских работ	156
	Темы курсовых работ по дисциплине «Государственное и муниципальное управление»	157
	Литература и другие источники для использования в исследовательской работе и написания курсовых работ	159

ВВЕДЕНИЕ

Современное управление территориями и экономикой регионов основано на концепции активного участия в нем государства не только как государства-регулятора, устанавливающего «правила игры» на рынке и реализующего механизм регулирования, но и как государства-собственника в рыночной экономике, его субъекта. Однако к настоящему времени государственное регулирование экономикой в России в полной мере еще не сложилось. Есть отдельные законы и постановления по регулированию некоторых сфер экономики, социальной сферы, но нет научно обоснованной программы развития страны и ее регионов. Нет кодекса по государственному регулированию социально-экономическим развитием.

Отсутствие документов стратегического развития не позволяет планировать основные направления, факторы и ресурсы развития. Это привело к тому, что за последние 15–20 лет страны «золотого миллиарда», пока РОССИЯ «занималась» реформами, в основном завершили четвертую технологическую революцию, связанную с интеллектуализацией производств, и приступили к созданию нового типа постиндустриального общества. Объем мирового рынка наукоемкой продукции сегодня составляет 2 трлн \300 млрд долл. Из этой суммы 39 % приходится на США, 30 – на Японию и 16 – на Германию. Доля России составляет лишь 0,3 % мирового уровня. Производство наукоемкой продукции обеспечивают всего 50 макротехнологий, Семь наиболее развитых стран, обладая 46 макротехнологиями, удерживают 80 % этого рынка. США ежегодно получают от экспорта наукоемкой продукции около 700 млрд долл., Германия – 530, Япония – 400 млрд долл.¹

Наша страна, по оценке ученых, должна иметь на этом рынке 8–12 %, или 500–600 млрд долл. в год. Приоритетными макротехнологиями могут быть: авиация, космос, судостроение, ядерная энергетика, спецхимия и металлургия,

¹ Мир на рубеже тысячелетий (прогноз развития мировой экономики до 2015 г.) Руководители авторского коллектива академик РАН Мартынов В. А., член-корр. РАН Дынкин А. А. – М. : Издательский дом «Новый век», 2001. – С.542.

биотехнология, специальное машиностроение, телекоммуникация и связь, микроэлектроника. По этим направлениям страна обладает собственной научной школой. Россия, занимая одну шестую часть земной суши, одно из самых богатых государств мира. В нашей стране живет 3 % населения планеты, на ее территории сосредоточено 35 % запасов мировых ресурсов и более половины энергетического сырья. При суммарной оценке каждый россиянин оказывается в 3–5 раз богаче американца и в 10–15 раз – любого европейца. Россия – единственная в мире страна, самодостаточная для интенсивного социально-экономического развития.

XXI век характерен ускорением всех процессов, в том числе и процессом качества управления. Значительный научный вклад в разработку теории перехода к новому качеству управления развитием регионов, например, внесли научные силы Российской Академии государственной службы (РАГС). Профессор Ю.Алексеев основные положения выработанных рекомендаций сводит к трем направлениям:²

1) качество жизни населения региона и отдельных его структур призвано стать главной задачей сферы управления;

2) качество социально-экономического развития территории должно основываться на современных передовых теориях, способствующих максимально эффективному использованию созданного потенциала территорий и устойчивому его развитию;

3) качество управления должно быть построено на современных теориях менеджмента, которые должны содержать новейшие технологии, инструменты и ресурсы управления, необходимые для обеспечения качества жизни населения территорий: квалификация менеджмента, мониторинг текущего состояния и анализ.

В данной работе, на основе изучения и анализа статистических данных, научных трудов и монографий ведущих специалистов России, длительное вре-

² Алексеев Ю. П. Качество управления как научная категория // Регион: к новому качеству управления / науч. ред. Ю. П. Алексеев, А. Н. Падучин. – М. : Изд-во БСТ, 2000.

мя занимающихся макроэкономическими проблемами, проблемами региональной экономики, ставилась задача показать современное состояние экономики, тенденции и направления развития регионов России, роль государства в управлении процессами становления экономики регионов в новом экономическом пространстве.

Со времени отказа от централизованной системы управления территориями остается не до конца решенным вопрос разделения полномочий и финансового обеспечения выполнения регионами их полномочий. Вопрос, безусловно, более широкий. Очевидно, речь должна идти о праве владения собственностью и системе распределения доходов, получаемых от использования этой собственности. Довольно много исследований, подтверждающих недостаточность местных бюджетов для обеспечения выполнения полномочий местных органов. В результате этой политики происходит дальнейшая дифференциация регионов по основным макроэкономическим показателям. Большой авторитет в вопросах размещения производительных сил академик А. Гранберг отмечает, что такая огромная внутренняя дифференциация уникальна для одного государства; она превышает даже разрыв между странами «золотого миллиарда» и остальной беднейшей частью человечества³.

До населения через средства массовой информации доводится мысль, что капиталистический общественный строй обеспечивает более эффективное использование собственности и, следовательно, ее надо приватизировать.

За последнее десятилетие как в России, так и за рубежом появились теоретические исследования, подтверждающие спорность этого утверждения. Предложенная профессором РАГС С. Мельниковым программа «СЭПИН» – социально-экономическая поддержка интересов населения территорий – предполагает новые отношения к собственности и к доходам. Он справедливо считает, что население данной территории, при достаточной информированности и создании адекватной структуры управления принадлежащим ему имуществом,

³ Региональное развитие : опыт России и Европейского Союза / рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000.

будет работать на себя с максимальной результативностью для обеспечения своих социальных, экономических интересов и в интересах саморазвития.

Анализ функционирования предприятий крупного и среднего бизнеса, предприятий жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, сельскохозяйственного производства и в целом социально-экономических процессов, происходящих в Ульяновской области, позволяет утверждать, что без права владения собственностью, находящейся на данной территории, и доходами, получаемыми от использования этой собственности, население не может обеспечить нормальное социально-экономическое функционирование и развитие.

Академик В. И. Кушлин пишет, что вопрос о будущем типе социального и экономического развития поставлен вновь в концептуальную плоскость. Если ранее сложившийся перекоп в распределении ресурсов и экономических потенциалов казался естественным и, отражавшим вклад в мировое развитие соответствующих народов, то в последнее время он вызывает не только недоумение у отставших по уровню потребления народов, но и активный протест.

Директор Института проблем глобализации профессор М. Делягин развивает эту мысль с точки зрения необходимости практической реализации принципов экономической эффективности и социальной справедливости.

Он считает, что принцип эффективности не противоположен принципу социальной справедливости в долгосрочной перспективе, которая наиболее важна при анализе развития человечества, принципы не отвергают, но взаимно подразумевают друг друга.

Кроме общетеоретических в данном учебном пособии рассмотрены вопросы технологии управления городами, муниципальными образованиями и регионами.

В практику управления этими структурами начинают вводить элементы планирования. Профессор Казанцев обосновывает необходимость прогнозирования и планирования социально-экономического развития регионов и страны в целом. Но сегодня нельзя еще говорить о высоком качестве и результативности

этих документов: нет единообразия в оформлении, зачастую нет очерченной разницы между концептуальным, стратегическим планом и программой развития территорий, нет увязки планов развития по уровням управления: муниципальные органы, города, регионы. Разработанные документы зачастую нелегитимны и не заключают факта общественного согласия, намечаемые программы развития не подкреплены ресурсами и в неполной мере учитывают влияние внешних факторов. Представленная в данном учебном пособии «пирамида функций управления» призвана помочь студентам, магистрам, аспирантам и практическим работникам управления четко разделить назначение и содержание каждого из этапов планирования и в целом принятия управленческих решений по жизнедеятельности территорий ⁴.

⁴ В настоящее время издан ряд учебников по государственному регулированию национальной экономики, в том числе:

1. Орешин, В. П. Государственное регулирование национальной экономики. / В. П. Орешин - М. : ИНФРА-М, 2000. – 122 с.
2. Бабашкина, А. М. Государственное регулирование национальной экономики. / А. М. Бабашкина - М. : Финансы и статистика, 2003. – 476 с.
3. Самофалова, Е. В.. Государственное регулирование национальной экономики. / Е. Ф. Самофалова и др. - М. : Финансы и статистика, ЗАО «КноРус». 2008.– 258 с..

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

1. ПРИРОДА И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. ПРЕДМЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление понимается как совокупность определенных мероприятий, проводимых с целью руководства и контроля государства (субъекта) над объектами. Для руководства используются все необходимые ресурсы: материальные, финансовые, кадровые, информационные и др. Методология государственного управления определяется с помощью различных методов, механизмов и средств. Методы государственного управления представляют собой способы, которые необходимы для осуществления функций государственного управления.

Каждый из методов обладает конкретными характеристиками:

- 1) ярко выраженной взаимосвязью объекта и субъекта;
- 2) конкретной организационной формой (приказами и правилами);
- 3) выбором способа для достижения поставленных задач.

Виды методов государственного управления:

- 1) убеждение;
- 2) принуждение;
- 3) правовые акты управления.

Убеждение подразумевает подчинение действующему законодательству субъектов и используется с целью профилактики нарушений. Применяется в виде разъяснений, обсуждений, поощрений и обоснований поведения субъекта.

Принуждение, как одно из средств обеспечения государственного порядка, может быть в виде:

- 1) административного предупреждения;
- 2) административной ответственности;

3) административного пресечения. Принуждение может носить как профилактический характер, так и непосредственное пресечение нарушений правопорядка.

Правовые акты управления представляются в виде властного одностороннего подзаконного решения, принятого с целью соблюдения законности или устранения последствий нарушений правопорядка.

Правовые акты подразделяются на виды:

1) по юридическим свойствам – нормативные правовые и индивидуальные нормативные акты;

2) по временным рамкам действия – срочные и бессрочные;

3) по территориальному распределению – действуют в пределах РФ, в пределах каждого из субъектов РФ и в пределах административно-территориальной единицы РФ;

4) по типу компетенции – общей компетенции, отраслевой и межотраслевой компетенции.

Существуют некоторые обязательные требования, предъявляемые к нормативным актам:

1) соблюдение полномочий и процесса создания нормативных актов государственного управления;

2) соблюдение установленного процесса принятия;

3) соблюдение установленной формы и утверждение ответственным лицом.

1.2. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сущность государственного управления подразумевает ряд конкретных действий, которые необходимы для достижения определенных целей с использованием всех ресурсов: материальных, финансовых, информационных, кадровых и других механизмов воздействия на объект со стороны управляющего субъекта. Госуправление является разновидностью социального управления

обществом для упорядочения возникающих отношений. Природа госуправления основывается на исполнительно-распорядительной и подзаконной деятельности, которая осуществляется во всех сферах: социально-культурной, внешней и внутренней экономической, административно-политической и др.

Существующие виды госуправления зависят от многих параметров, таких, как:

- 1) определение роли и места человека – основа демократического или авторитарного видов госуправления;
- 2) принадлежность используемой формы собственности федеральному, региональному, местному и корпоративному видам;
- 3) влияние характера отношений региональных и федеральных уровней власти на развитие координационного и субкоординационного видов;
- 4) соответствие методов воздействия на объект, отраслевому, территориальному или функциональному видам.

Выработаны и приняты к практическому использованию два подхода:

- 1) основная деятельность всех госорганов;
- 2) основная деятельность органов исполнительной власти.

Госуправление характеризуется:

- 1) исполнительно-распорядительной деятельностью, – т. е. в качестве средства используются юридические властные полномочия для осуществления этой деятельности;
- 2) практической и организационной деятельностью;
- 3) подзаконным нормотворчеством и подзаконной деятельностью.

Природу и сущность госуправления характеризуют такие признаки, как:

- 1) определенные ресурсы;
- 2) разработка и практическая реализация политики государства;
- 3) целевая и функциональная специфика госуправления;
- 4) наличие ответственности за исполнение законодательных актов;
- 5) использование определенных методов госуправления.

К приоритетным проблемам стратегического государственного управления относятся:

- 1) развитие понятия сущности государства, роли государственного управления в общественной жизни;
- 2) укрепление статуса законности государственной власти как единственно возможной;
- 3) реконструкция ветвей государственной власти в связи с текущими изменениями в повседневной жизни государства и мира;
- 4) общее развитие теории государственного управления.

1.3. ВЕДУЩИЕ ШКОЛЫ И НАПРАВЛЕНИЯ В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Существуют *две основные* школы-основательницы теории государственного управления: школа социального развития (она берет свое начало с Великой октябрьской социалистической революции в России и с возникновения в России и в Советском Союзе планового способа хозяйствования, она же по-другому названа на Западе *школой научного менеджмента Ф. Тейлора*), а также другая концептуальная школа государственного управления, получившая название *школы человеческих отношений Э. Мейо и Ф. Ротлисбергера*. Их противостояние дало возможность зарождения другим школам. На данный момент известно *пять основных общеизвестных школ* теории государственного управления.

Школа научного менеджмента (или социального развития) возникла в начале прошлого столетия и получила название «классическая», или «традиционная», и она до сих пор считается самой распространенной школой государственного управления. Основным ее направлением является управленческая система, которая планируется заранее, все процессы и директивы спускаются сверху по нижним отделам. В этой школе используется метод «кнута и пряника», любые отклонения в выполнении распоряжений считаются нарушением дисциплины и процесса деятельности. Это замкнутая система, где государственные интересы выдвигаются на первый план, и основной функцией этой системы государственного управления

выступает государственная и национальная безопасность и суверенитет, а человеческий фактор занимает второстепенное значение, как зависящее от состояния национальной безопасности. Но в то же время именно классическая школа дала толчок – к развитию научного управления.

Так называемая *Школа человеческих отношений*, ставит человеческий фактор в деятельности организационной структуры на одно из первых мест. Ею активно изучается психология работников, природа конфликтных ситуаций, внутригрупповых отношений. Разрабатывались методы повышения эффективности управленческой деятельности на основе сотрудничества с работниками, построения коммуникативных отношений внутри структуры.

Школа эмпирическая, основанная Г. Кунцем, направлена на изучение и сочетание теоретических исследований и практических применений управленческих методов. Г. Кунц многие постулаты позаимствовал у классической школы и школы человеческих отношений, которые он пытался объединить в новое направление в теории управления.

Школа социальных систем объединяет все направления с целью выявления жизнеспособных методов управления и их интеграции в производство. Главным девизом создателей этой школы считается получение определенного удовлетворения, которое необходимо для продления процесса производства или управления.

Новая школа науки управления основана на применении электронно-вычислительной техники, математических методов, современных технических средств. Основной задачей школы является повышение эффективности принимаемых управленческих решений. Подход основателей новой школы науки управления заключается в нормативном изучении проблемы, требующей управленческого решения. Многие современники спорят о том, что данная школа не имеет права на самостоятельное существование в таком качестве, так как ей не хватает определенной концепции, а методы и результаты исследований не дадут фундаментальных выводов.

1.4. КЕЙНСИАНСКАЯ И МОНЕТАРИСТСКАЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Каждая система государственного управления сочетает в себе как механизмы государственного хозяйствования, так и механизмы рыночной экономики, необходимые для осуществления общего руководства государством. Экономическая теория предлагает несколько моделей экономического управления государством: 1) кейнсианство; 2) неоклассическую модель; 3) монетаризм; 4) институционально-социальную (или же, по-другому, управляемую, регулируемую модель, а на языке политологии она же называется социалистической моделью).

Использование одной из этих моделей оказывает решающую роль в выработке экономической и социальной политики и в выборе внутренней и внешней политики. По-разному определяет роль и место государства в своем экономическом пространстве, от этого зависит пропорциональное соотношение и уровень влияния субъектов рынка и государства на развитие государства. Среди них наиболее популярны кейнсианская модель государственного управления и монетаристская модель государственного управления. Кейнсианская модель была основана Д. Кейнсом в 1930 г. во времена мирового кризиса буржуазной экономики в 1929–1933 гг. В своей научной работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) Д. Кейнс объяснил суть своей модели. Основные положения кейнсианской модели государственного управления заключаются в смещении и взаимодействии рыночного механизма и государственного механизма управления. Одним из главных инструментов рыночного механизма кейнсианской модели является спрос.

По мнению Д. Кейнса, воздействие государства с помощью налоговых инструментов на эффективный спрос в экономике, ссудного процента и субсидий позволит устранить или снизить уровни безработицы и других кризисов. Данная модель Д. Кейнса рассчитывалась на регулирование государством сис-

темы хозяйствования: контролирование циклических колебаний экономики, изменения спроса и предложения.

Другой исследователь М. Фридмен, являющийся основоположником противоположной теории (монетарной теории) государственного управления с помощью рыночных механизмов, предлагал использовать в качестве экономического механизма регулирования государства денежную сферу.

Монетарная политика государственного управления М. Фридмена основывается на постулате эффективного контроля с помощью денежных масс, ведь только денежные массы способствуют движению любого механизма управления. Монетарная теория управления государством использует антикризисные мероприятия для конструктивного продвижения политики управления. К антикризисным мероприятиям относятся: ускорение денежного оборота, стимулирование активного участия в экономических отношениях субъектов, для этого используются финансово-кредитные отношения, управление инфляционными процессами с целью увеличения уровня спроса и ускорения производственной деятельности. Основными инструментами монетарной политики считаются: регулирование уровня учетной ставки, изменение резервных требований и проведение операций на открытом рынке.

2. ГОСУДАРСТВО: ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ, ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА, ФУНКЦИИ

2.1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Государство – это общность, которая социально организована и находится на определенной территории. Под формой правления подразумевают верховную власть и порядок ее формирования. Есть три формы правления:

- 1) монархия;
- 2) республика;
- 3) тоталитаризм.

Монархия: власть сосредоточена в одних руках, она передается в порядке преемственности согласно обычаю или закону. Монарх является законным представителем государства независимо от власти народа. Юридическая ответственность монарха как главы государства отсутствует. Монархия может быть абсолютной, ограниченной и конституционной.

Республика: выборный глава государства на конкретный срок с коллегиальным характером, который наделяется властными полномочиями по воле народа, Наличие юридической ответственности главы государства. Республика может быть президентской и парламентской.

Тоталитаризм: власть сосредоточена у одной политической партии, глава государства одновременно является лидером правящей партии, стремление к наследственной преемственности власти. Наличие у главы полномочий диктатора, формальность выборов на его должность, отсутствие юридической ответственности.

Государства по форме государственного устройства делятся на *три группы: унитарные, федеративные и конфедеративные.*

Унитарное государство – цельное гособразование, созданное на основе административно-территориальных единиц.

Признаки: единые конституция, системы законодательства, гражданство, представительные и судебные органы. Все части унитарного государства не наделены госсuverенитетом. Наличие законодательной и национальной автономии вследствие наличия национальных образований. Официальными представителями государства являются центральные органы управления.

Федерация является свободным по воле образованием самостоятельных государств в единое государство.

Признаки: территория делится на самостоятельные субъекты Федерации, вся верховная власть сосредоточена в федеральном органе. Субъекты имеют право принимать собственную конституцию, сохранять свое гражданство, направлять своих представителей в парламент Федерации.

Конфедерация – временный союз суверенных государств на юридической основе, выполняющий общие планы. В конфедерации все субъекты сохраняют свои права. Конфедерация характеризуется отсутствием общих исполнительных и законодательных органов, единого госбюджета, общей армии и т. д. Субъекты конфедерации принимают общие для всех временные, денежные, таможенные и другие системы.

Функции государства делятся на внутренние и внешние.

2.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ЭЛЕМЕНТЫ

Государственный аппарат представляет собой совокупность должностных лиц, государственных органов и организаций, являющихся субъектами государственной власти и выполняющих функции государства.

Структура государственного аппарата – это единая система, которая показывает внутреннее строение всех *его* звеньев (частных систем), их расположение внутри государственного аппарата, взаимосвязь, функции каждого звена, его полномочия и ответственность в пределах своих полномочий. Под частными системами государственного аппарата понимаются государственные органы, схожие по своим функциям, внутреннему строению, подчинению, но разные по сферам деятельности.

Структура государственного аппарата включает в себя:

1) государственные органы, взаимодействующие между собой в процессе осуществления своих функций. Они наделены государственно-властными полномочиями, средствами, ресурсами, возможностями принятия решений. К государственным органам относят парламент, президента, министерства, ведомства, комитеты и администрации разного уровня;

2) государственные организации, которые выполняют охранные функции государства: службы государственной безопасности, вооруженные силы, отделы внутренних дел и т. д. Государственные организации не обладают властны-

ми полномочиями, они занимаются практическим выполнением функций государства во всех сферах: научной, культурной, социальной и др.;

3) государственные предприятия не обладают властными полномочиями, которые и занимаются хозяйственно-экономической деятельностью: организуют и контролируют производственную деятельность с целью удовлетворения потребностей населения государства;

4) государственные служащие – должностные лица, выполняющие полномочия государственного органа (министры, депутаты, президент). Также к государственным служащим относятся должностные лица, обеспечивающие работу вышеназванных должностных лиц (советники, консультанты). Должностные лица, обеспечивающие поддержку лицам, выполняющим полномочия государственного аппарата (специалисты, референты, др.). Лица, которые не обладают управляющими полномочиями (медики, преподаватели);

5) финансовые средства.

Элементы государственного аппарата зависят от признаков самого государственного аппарата:

1) весь механизм государственного аппарата и все его элементы занимаются управлением;

2) элементы государственного аппарата осуществляют свои полномочия в тесной взаимосвязи друг с другом;

3) при выполнении своих функций элементы должны быть обеспечены всеми необходимыми средствами;

4) элементы государственного аппарата осуществляют свою деятельность в соответствии с установленными государством требованиями.

2.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРИНЦИПЫ, ФОРМЫ, МЕТОДЫ, СРЕДСТВА

Государственное управление является одним из видов социального управления жизнедеятельности человека в государстве и регулирования обще-

ственной жизни. Государственное управление необходимо для того, чтобы решать проблемы, возникающие в процессе государственной организации жизни общества.

Принципы государственного управления: выборность граждан на государственные должности и их сменяемость (свободные, без диктаторства выборы), отсутствие привилегий государственных служащих, наличие обязательной отчетности перед обществом и контроль государственного управления со стороны общества. Также доступность и открытая политика государственной власти, должностные лица не должны обладать правом удовлетворения личных потребностей посредством своих полномочий и власти.

Существуют две формы государственного управления: административная и политическая. Суть политической формы государственного управления заключается в том, чтобы ответить на вопросы «Что делать?», «Зачем и почему что-то надо делать?». Суть административной формы государственного управления заключается в поиске ответов на вопрос «Как помочь и что надо использовать для этого?». Представители этих двух форм государственного управления придерживаются мнения, что одна из форм должна быть доминирующей. Политическое управление не должно вмешиваться в процессы свободного рынка, и наоборот. Разница обеих форм государственного управления состоит в том, что на политическое управление оказывается значительное общественное давление (на мнение и желания отдельных влиятельных лиц), а административная форма управления строится на последовательных нормативно-ценностных знаниях, действиях и последствиях, которые тщательно анализируются.

Государственное управление определяется тремя структурными уровнями:

- 1) институциональным, являющимся связующим звеном политики и государственным управлением, отвечающим за определение общей политики и основных задач осуществления политики;

2) административным, отвечающим за планирование, организацию, контроль процессов;

3) технологическим, отвечающим за удовлетворение конкретных социальных потребностей.

Методы и средства государственного управления: карательно-силовые средства, открытое насилие, административные санкции, правовое регулирование на основании судебной, арбитражной и законодательной систем, социально-политическое маневрирование (компромиссы, уступки), идейно-политическое манипулирование в обтекаемой форме (влияние на подсознание людей).

2.4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЯ И КРИТЕРИИ

Эффективность государственной службы можно трактовать как видимые результаты работы государственного аппарата по защите и выполнению интересов граждан государства и интересов самого государства. Понятий эффективности государственной службы несколько, так как не существует единого официального определения. Эффективность государственного аппарата рассматривается еще и как рациональное использование природных ресурсов государства, своевременное и верное решение национальных проблем. Существование государственного управления возможно только с помощью аппарата чиновников, деятельностью которых и определяется эффективность работы всего государственного аппарата. Положительная эффективность государственного управления будет проявляться в случае подконтрольности государственного аппарата обществу.

Эффективность государственного управления чаще всего характеризуется такими критериями, как:

- 1) средняя продолжительность жизни населения государства;
- 2) средний образовательный уровень населения;

- 3) средний уровень доходов и расходов на одного человека с учетом всех стандартов межнациональных договоров;
- 4) средний уровень производительности труда;
- 5) изменения показателей ВВП (внутреннего валового продукта), национального богатства в соотношении к мировым показателям.

Мировые стандарты ООН по оценке эффективности государственного управления включают следующие критерии:

- 1) практические задачи, цели, которые соотнесены с требованиями мирового сообщества;
- 2) результаты целей и подцелей, которые были поставлены перед государственными органами управления обществом;
- 3) суммарные расходы, затраченные на реализацию целей государственного управления по удовлетворению общественных нужд и потребностей;
- 4) потенциальные возможности государственного управления.

Эффективность государственного управления можно оценивать по изменениям показателей социально-экономического развития за отчетный период времени. В свою очередь показатели эффективности государственного управления могут дать развернутую оценку использования национальных богатств РФ, верности и точности выбранной стратегии управления государством. Уровень показателя эффективности государственного управления прямо зависит от состояния обратной связи государственной власти РФ и субъектов РФ, от уровня профессиональной подготовки государственных служащих и от других факторов. В данный момент в России вряд ли эффективность государственной власти можно назвать положительной, однако есть некоторые перспективы, которые дают надежду на то, что в ближайшем будущем Россия займет одно из лидирующих мест на мировой арене.

3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ

3.1. СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Государственная власть предназначена для того, чтобы государство могло выполнять функции управления, закрепленные в Конституции РФ.

Государственная власть представляет собой совокупность органов и учреждений государственного механизма. Система государственного механизма состоит из органов, расположенных на лестнице государственного управления по вертикали и по горизонтали, так как именно такая форма государственной власти способствует равномерному распределению полномочий и ответственности. Задачи органов государственной власти как механизма, созданного государством и действующего от его имени, определяются и соответствуют функциям самого государства. Государство утверждает полномочия и функции органов государственной власти в случае нарушения порядка выполнения полномочий и ответственности. Каждый орган государственной власти наделен определенными полномочиями, обособленной ответственностью и в то же время в составе механизма государственной власти соответствует общим полномочиям и функциям государства. Органы государственной власти реализуют эти полномочия от имени государства. В Конституции РФ закреплен порядок формирования органов государственной власти. Государственную власть представляют на федеральном уровне Президент РФ, Федеральное собрание РФ в двух палатах (Совет Федерации и Государственная дума), а также Правительство РФ и суды РФ. Федеральные органы государственной власти постоянны и не могут подвергнуться расформированию. Государственное управление строится на:

1) общественно-политических принципах, которые сформированы на основе знаний о социальной природе государственного управления, закономерностей и определенных особенностях государственного управления;

2) функционально-структурных принципах, которые раскрывают закономерности управляющих воздействий на объект управления;

3) организационно-структурных принципах, которые отражают закономерности и характер государственного управления, государственной управленческой деятельности, которая раскрывает взаимосвязь органов государственного управления. Разделение полномочий государственного управления между механизмами власти всегда являлось и является приоритетным вопросом, так как, разделяя полномочия, государство решает одновременно ряд вопросов:

1) устойчивости государственно-правовых устоев;

2) эффективности и рациональности методов государственного управления;

3) поддержания демократизма и рационализации на всей территории государства;

4) обеспечения устойчивости федеративного управления;

5) единства законодательного пространства.

3.2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН (США, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, ФРГ, ФРАНЦИИ)

В западных странах современная система госуправления была сформирована в XIX веке. В каждой из упомянутых стран взаимодействие между местной и государственной властью развивалось по-разному.

В результате мировая арена представлена многообразием моделей госуправления. Разные страны формировали модели госуправления, начиная от свободного хозяйствования отдельных субъектов и мелких территорий и заканчивая жесткой централизацией управления. Мировое сообщество всегда стремилось к среднему, оптимальному варианту госуправления. Наиболее ярко представлены процессы формирования государственной власти в унитарных государствах (Франции, Великобритании) и в федеральных (Германии, США).

Государственное управление в **США** представлено президентской республикой. Государственная система создавалась как децентрализованная, в которой колонии были независимыми и самостоятельными. В США она окончательно сформировалась в XVII–XVIII вв. Структура государственной системы США представляет собой 50 штатов и 82 тыс. органов местного самоуправления, состоящих из графств, муниципалитетов, уншитов, школьных и специальных округов. Каждый штат обладает своей конституцией, полномочиями и структурой. Местные органы власти находятся в подчинении у штатов, могут управлять бюджетом. Государственная власть постоянно подвергается централизации, децентрализации.

Германия представлена парламентской республикой госуправления, которая характеризуется децентрализацией государственной власти и отсутствием официальных органов самоуправления. Вся территория представлена землями, возглавляемыми представительными президентами, наделенными широкими полномочиями. Земли объединяют города и районы. Каждая земля имеет право на свою конституцию, которая регламентирует деятельность населения земли. Органы местной власти (они не указаны в Федеральном законе Германии) создаются на базе структурных федеральных законов.

Великобритания является унитарном государством с конституционной монархией. Основным отличием данной системы является формирование Департамента по проблемам местных органов власти. До 1871 г. в Великобритании отсутствовали полномочные представители местного самоуправления. После 1871г. местное хозяйство передали в ведение Министерства местного самоуправления.

Во **Франции** государственное представлено президентско-парламентской формой. В процессе реформ местное разрозненное управление заменяется централизованным управлением. Принцип выборности исполнительных органов власти был восстановлен в 1938 г. на местном уровне (в коммунах), потом в департаментах, что и привело госуправление к децентрализации.

3.3. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА РФ:

СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Президент РФ является главой РФ на основании Конституции РФ.

К функциям Президента РФ относятся:

- 1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией РФ:
 - а) обнаружение и предотвращение незаконных действий органов власти;
 - б) контроль над выполнением своих обязанностей органами государственной власти в пределах своих компетенций;
 - в) принятие законодательных актов, регламентирующих защиту прав и свобод граждан в соответствии с Конституцией РФ;
 - г) осуществление охраны суверенитета РФ, ее целостности и независимости;
- 2) определение направлений внешней и внутренней политики РФ;
- 3) организация и контроль над взаимодействием подведомственных органов государственной власти, их функционированием. Общие полномочия Президента РФ — это полномочия главы РФ, которые не требуют специальной регламентации, такие как:
 - 1) право законодательной инициативы, назначения и роспуска Государственной думы в соответствии с законодательством РФ;
 - 2) подписание федеральных законов, актов;
 - 3) созыв референдума в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

3.4. АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ

Администрация Президента РФ является государственной структурой, контролирующей исполнение решений, принятых Президентом РФ и Администрацией Президента РФ. Руководство деятельностью Администрации Президента РФ входит в компетенцию Президента РФ.

Функциями руководителя Администрации Президента РФ являются:

- 1) руководство и контроль за осуществлением деятельности Администрации;
- 2) координация ее работы.

Для обеспечения деятельности Президента РФ Администрация выполняет следующие функции:

- 1) разработку законопроектов, их внесение в порядке законодательной инициативы Президента РФ в Государственную думу РФ, а также предложение о принятии или отклонении федеральных законов, выдвинутых в Государственную думу;

- 2) подготовку заключений по законопроектам Государственной думы, обращений, поручений, распоряжений, их согласование с соответствующими органами власти для дальнейшего представления Президенту РФ;

- 3) обеспечение обнародования федеральных законов, указов, распоряжений Президентом РФ;

- 4) подготовку материалов для выступлений и посланий Президента Федеральному собранию РФ;

- 5) обеспечение деятельности совещательных, консультативных и иных органов при Президенте РФ и взаимодействия Президента РФ:

- a) с общественными религиозными объединениями;

- б) политическими партиями;

- в) существующими структурами гражданского общества;

- г) международными организациями;

- 6) осуществление контроля за исполнением решений, принятых Президентом РФ;

- 7) подготовку предложений Президенту РФ об обеспечении надлежащей работы органов государственной власти.

Состав Администрации Президента РФ:

- 1) руководитель Администрации Президента РФ;

- 2) два заместителя руководителя Администрации Президента РФ;

- 3) помощники Президента РФ;
- 4) пресс-секретарь Президента РФ;
- 5) руководитель протокола Президента РФ;
- 6) полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.

Подразделения, входящие в состав Администрации Президента РФ:

- 1) аппараты:
 - а) Совета безопасности РФ;
 - б) полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
 - в) советников Президента РФ;
- 2) Канцелярия Президента РФ;
- 3) Контрольное управление Президента РФ;
- 4) Референтура Президента РФ;
- 5) Секретариат руководителя Администрации Президента РФ.

4. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РФ: ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ, ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СТРУКТУРА И ПОЛНОМОЧИЯ

4.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

Федеральное собрание РФ является государственно-правовым институтом. Согласно ст. 94 Конституции РФ Федеральное собрание – это Парламент, являющийся представительным и исполнительным органом РФ.

Порядок формирования Федерального собрания РФ: формируется из представителей двух палат: Совета Федерации РФ (СФ РФ) и Государственной думы РФ (ГД РФ). Одновременно проводятся выборы в обе палаты. Совет Федерации формируется путем зачисления лиц, занимающих определенные должности правительства, выбранных на эти должности народом. Совет Федерации

РФ состоит из представителей (по два представителя) всех субъектов РФ от исполнительного и представительного органов (по одному от каждой власти) государственной власти РФ. По результатам прямого всеобщего народного голосования избираются депутаты в ГД РФ.

Государственную думу РФ представляют 450 депутатов. Являясь одновременно представительным и законодательным органами государственной власти, Федеральное собрание РФ обеспечивает свободное волеизъявление народа и правопорядок.

Правовая основа деятельности Федерального собрания РФ:

- 1) действующая Конституция РФ (гл. 5. ст. 94–109);
- 2) постановления конституционного суда РФ №2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3) 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ; от 12.04.1995 г., №1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции РФ: от 23.03.1995 г.;
- 3) другие постановления и законы РФ, регламентирующие правовую деятельность Федерального собрания РФ.

Структура Федерального собрания РФ: Федеральное собрание РФ, состоит из Совета Федерации РФ и Государственной думы РФ, обе палаты представлены председателями, заместителями, комитетами и комиссиями в каждой палате. Совет Федерации РФ и Государственная дума формируют для осуществления своих полномочий Счетную палату. Исполнительный орган РФ представлен Правительством РФ, которое состоит из председателя, заместителей, федеральных министров.

Полномочия Федерального собрания РФ:

- 1) утверждение указа, направленного Президентом РФ в Федеральное собрание РФ о введении чрезвычайного положения;
- 2) назначение выборов Президента РФ;
- 3) отрешение Президента РФ от занимаемой должности;
- 4) назначение судей Высшей судебной власти РФ;

- 5) назначение и отрешение от должности председателя Счетной палаты РФ;
- 6) назначение и отрешение от должности Генерального прокурора РФ;
- 7) назначение на должность и отрешение от должности Уполномоченного по правам человека РФ;
- 8) утверждение кандидатуры на должность председателя Правительства РФ.

4.2. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

На основании ст. 95 ч. 2 Конституции РФ, Федерального закона от 05.08.2000 г. №113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» (с изм. и доп. от 16 декабря 2004 г.) формируется Совет Федерации Федерального собрания РФ.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: один представитель от исполнительной власти, второй – представитель от представительной власти.

В зависимости от числа субъектов РФ (их по состоянию на 2008 г.– 85), Совет Федерации РФ должен состоять из 170 представителей субъектов РФ. Все члены Совета Федерации как представители законодательного органа государственной власти избираются в Совет Федерации законодательным путем на срок полномочий Совета Федерации данного созыва или на срок полномочий депутатов, избранных однократно. В случае представительства депутатом-членом Совета Федерации двухпалатного законодательного органа, этот депутат половину срока своих полномочий делит на представительство обеих палат.

Член Совета Федерации может являться представителем исполнительного органа государственной власти конкретного субъекта РФ только по назначению высшим должностным лицом этого субъекта РФ. Самый первый состав Совета Федерации РФ был сформирован в 1993 г.

В настоящее время действителен Федеральный закон №113-ФЗ, регламентирующий порядок формирования Совета Федерации Федерального собрания РФ в составе Федерального собрания. Согласно ст. 95, 96, 97 Конституции РФ о выборах депутатов в Совет Федерации Федерального собрания РФ процесс выбора депутатов проводится гражданами РФ путем всеобщего равного избирательного права граждан тайным голосованием.

Каждый гражданин РФ может осуществить свое избирательное право после своего совершеннолетия, т. е. после достижения 18 лет. Каждый гражданин РФ может быть избран депутатом после достижения 21-летнего возраста. Члены Совета Федерации наделяются депутатской неприкосновенностью на весь срок полномочий (ст. 98 Конституции РФ).

Руководствуясь ст. 101 Конституции РФ, депутаты Совета Федерации Федерального собрания РФ избирают Председателя Совета Федерации Федерального собрания РФ и его заместителей из данного состава депутатов. Депутаты Совета Федерации Федерального собрания РФ формируют комитеты и комиссии по направлениям функционирования, проводят парламентские слушания по вопросам своего регламента. Депутаты Совета Федерации Федерального собрания РФ вместе с депутатами Государственной думы РФ формируют Счетную палату РФ с целью контролирования исполнения федерального бюджета.

4.3. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

Согласно ст. 95, 96, 97 Конституции РФ, Федеральному закону РФ от 20.12.2002 г. №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ» (с изм. и доп. от 1.02. 2006 г.) Государственную думу представляют 450 депутатов, выполняющих свои депутатские полномочия 4 года. Из них 225 депутатов избираются по одномандатным округам на базе мажоритарной системы на основе партийных списков. Одномандатные округа

формируются в субъектах Федерации РФ, основываясь на норме представительства и фактическом количестве избирателей округа. Еще 225 депутатов Государственной думы избираются по общефедеральному округу на базе пропорционального представительства. Существуют правила, по которым депутатские мандаты разделяются по данным общего голосования в пределах общефедеральных списков.

Суммируются голоса по общефедеральному округу по допущенным к распределению мандатам депутатов. Сумма голосов делится на количество депутатских мандатов. Полученное число является первым избирательным частным.

Число фактических голосов по каждому общефедеральному округу, которые распределяют между собой мандаты, делится на первое избирательное частное. Полученное целое число без дробной части является числом депутатских мандатов, оно будет соответствовать получаемому общефедеральному списку кандидатов.

В случае выявления нераспределенных мандатов проводится их вторичное распределение. Нераспределенные мандаты распределяются по округам, которые набрали преимущественно дробные остаточные части от числа. В случае выявления нескольких равных остатков чисел, нераспределенный мандат передается общефедеральному списку, набравшему большее количество выборных голосов. В случае равенства выборных голосов нераспределенный мандат передается ранее зарегистрированному общефедеральному списку по отношению к другим общефедеральным спискам.

В случае, когда общефедеральный список содержит региональные группы, полученные при распределении мандаты должны распределяться внутри данного общефедерального списка между региональными группами и свободными депутатами без группы. При распределении мандатов свободные депутаты первыми получают мандаты.

Остальные нераспределенные мандаты должны распределяться между региональными группами внутри списка. Распределение мандатов внутри общенационального списка между региональными группами мандатов проводится по описанной выше системе. Дополнительно отсеиваются кандидаты, набравшие менее 5% выборных голосов. На основании «Заключительных и переходных положений» Конституции РФ Государственная дума первого созыва 1993 г. формировалась сроком на 2 года.

4.4. ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ И ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Правовой статус депутата Государственной думы РФ имеет сходства и различия с правовым статусом члена Совета Федерации РФ. Схожи оба правовых статуса в том, что они избираются общим голосованием народа РФ в депутаты Государственной думы РФ и члены Совета Федерации РФ.

Депутаты Государственной думы РФ и члены Совета Федерации РФ в совокупности образуют единый законодательный орган и единый представительный орган РФ. Основываясь на ст. 98 Конституции РФ, депутаты Государственной думы РФ и члены Совета Федерации РФ обладают равнозначной депутатской неприкосновенностью на весь срок выполнения своих полномочий. Также представители Государственной думы РФ и Совета Федерации РФ не имеют права совмещать свои обязанности в данных органах власти: член Совета Федерации РФ не имеет права быть одновременно и депутатом Государственной думы РФ, и депутат Государственной думы РФ не может являться членом Совета Федерации РФ.

Различия статусов депутата Государственной думы РФ и члена Совета Федерации РФ включают в себя несколько важных пунктов. Член Совета Федерации РФ хотя и избирается на должность в государственные структуры народом, но в Совет Федерации он зачисляется, только занимая определенную должность. Депутаты Государственной думы РФ выбираются прямым голосо-

ванием народа РФ независимо от занимаемой должности. Члены Совета Федерации РФ работают на непостоянной основе и являются представителями выдвинувших их субъектов РФ.

Депутаты Государственной думы РФ работают на постоянной основе и являются представителями всего народа РФ, и их депутатские полномочия основаны на профессиональной постоянной работе. Депутаты Государственной думы имеют право заниматься только научной, творческой или преподавательской деятельностью. Также депутаты Государственной думы РФ не имеют права занимать государственные посты или заниматься другой деятельностью одновременно с работой в Государственной думе РФ.

Члены Совета Федерации РФ имеют на вышеуказанные пункты право, т. е. совмещать членство и иную деятельность и получать за иную деятельность дополнительные доходы, они могут не прерывать своей профессиональной основной деятельности, а только временно ее приостанавливать. Депутаты Государственной думы обязаны прерывать свою профессиональную основную деятельность для того, чтобы реализовать свои полномочия в Государственной думе РФ.

Весь порядок прекращения или временного прерывания профессиональной основной деятельности в связи с получением мандата депутата Государственной думы РФ регулируется федеральным законодательством РФ, действующей Конституцией РФ и иными положениями и указами Президента РФ.

5. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

5.1. ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ

Правительство РФ — это орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть на территории РФ.

Состав Правительства РФ:

- 1) Председатель Правительства РФ;
- 2) заместитель Председателя Правительства РФ;

3) федеральные министры.

Руководство деятельностью Правительства РФ находится в компетенции Президента РФ.

Непосредственное руководство Правительством РФ осуществляется Председателем Правительства РФ, утверждаемым Государственной думой РФ по предложению Президента РФ большинством голосов от общего числа депутатов.

Существуют максимальные сроки внесения предложения по возможной кандидатуре на место Председателя Правительства РФ:

1) 2 недели:

а) после вступления вновь избранного Президента РФ в должность;

б) после отставки предыдущего состава Правительства РФ;

2) 1 неделя после отклонения представленной на должность Председателя Правительства кандидатуры.

Возможно трехкратное отклонение Государственной думой кандидатур на должность Председателя Правительства РФ. В этом случае в компетенции Президента РФ:

1) назначить указом Председателя Правительства РФ;

2) распустить Государственную думу.

В компетенции вновь избранного или назначенного Председателя Правительства РФ в течение недели после утверждения представленные Президенту РФ кандидатуры своих заместителей и федеральных министров для назначения на должности.

Общие полномочия Правительства РФ:

1) организация и разработка направлений внутренней и внешней политики РФ;

2) формирование и обеспечение реализации федеральных целевых программ;

3) реализация права законодательной инициативы.

Исключительные полномочия Правительства РФ:

1) обеспечение единой финансовой, кредитной, денежной, социальной политики на территории РФ;

2) управление государственной собственностью РФ;

3) обеспечение безопасности на территории РФ. Осуществление полномочий Правительством РФ совпадает с окончанием срока работы Президента РФ. Досрочное сложение полномочий Правительством возникает в случаях:

1) воли Президента РФ;

2) вынесения Государственной думой РФ вотума недоверия к Правительству РФ;

3) по инициативе самого Правительства РФ.

Организация работы и разработка направлений деятельности Правительства РФ принадлежит к полномочиям Председателя Правительства РФ.

Правительство РФ слагает свои полномочия в следующих случаях:

1) освобождения Председателя Правительства РФ от занимаемой должности;

2) избрания нового Президента РФ.

5.2. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ФУНКЦИИ

Судебная власть РФ – полномочия специальных органов государства по вопросам применения права и их реализации на основе Конституции РФ и действующего законодательства РФ. Также судебная власть РФ – это возможность уполномоченного государственного органа оказывать влияние на деятельность отдельно взятых граждан, государственных и негосударственных структур, используя Конституцию РФ и законы РФ.

Судебную власть характеризуют следующие признаки:

1) вид государственной власти;

2) принадлежность судам;

- 3) исключительность судебной власти;
- 4) осуществление правосудия.

К признакам судебной власти относят процессуальный порядок, регулирующий процесс судебной процедуры, он необходим для соблюдения законности и справедливости решений суда. Полномочия могут осуществляться с помощью судопроизводства, которые подразумевают деятельность на основе законов и предусмотренных поводов для запуска судопроизводства. Судопроизводство основано на процессуальном законе и осуществляется в процессуальных формах. Судопроизводство основывается на равноправии спорных сторон. Следующий признак судебной власти – ее подзаконность Конституции РФ и законам РФ, т. е. судебная власть подчиняется исключительно Конституции РФ и законам РФ. Судьи как представители судебной власти любой инстанции и любого уровня тоже подчиняются исключительно Конституции РФ и действующему законодательству РФ. Необходимость поддержания авторитета судебной власти основывается на использовании мер государственного принуждения.

Судебная власть выполняет следующие функции: контрольно-надзорную, функцию охраны и защиты системы права, правопросветительную, законоинициативную и самообеспечивающую функции. Но основной признана функция правосудия. Контрольно-надзорная функция основана на проведении контрольных мероприятий арбитражных судов, судов общей юрисдикции. Сюда входит судебный контроль над законностью исполнительной власти и должностных лиц, наделенных ответственностью. Функция охраны и защиты системы власти основана на всех видах правосудия: уголовном, гражданском, конституционном, арбитражном и административном. Правосудие является формой властных полномочий органов судебной власти, которое основано на принятии решений суда. Выполнение функций основано на самостоятельности, независимости и обособленности от власти, подчинении только Конституции РФ. В дальнейшем возможно выделение дополнительной функции судебной власти

– информационной, которая основана на сборе, анализе, хранении и обобщении, распространении в обществе.

5.3. ВЫСШИЕ СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ РФ: ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ, СОСТАВ И КОМПЕТЕНЦИЯ

Судебная система РФ представлена определенной совокупностью судов РФ и основана на Конституции РФ и федеральном конституционном законе РФ ФКЗ от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе в РФ». Судебная система состоит из трех категорий судов:

- 1) Высших судебных органов РФ (Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, Конституционного суда РФ);
- 2) Обычных судов (суда общей компетенции и военных судов);
- 3) Арбитражных судов и конституционных (уставных) судов.

Верховный суд РФ (ВС РФ): квалификационная коллегия судей РФ по представлению Президента РФ формирует состав ВС РФ, председателя ВС РФ назначает Совет Федерации Федерального собрания РФ по представлению Президента РФ. Заместители председателя и другие судьи выбираются также по представлению Председателя ВС РФ. Народные заседатели и их число избираются ВС РФ. Из представленных списков кандидатов в народные заседатели председатель судебной коллегии ВС РФ формирует список народных заседателей ВС РФ. Для исполнения обязанностей судей по конкретному судебному делу председатель судебного заседания судья ВС РФ выбирает конкретных народных заседателей из утвержденного списка.

Состав Верховного суда РФ: пленум ВС РФ, президиум ВС РФ, судебная коллегия и аппарат. Полномочия ВС РФ: рассмотрение дел в качестве суда первой инстанции, анализ судебной практики, контроль выполнения разъяснений законов РФ и международных договоров РФ, взаимодействие с другими высшими судебными органами РФ, другие полномочия.

Высший арбитражный Суд РФ: формируется в составе председателя, заместителей, членов Суда. Председатель Арбитражного суда РФ и заместители председателя избирают по аналогичной схеме назначения председателя и заместителей Председателя Верховного суда РФ.

Состав Высшего арбитражного суда РФ: Пленум, Президиум, судебные коллегии, аппарат, научно-консультативный совет.

Полномочия Высшего арбитражного суда РФ: рассмотрение дел в первой инстанции, признание действительности, недействительности нормативных актов Президента РФ, контролирование дел по протестам на судебные акты, вступившие в законную силу, взаимодействие с другими Высшими судебными органами РФ, изучение арбитражной практики РФ, разработка усовершенствований арбитражной практики, требование отчетных докладов от уполномоченного по правам человека в РФ.

Высший Конституционный суд РФ: формирование Верховного конституционного суда РФ проводится по аналогичной схеме.

Состав: Председатель, заместители, Пленум, две палаты, судебная коллегия, аппарат.

Полномочия Конституционного суда РФ: разрешение споров экономического характера, судебный контроль и другие полномочия.

5.4. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ОСОБОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

К федеральным органам государственной власти особой компетенции относятся:

Прокуратура РФ, Центральный банк России, Счетная палата РФ, Федеральное казначейство и Центральная избирательная комиссия РФ. Каждый из них наделен особыми полномочиями. К компетенции Прокуратуры РФ относится:

- 1) прокурорский надзор за исполнением законности;
- 2) надзор за деятельностью правоохранительных органов;
- 3) контроль над деятельностью оперативно-розыскных органов, органов дознания и органов следствия;
- 4) контроль над выполнением статей Конституции РФ;
- 5) контроль над соблюдением прав и обязанностей гражданина РФ.

К компетенции Центрального банка России относятся:

- 1) участие в процессе принятия экономической политики РФ;
- 2) распределение денежной массы по субъектам РФ;
- 3) контролирование валютных потоков и защита национальной валюты;
- 4) развитие банковской системы РФ;
- 5) регистрация лицензий банков и контроль над соблюдением банковского законодательства РФ;
- 6) аудиторская деятельность.

Федеральное казначейство выполняет следующие функции:

- 1) контроль и регулирование целевого использования денежных средств;
- 2) контроль деятельности внебюджетных фондов, их финансовых операций;
- 3) проведение контрольных операций и проверок финансовых операций субъектов РФ, счетов и порядка их использования;
- 4) контроль над проведением устранения выявленных нарушений;
- 5) взыскание с субъектов средств, бюджетных или внебюджетных, выявленных в нецелевом использовании, с возможным наложением штрафных санкций;
- 6) создание муниципального казначейства для эффективного управления местным бюджетом.

К компетенции Счетной палаты относятся:

- 1) проведение анализа эффективности вложения бюджетных средств;

- 2) контроль рациональности использования денежных средств целевого назначения;
- 3) предварительное изучение и контроль распределения финансов в процессе принятия закона о бюджете;
- 4) выполнение контрольной функции за деятельностью Федерального казначейства;
- 5) текущие проверки использования средств получателями бюджетных денежных средств;
- 6) разработка и совершенствование контрольной политики потоков и использования денежных средств в РФ;
- 7) организация комплексных проверок деятельности Центрального банка России, Федерального казначейства РФ и других госорганов РФ.

6. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ, СТРУКТУРА, ПОЛНОМОЧИЯ

6.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Руководствуясь ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти формируют свои территориальные органы, назначают должностных лиц соответствующих территориальных органов с целью осуществления своих полномочий. Согласно ст. 114 Конституции РФ структура федеральных органов исполнительной власти определяет полномочия и организационно-правовую форму федеральных органов исполнительной власти. Указом Президента РФ от 22.09.1998 г. №1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 29 ноября 2004 г.) сформирована структура федеральных органов исполнительной власти: Правительство РФ, Федеративные министерства РФ, Государственные комитеты РФ, Федеральные комиссии

РФ, Федеральные службы РФ, Российские агентства, Федеральные надзоры РФ, иные федеральные органы исполнительной власти РФ.

Министерствами РФ являются федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют государственную политику и управление в сферах государственной деятельности.

Государственные комитеты РФ, Федеральные комиссии РФ являются федеральными органами исполнительности власти. Структура федеральных органов исполнительной власти состоит из шести государственных комитетов РФ и двух комиссий.

Федеральные службы РФ, Российские агентства и Федеральные надзоры РФ – органы исполнительной власти, наделенные специальными полномочиями в определенных сферах деятельности. Федеральные службы РФ представлены тринадцатью службами. Российские агентства в составе восьми агентств подчиняются Президенту РФ и Правительству РФ. Два федеральных надзора РФ подчиняются Президенту РФ.

Организационно-правовые формы органов исполнительной власти:

- 1) Правительство (РФ, республики, федерального города, края, области);
- 2) министерства (федеральные, республиканские);
- 3) государственные комитеты (федеральные, республиканские);
- 4) федеральные комиссии (российские агентства, федеральные службы, надзоры);
- 5) мэрии (администрации субъектов Федерации);
- 6) департаменты (главные управления).

Полномочия федеральных органов исполнительной власти РФ:

- 1) общее руководство отраслью;
- 2) анализ и прогнозирование развития профильных направлений, отраслей;

- 3) формирование благоприятных условий для осуществления хозяйственной деятельности предприятий и организаций;
- 4) оперирование информационными данными в пределах компетенции исполнительного органа.

6.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МЕСТО И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Государственный совет РФ является высшим совещательным органом, призванным регулировать взаимодействие всех органов государственной власти РФ, оказывать совещательное содействие органам власти и контролировать выполнение утвержденных законов. Законотворческая деятельность Государственного совета РФ основана на действующей Конституции РФ, указах и распоряжениях Президента РФ, а также на федеральных и конституционных законах РФ. Председателем Государственного совета РФ является Президент РФ. В состав Государственного совета РФ входят Председатель Государственного совета (Президент РФ), члены Государственного совета (руководители высших исполнительных органов власти), которые принимают участие в его работе на общественных началах. Место и роль Государственного совета РФ в системе государственных органов определяется его полномочиями и функциями, задачами, поставленными перед членами Государственного совета РФ. Для решения срочных проблем формируется президиум Государственного совета РФ в составе семи членов Государственного совета и Президента РФ. Президиум Государственного совета РФ переизбирается каждые полгода. Место и время проведения ежемесячных заседаний Государственного совета РФ определяются Председателем Государственного совета РФ.

К основным задачам Государственного совета РФ относятся:

- 1) оказание помощи в организации взаимодействия всех ветвей государственной власти;
- 2) организация и проведение обсуждений особо важных проблем, имеющих государственное значение;

- 3) организация и проведение мероприятий по контролю и надзору за выполнением указов и распоряжений Президента РФ и Правительства РФ, конституционных и федеральных законов;
- 4) разработка и предложение своих методов контроля и надзора, повышения эффективности выполнения законодательных и подзаконных актов РФ;
- 5) изучение новых предложенных Президентом РФ Федеральных законов о федеральном бюджете и составление замечаний и собственных предложений;
- 6) организация мероприятий по контролю над реализацией Федерального закона о федеральном бюджете;
- 7) обсуждение текущих проблем кадровой политики РФ;
- 8) рассмотрение общегосударственных вопросов и проблем по представлению Президента РФ;
- 9) принятие к обсуждению других вопросов общегосударственного характера по представлению Президента РФ.

Заседания Государственного совета РФ проводятся по ежемесячному или ежеквартальному графику. Принято проводить заседания Государственного совета РФ в Московском Кремле. Любое решение принимается только в процессе всеобщего обсуждения всеми членами Государственного совета во главе с Председателем Государственного совета РФ.

6.3. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Модель федеративного государства присуща государственному устройству РФ.

Федерацию образовали следующие административно-территориальные и национально-территориальные единицы, закрепленные в Конституции РФ:

- 1) республики;
- 2) края, области;

- 3) города федерального значения;
- 4) автономная область;
- 5) автономные округа.

Указанные единицы стали субъектами РФ.

Принципы федерального государства в соответствии с Конституцией РФ:

- 1) единство правового поля;
- 2) незыблемость целостности государства;
- 3) единство государственного строя. Особенностью российского феде-

рализма является удивительное сочетание федеральных, национальных и территориальных особенностей. Россия осуществляет национальную политику, главными задачами которой являются:

- 1) создание равноценных отношений между народами, находящимися на территории РФ;

- 2) установление мер и способов разрешения государственных проблем.

В Российской Федерации четко распределены полномочия между ее субъектами и центром, вследствие чего РФ эффективно существует в качестве федеративного государства.

Случаи разграничения полномочий в настоящее время проводятся на основании:

- 1) Конституции РФ;
- 2) Федеративного договора;
- 3) договоров между отдельными субъектами и РФ. Существуют 3

сферы ведения:

- 1) исключительная (РФ):

- а) государственное строительство;
- б) вопросы внешней и внутренней политики;
- в) создание правовой системы;
- г) государственные награды, звания;
- д) вопросы экономики;

2) совместная (РФ и субъектов):

а) обеспечение установления единых правил организации местного самоуправления, природопользования, адвокатуры, здравоохранения, соответствие налогов и сборов субъектов РФ местным налогам и сборам, водного законодательства, трудового, семейного, жилищного, административного, охраны окружающей среды;

б) обеспечение правопорядка и соответствия законодательных актов субъектов РФ законодательству РФ;

3) субъектов РФ: иные вопросы, не входящие ни в одну из перечисленных сфер ведения. Такой способ выделения трех сфер ведения является принципом разграничения полномочий между субъектами РФ и РФ.

6.4. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РФ

Процесс разграничения предметов ведения РФ и субъектов РФ закреплён в Конституции РФ по принципу «что не написано в Конституции РФ, относится к ведению субъектов РФ». Так как территория РФ состоит из самостоятельных субъектов РФ, всего водного и воздушного пространства, то разграничение предметов ведения проводится именно по этому принципу. Разграничение предметов ведения между РФ и субъектами РФ проводится на основании ряда природных, экономических, культурных, социальных, географических и других особенностей субъектов РФ. Чаще всего к предметам ведения РФ и субъектов РФ относят:

- 1) развитие агропромышленного комплекса субъектов РФ;
- 2) распределение бюджета внутри субъектов РФ;
- 3) экономическое развитие и контроль структурных экономических изменений субъектов РФ;
- 4) управление социальной защиты населения субъекта РФ, в том числе пенсионное обеспечение, решение вопросов занятости населения, развитие мо-

лодежной политики, образования. Также к предметам ведения могут относиться организация социальных защитных мероприятий, направленных на поддержку малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов;

5) организация энергетических, информационных, транспортных систем субъектов;

6) разработка и проведение кадровой политики в субъектах РФ;

7) поддержка и развитие военно-промышленного комплекса и усиление гражданской обороны в субъектах РФ.

Субъекты вправе вносить в договор между РФ и субъектами РФ собственные предметы ведения в соответствии с особенностями своего региона (округа, субъекта).

К предметам ведения относят также полномочия управления в субъектах РФ, которые могут стать предметом спорных ситуаций. При существовании централизованного федерального государственного управления происходит закономерное обострение противоречий относительно разделения полномочий, функций и ответственности между субъектами РФ и РФ. Так же на основании Федерального закона от 29.12.2004 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» (с изм. и доп. от 3 июня 2006 г.) субъекты РФ вправе принимать и реализовывать свои программы по охране и использованию природы, животного мира. Расширились полномочия по организации экологической экспертизы, государственной документальной экспертизы в области градостроительства. Однако эти полномочия не были переданы как собственные полномочия субъектам РФ.

7. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА РФ

7.1. ОБРАЗОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ.

Полномочный представитель Президента РФ

Образование семи федеральных округов произошло в соответствии с Указом от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе президента РФ в федеральном округе» (с изм. и доп. 21 марта 2005 г.). Федерация образовывается административно-территориальными и национально-территориальными единицами.

1) Дальневосточный федеральный округ: Республика Саха, Корякский и Чукотский автономные округа, Сахалинская область, Приморский и Хабаровский края, Камчатская и Магаданская области.

2) Центральный федеральный округ: г. Москва, Ярославская, Белгородская, Ивановская, Липецкая, Калужская, Курская, Смоленская и иные области.

3) Северо-Западный федеральный округ: Ненецкий автономный округ, Мурманская, Ленинградская, Архангельская, Вологодская и иные области.

4) Приволжский федеральный округ: Пермская, Самарская, Саратовская, Кировская области, республики Башкортостан, Марий-Эл, Татарстан, Коми-Пермяцкий автономный округ и иные.

5) Южный федеральный округ: республики Адыгея, Дагестан, Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Ростовская, Волгоградская области и иные.

6) Уральский федеральный округ: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области и иные.

7) Сибирский федеральный округ: Алтайский, Красноярский края, Иркутская, Омская, Кемеровская, Новосибирская, Томская области, Усть-Ордынский и Бурятский автономные округа и иные.

Полномочный представитель Президента РФ – должностное лицо, которое представляет Президента РФ на территории федерального округа, осуществляющее его конституционные полномочия.

Задачи Полномочного представителя Президента РФ:

1) реализация направлений внешней и внутренней политики РФ;

2) отчет перед Президентом РФ о социально-экономической среде в округе. Функции Полномочного представителя Президента РФ:

а) анализ и направление предложений по совершенствованию реализации направлений внутренней и внешней политики РФ в федеральном округе;

б) разработка программы социально-экономического развития в федеральном округе. Права Полномочного представителя Президента РФ:

а) запрашивать необходимую информацию от органов государственной и муниципальной власти субъекта;

б) производить контроль над использованием федерального государственного имущества. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе подчиняется Президенту РФ, назначается на должность Президентом РФ.

7.2. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ:

ПРИНЦИПЫ И ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Система органов государственной власти является обязательным атрибутом каждого государственного образования, формирующегося на основании статей действующей Конституции РФ, разделяющей органы государственной власти на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ. Согласно ст. 11 Конституции РФ государственная власть осуществляется теми органами государственной власти, которые были образованы в субъектах РФ. Система органов государственной власти субъектов РФ основывается на тех же принципах, что и система федеральных органов государственной власти РФ: на принципе разделения властей. Согласно ст. 10

Конституции РФ принцип разделения властей заключается в делении государственной власти на судебную, законодательную, исполнительную власти.

Системы региональных органов и муниципальных органов государственной власти находятся в совместном подчинении у системы федеральных органов государственной власти РФ. В процессе совместного управления местными государственными органами система органов государственной власти в субъектах РФ и федеральные органы государственной власти РФ издают федеральные законы и принимают нормативные акты субъектов РФ. Субъекты РФ вправе самостоятельно на основании Конституции РФ формировать собственную систему органов государственной власти, т. е. использовать принцип разделения властей при их формировании. При осуществлении законотворческой деятельности органы государственной власти в субъектах РФ обязаны согласовывать свою деятельность с федеральными органами государственной власти РФ.

На основании ст. 77 Конституции РФ системы органов государственной власти всех субъектов РФ образуют федеральную систему государственной власти РФ, при этом часть своих полномочий федеративный орган может разделять между субъектами государственной власти РФ. Формирование и принципы осуществления властных полномочий системы органов государственной власти субъектов РФ обеспечиваются правовой основой и регулируются действующей Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ, такими как:

1) Указ Президента РФ от 02.07.2005 г. №773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»;

2) ФЗ от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 03 июня 2006 г.).

7.3. ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО (ГЛАВА) СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ:

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПОЛНОМОЧИЯ

Высшее должностное лицо субъекта Федерации является главой высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, т. е. Правительства РФ, свою деятельность осуществляет на основании Конституции РФ, ряда законов о выборах должностных лиц РФ, высшего закона субъекта РФ. Институт высшего должностного лица в субъектах Федерации сформировался в 1991 г. в виде государственного правового института. Утверждение высшего должностного лица в субъекте Федерации как руководителя двояко влияет на принцип разделения властей. Одно должностное лицо параллельно исполняет полномочия исполнительной власти и функции государственной власти. Данное положение нарушает установленную систему сдержек и противовесов, закрепленную в качестве баланса между разными ветвями власти. В результате вероятна ситуация, когда одна ветвь государственной власти станет преобладающей по отношению к остальным ветвям власти. В настоящее время действует Указ Президента РФ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым высшему должностному лицу субъекта РФ доверены следующие полномочия:

- 1) официальное представление соответствующего субъекта РФ в федеральных отношениях государственной власти РФ;
- 2) выступление от имени соответствующего субъекта РФ;
- 3) подписание и обнародование принятых нормативных актов представительного органа субъекта РФ либо отклонение таковых;
- 4) заключение соглашений и договоров в предусмотренном федеральном порядке;
- 5) организация правительства субъекта;

6) утверждение или отклонение должностных лиц субъекта РФ согласно с Федеральным законом и от имени исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

7) предложение к рассмотрению Президентом РФ, Правительством РФ, других органов власти законодательных актов, проектов в пределах своей компетенции;

8) назначение официального представителя исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в Совете Федерации Федеративного собрания РФ, основываясь на правовых актах субъекта РФ и Федеральном законе;

9) назначение полномочных представителей в городской думе субъекта РФ, других органах государственной власти;

10) предложение кандидатуры на рассмотрение городской думы субъекта РФ на должности судей уставного суда субъекта РФ;

11) выполнение других полномочий, предусмотренных Конституцией РФ, Уставом, законами субъекта РФ и Федеральными законами.

7.4. СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

Система органов исполнительной власти основывается на принципах федерализма, ее законодательная база - на Конституции РФ, республик, входящих в состав РФ, законах РФ и субъектов РФ. Принцип федерализма обеспечивает действующую систему исполнительной власти. Систему органов исполнительной власти в субъектах РФ представляет высшее должностное лицо субъекта РФ, территориальные органы исполнительной власти и правительство. Система органов исполнительной власти - звено государственного аппарата, необходимое для осуществления функций государственно-властного характера. Система органов исполнительной власти в субъекте РФ включает федеральные органы исполнительной власти РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ: правительство субъекта, территориальные, отраслевые, функциональные органы исполнительной власти. Система органов исполнительной власти формируется

непосредственно субъектами РФ в соответствии с принципами конституционного строя РФ и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Возглавляет систему исполнительной власти в субъектах РФ высший орган субъекта РФ: мэр, губернатор, глава администрации.

8. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

8.1. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Законодательные органы власти субъектов Федерации представляют собой постоянно действующий орган государственной власти субъекта РФ. Процесс формирования, функции, структура, роль в деятельности государственной власти регулируются Конституцией РФ и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Процесс формирования законодательных органов субъектов РФ осуществляется методом выборов. В законодательные органы субъектов выбираются граждане РФ, постоянно проживающими на территории РФ и обладающие пассивным избирательным правом. Выборы в законодательные органы проводятся на основании прямого всеобщего и равного избирательного права методом тайного голосования. Во всех законодательных органах субъектов РФ создаются коллегии, которые выполняют разные функции и наделены разными полномочиями в зависимости от многих причин, например от социально-политической ситуации в субъекте РФ. Часто коллегии при законодательных органах выполняют функции по организации деятельности законодательного органа власти в субъекте Федерации. Однако такие коллегии не должны обладать полномочным правом по самостоятельному выполнению функций законодательного органа государственной власти субъекта Фе-

дерации. Коллегия имеет право только на то, чтобы существовать как совещательный орган при законодательной власти. Сам коллегиальный орган при законодательной власти субъекта Федерации состоит из председателя законодательного органа, заместителей председателя и председателей постоянных комиссий или комитетов. Иногда могут присутствовать руководители депутатских групп.

Структура законодательного органа власти субъектов Федерации является совокупностью органов, которые входят в состав самого законодательного органа власти. Законодательные органы субъектов Федерации выполняют ряд функций, которые включают в себя:

1) разработку и принятие устава или конституции субъекта Федерации, поправок и изменений к ним;

2) выполнение регулирующих функций относительно предметов ведения субъектов Федерации и РФ в полном объеме полномочий субъектов Федерации;

3) осуществление основных функций по законодательной, контрольной, организационной и социально-экономической деятельности в субъектах Федерации;

4) осуществление других функций, которые прописаны в Конституции РФ, уставах субъектов Федерации.

8.2. КОНТРОЛЬ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Контроль над деятельностью органов государственной власти субъектов РФ осуществляет Институт федерального вмешательства, структура которого состоит из следующих компонентов:

1) наличия причины для вмешательства, т. е. условий;

2) законодательной базы, обоснования действий представителей института вмешательства;

- 3) состава субъектов – членов института федерального вмешательства;
- 4) состава субъектов, ведение которых можно контролировать институтом федерального вмешательства;
- 5) процедур и мер института федерального вмешательства.

Институт федерального вмешательства выполняет функции контроля и надзора над деятельностью органов государственной власти в субъектах РФ. Среди мер, применяемых институтом федерального вмешательства, присутствуют принуждение, предписание и другие меры, предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами. Также контроль над деятельностью субъектов РФ осуществляют судебные органы, Президент РФ, Министерство юстиции РФ и Генеральная прокуратура РФ. Существует перечень ситуаций, при которых институт вмешательства имеет право на выполнение своих полномочий:

- 1) законодательные нормы нечетко сформулированы или их формулировка явно негативного характера, и ее применение может нанести вред как государству, так и рядовым гражданам, их имуществу, здоровью, их профессиональной деятельности;

- 2) спорный предмет ведения не оформлен в законном порядке и не упоминается в Конституции РФ, других законодательных документах, в таком случае институт вмешательства имеет право ввести новые полномочия соответствующего субъекта Федерации;

- 3) делегированные субъектам Федерации полномочия противоречат друг другу, и создается ситуация, когда несколько субъектов Федерации обладают одинаковыми полномочиями на один предмет ведения, при этом отсутствуют нормативные акты (федеральные законы), которые могли бы разрешить спорную ситуацию;

- 4) преднамеренное или непреднамеренное бездействие института государственной власти в случаях, когда ответственность должна была наступить, но без соответствующего оформления в законную силу не вступила. В процессе контроля над деятельностью субъектов Федерации могут принимать участие

все государственные органы власти всех уровней, особенно органы власти, заинтересованные в решении проблемы: Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Казначейство РФ и его филиалы как наблюдатели, Полномочные представители Президента РФ в субъектах РФ, Счетная палата РФ, Генеральная прокуратура РФ, кредиторы, суды.

8.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Региональная политика РФ – это составная часть политики РФ, одним из направлений которой является оптимальная организация национального пространства.

Региональная политика – это деятельность органов государственной власти по разработке и применению мер, направленных на максимальное развитие политики в региональном ракурсе по установлению оптимальных взаимоотношений между государством и регионами, а также между самими регионами.

Цели региональной политики РФ:

- 1) сохранение и укрепление единого экономического пространства;
- 2) обеспечение правовых, экономических, социальных и организационных основ;
- 3) выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- 4) обеспечение социальных прав и свобод граждан;
- 5) оптимальное использование природно-климатических свойств регионов.

Задачи региональной политики РФ:

- 1) содействие развитию экономической реформы;
- 2) сокращение различий в развитии регионов;
- 3) создание условий, разработка мер по укреплению или поддержанию экономической базы;
- 4) повышение уровня и качества жизни населения, благосостояния;
- 5) повышение конкурентоспособности регионов на рынке.

Важнейшие положения региональной политики в России:

- 1) децентрализация власти сверху вниз в связи с расширением полномочий органов государственной власти регионов в сферах совместного ведения;
- 2) принцип равноправия региональных органов государственной власти между собой и в их отношениях с федеральными органами.

Родиной региональной политики является *Западная Европа*. Направления современной региональной политики в некоторых европейских странах:

- 1) сбалансированность размещения производственных сил;
- 2) развитие неконкурентоспособных товаропромышленных регионов;
- 3) оптимальное использование трудовых ресурсов;
- 4) стимулирование слаборазвитых регионов.

Великобритания. Сильные стороны региональной политики: территориальная всеохватность, стимулирование поступления инвестиций в слаборазвитые регионы.

Франция. Существует две противоположные концепции: теория «вспрыскивания» в экономику (равномерное размещение производительных сил для остановки миграционных процессов) и концепция полюсов роста (развитие избранных регионов).

Италия. Преодоление социально-экономических контрастов между Севером и Югом.

Германия. Создание эффективной системы государственного управления организация социального страхования.

8.4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ: ПОНЯТИЯ, ВИДЫ, ТЕХНОЛОГИИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Государственные управленческие решения являются конечным результатом специфической управленческой деятельности. Процесс принятия решения – творческая деятельность, включающая основные этапы, необходимые для принятия решения:

- 1) выработка и постановка конечной цели управленческого решения;

- 2) анализ проблемы на основе собранной информации;
- 3) отбор главных критериев, необходимых для оценки вариантов решений;
- 4) проведение консультативных обсуждений и прений со всеми специалистами и консультантами;
- 5) отбор нескольких оптимальных вариантов решений;
- 6) принятие окончательного решения;
- 7) распределение полномочий и обязанностей по выполнению принятого управленческого решения.

Технология процесса принятия решения включает в себя три стадии:

1) стадию подготовки управленческого решения – всесторонний анализ ситуации на всех уровнях (на макро- и микроуровнях), работа с информацией (поиск, сбор и анализ данных), формирование проблемы;

2) стадию принятия решения – разработку критериев, методов расчетов и оценку всех вариантов управленческих решений, отбор окончательного управленческого решения;

3) стадию реализации управленческого решения – разработку и принятие мер по конкретизации решения и распределение обязанностей, функций по реализации принятого решения. На этой стадии осуществляется контроль над процессом реализации, внесение коррективов и поправок, оценка эффективности полученного конечного результата. Все управленческие решения должны соответствовать конечным целям и поставленным задачам государства или организации, должны быть конкретными, обоснованными и сочетающими эффективность применения, скорость реализации, минимальный уровень затрат и возможность корректировки на любой стадии реализации. Вся информация должна быть достоверной по конкретным данным и полноценной по всем изучаемым направлениям. Специально организованная структура или отдел должны проводить мероприятия по изучению состояния внешней и внутренней информационной среды с целью принятия эффективного управленческого решения.

Чаще всего в процессе принятия решения на стадии обсуждения вариантов решения привлекаются специалисты по узким направлениям работ, обладающие практикой по реализации конкретного вида работ, так как фактор знаний, практического навыка оказывает влияние на процесс реализации принятого управленческого решения. Современные методы производства и управления позволяют управленцам принять управленческие решения разного уровня сложности (использование электронно-вычислительной технологии).

9. ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ И УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВОМ

9.1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА: ВИДЫ, СТРУКТУРА, РОЛЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

Государственная информационная система является набором специфических мероприятий, методов, направленных на сбор, хранение, обработку данных и дальнейшее использование по назначению любой информации. Такая система создана с целью проведения исследовательских мероприятий и создания новых информационных продуктов.

Виды государственных информационных систем:

- 1) межведомственные системы информационного взаимодействия;
- 2) транзакционные системы, поддерживающие основные функции государственной информационной системы;
- 3) информационно-аналитические системы (сбор, обработка, анализ и хранение данных); электронные архивы;
- 4) системы взаимодействия с юридическими и физическими лицами, ответственными за электронную связь всех ветвей власти;
- 5) система госбезопасности;
- 6) системы электронных офисов и кабинетов для повседневного использования в работе сотрудниками информационной структуры.

Главной задачей центрального информационного ядра является информационное обеспечение управленческих решений. К основным назначениям информационных систем относят:

1) формирование единого информационного пространства на территории государства;

2) обеспечение сопоставимости различных показателей во всех сферах жизнедеятельности человека;

3) повышение уровня эффективности государственного управления;

4) снижение уровня затрат на принятие и осуществление управленческих решений;

5) формирование базы для дальнейшего усовершенствования информационной системы. Роль государственной информационной системы в государственном управлении состоит в следующем:

1) в решения конкретные задачи организационной структуры;

2) в необходимости контроля над социальными, этическими и другими сферами жизни государства;

3) в создании эффективной, достоверной и применимой информации.

9.2. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА: ИМИДЖ, ПЛАН, СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

В государственном управлении регион представляет собой определенную часть хозяйственного народного комплекса страны. Иногда регион приравнивают к понятию «район», так как точной и общепринятой формулировки региона не существует. Существуют критерии, по которым принято отличать регионы друг от друга: географические условия, природные ресурсы, общая площадь, другие критерии. Западные ученые предлагают трактовать понятие «регион» как определенный участок территории, который обладает однородностью, но не ограничен четкими границами. Процесс управления продвижением региона является совокупностью определенных мероприятий, в результате про-

ведения которых регион может развиваться. Для того чтобы проводить мероприятия по продвижению региона, необходимо составить план (бизнес-план), который обязательно должен включать следующие пункты:

- 1) анализ и прогнозы состояния экономики региона;
- 2) анализ и прогнозы развития местных органов самоуправления;
- 3) анализ всех (в том числе и специфических) ресурсов региона.

На основе выявленных показателей необходимо сформировать систему критериев, с помощью которых будет проводиться разработка метода продвижения региона. В прошлом советская наука управления развитием предлагала один общий метод продвижения регионов в максимально сбалансированном уровне расходов, достаточном количестве природных ресурсов, высоком уровне профессионализма людей и в сжатые сроки.

В настоящее время продвижение региона может проводиться без учета индивидуальных особенностей регионов в рамках общей концепции распределения средств, составленной для всех регионов страны.

В советские годы в процессе планирования продвижения и проведения исследований выявляли ряд вопросов и условий, которые необходимы были для эффективного выполнения задач:

- 1) возможность сохранения экологической системы региона;
- 2) организация рыночной инфраструктуры в регионе;
- 3) разработка плана продвижения региона в условиях ограниченного потенциала региона;
- 4) разработка инвестиционной политики региона;
- 5) выявление новых методов использования местных ресурсов.

С точки зрения экономической и социальной научности, в стране вновь долженствовует необходимость возврата в народное хозяйство планового продвижения регионов. План должен содержать подробный перечень мероприятий по внесению изменений в работу государственного аппарата управления регионом, изменение методов эксплуатации природных и других ресурсов, смену

курса развития в сферах деятельности населения. Продвижение региона должно поддерживаться средствами массовой информации, для этого необходимо иметь налаженную связь с общественностью: население должно своевременно получать информацию.

В плане также должны быть отражены мероприятия по построению имиджа региона (ресурсный, курортный, образовательный центры).

9.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ:

ЦЕЛИ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ

Государственное регулирование экономики – это система законодательных, исполнительных и контролируемых мер, применяемых государственными органами власти с целью приспособления экономической системы к изменяющимся условиям. Государственное регулирование экономики – это процесс воздействия органов государственной власти на отдельные элементы внутреннего и внешнего рынков посредством макро- и микроэкономических регуляторов. Макроэкономическое регулирование экономики – это управленческая деятельность, федеральных органов власти, осуществляемая для подготовки решений и выработки мероприятий, необходимых для реализации центром и субъектами РФ. Цели государственного регулирования экономики:

- 1) экономический рост и комплексное и динамичное развитие экономики;
- 2) социально-политическая и экономическая стабильность;
- 3) экономическая справедливость;
- 4) повышение благосостояния и уровня жизни населения;
- 5) международное сотрудничество, развитие интеграции.

Задачи государственного регулирования экономики:

- 1) реализация функций государства;
- 2) рациональное использование материальных, трудовых, природных и иных ресурсов;

- 3) создание стимулов к самореализации возможностей человека;
- 4) определение стратегических, социально-экономических целей и средств их достижения;
- 5) осуществление фундаментальных научно-технических исследований.

Государство должно сглаживать недостатки «рыночных реформ». Необходимость участия государства в экономической жизни связана с тем, что оно обязано заботиться об инвалидах, детях и других малозащищенных слоях населения. Она влечет за собой регулирование денежного обращения, платежного баланса, валютных курсов, внешней и внутренней торговли.

Методы государственного регулирования экономики:

- 1) административное регулирование – это постановления, разрешения, предписания, включая меры запрета и принуждения;

- 2) правовое регулирование – установление соответствующих правил. Система законодательных норм должна определять: формы и права владения собственностью, условия заключения контрактов и др.;

- 3) экономическое регулирование – методы прямого воздействия на хозяйствующие субъекты (контроль над финансовыми операциями государственных предприятий, установление соответствующих цен, тарифов) и косвенные методы (физические и юридические лица, частные предприятия).

В разных отраслях и сферах применяют вышеуказанные методы в зависимости от сложившейся ситуации. Наиболее часто используются экономические методы.

9.4. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ,

СФЕРЫ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Органы государственного регулирования существуют во всех сферах жизнедеятельности человека и наделены полномочиями управления в государстве. Также органы управления обладают компетенцией принимать решения и контролировать их исполнение. Органы государственного регулирования

должны действовать исключительно в интересах населения государства. Органы государственного регулирования экономики обусловлены принципами, раскрытыми в Конституции РФ, на основе которых органы делятся на судебные, исполнительные и законодательные. Сферы деятельности подчинены направлениям политики органов регулирования: внешняя сфера деятельности обусловлена функционированием во внешней политике, а внутренняя сфера деятельности – во внутренней политике государства.

Направление деятельности органов государственного регулирования экономики определяется Президентом РФ, который подписывает федеральные законы после принятия их Государственной думой и одобрения Советом Федерации.

Законодательные органы государственного регулирования разрабатывают и обеспечивают принятие программ развития или поддержания экономического развития государства или субъектов РФ. Исполнительные органы государственного регулирования на высшем уровне обязаны создать условия эффективного выполнения принятых программ экономического развития государства, субъекта Федерации.

Судебные органы государственного регулирования проводят контроль над воплощением принятых программ, оказывают поддержку в рамках действующего законодательства и Конституции РФ.

Функции органов государственного регулирования исполняют федеральные комитеты РФ, федеральные комиссии, федеральные службы, министерства РФ, агентства по экономическому развитию. Государственное устройство предполагает разделение полномочий и расширение прав всех субъектов РФ на федеративном и региональном уровнях.

Федеративные органы государственного регулирования экономики руководствуются Конституцией РФ, региональные органы регулирования экономики подчиняются федеративным органам и Конституции РФ.

В процессе осуществления функций по государственному регулированию проводится постоянное усовершенствование деятельности органов государственного регулирования экономики.

Значительную роль в управлении экономическими процессами играют агентства и службы налоговой политики, по финансовому оздоровлению и банкротству, по патентам и товарным знакам, по государственным резервам. Также принимают участие в государственном регулировании экономики органы надзора по горной, ядерной промышленности и др.

10. ГОСУДАРСТВО И СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

10.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ СФЕРАМИ

Социальная политика государства – это меры, направленные на социальное развитие государства, рост доходов, потребления и благосостояния населения, повышение качества и уровня жизни населения, социальной защиты и социальной поддержки граждан РФ. Так как Российское государство является социально направленным государством, то государственное управление охватывает, кроме многих других сфер, еще и социальную и культурную сферы. Государственное управление в социально-культурной сфере утверждено на следующих уровнях:

1) в сфере образования общее руководство осуществляется Правительством РФ и правительствами в субъектах РФ, администрациями субъектов РФ. Непосредственное управление образованием возложено на Министерства общего и профессионального образования, на комитеты при министерствах, на департаменты и управления разного уровня в субъектах РФ;

2) управление сферой здравоохранения возложено в общем формате на Президента РФ и Правительство РФ, а непосредственное управление – на Министерство здравоохранения РФ. Система управления в этой сфере представля-

ет собой совокупность министерств, департаментов и отделов муниципальной системы всех субъектов РФ. К ведомственной системе здравоохранения относятся медицинские военные службы, комитеты или службы по санитарно-эпидемиологическому контролю при Министерстве РФ и департаментах в субъектах РФ;

3) общее управление наукой осуществляется Правительством РФ, непосредственно ответственность несут Министерство науки и технологий и Российская академия наук, Управление фундаментальной науки и отраслевые комитеты в субъектах РФ;

4) государственное управление культурой в общем плане подведомственно Правительству РФ и правительствам субъектов РФ. Непосредственно развитием культуры управляет Министерство культуры РФ. В субъектах РФ развитием социально-культурной сферы управляют комитеты и службы по отраслям (по печати, по телевидению, радиовещанию и т. д.);

5) сфера социальной защиты граждан находится в общем подчинении у Правительства РФ и Президента РФ под непосредственным руководством Федеральной службы миграции и Министерства труда и социального развития РФ. Именно в социальной сфере защиты граждан возрастает роль непосредственного участия депутатов органов местного самоуправления.

10.2. СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Важнейшими сферами, в которых государство проводит социальную политику, выступают сферы труда, потребления, быта, образования, культуры и искусства, социального обеспечения, социальной защиты.

Необходимо выделять следующие формы реализации социальной политики:

- 1) коллективные, – это назначение стипендий, пенсий;
- 2) индивидуальные, – это назначение льгот матерям-одиночкам, инвалидам и т. п.

Методы социальной политики государства – это способы, используемые уполномоченными органами государственной и муниципальной власти РФ для реализации направлений социальной политики государства.

Методы социальной политики:

- 1) экономические – снижение цен, тарифов, налогов;
- 2) административно-распорядительные – установление квот и выдача лицензий, запрет на продажу;
- 3) правовые – правила регистрации юридических и физических лиц, действующих в области социального обслуживания, законы о пенсиях и труде.

Социальная политика строится исходя из следующих принципов:

- 1) социальной справедливости;
- 2) равенства в получении необходимых социальных благ и услуг.

Социальная сфера в РФ представлена здравоохранением, образованием, социальным обеспечением, культурой, спортом, социально-производственной инфраструктурой жизнеобеспечения населения.

Выделяют следующие услуги:

- 1) социально-культурные услуги (просвещение, образование);
- 2) социально-бытовые услуги (торговля, бытовое обслуживание, ЖКХ).

Главная задача социальной политики – повышение уровня и качества жизни населения. Направления социальной политики:

- 1) регулирование доходов населения;
- 2) помощь социально-уязвимым категориям населения;
- 3) обеспечение занятости населения;
- 4) улучшение демографической ситуации в стране. Социальная защита населения – это одна из основных функций государства, которая должна осуществляться при любых условиях.

Возможности социальной защиты могут различаться в зависимости от:

- 1) характера общественно-политического строя;
- 2) социально-экономической и политической ситуации в РФ.

Система социальной защиты – это такие механизмы и способы, с помощью которых осуществляется перераспределение доходов от экономически активных слоев населения в пользу больных, пожилых, нетрудоспособных, малообеспеченных граждан.

10.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Государственные социальные программы создаются на всех уровнях власти и во всех сферах, направлены на ускорение решения проблем социальной направленности, удовлетворение потребностей населения государства и укрепления позиций на определенном социальном уровне. Государственные социальные программы формируются на федеральном уровне, региональном уровне, муниципальном уровне. Низшие по уровню государственные органы предлагают свои государственные социальные программы на рассмотрение и одобрение органам власти, стоящим выше по уровню власти. К государственным социальным программам предъявляются определенные требования, которые разрабатываются с учетом субъектов Федерации или других принципов.

Общие требования к государственным социальным программам:

- 1) постановка проблемы и последовательное решение этой проблемы;
- 2) основные задачи, цели, последовательность реализации и сроки, необходимые для реализации программы;
- 3) источники и объемы затрат на реализацию государственной программы;
- 4) непосредственный механизм реализации, конкретная система и органы непосредственного контроля;
- 5) социально-экономическая эффективность государственной программы;
- 6) подробный перечень мероприятий и сроки выполнения каждого мероприятия;
- 7) данные о государственном заказчике и разработчиках.

Федеральные государственные программы формируются для решения федеральных задач:

- 1) охрана семьи, материнства и детства;
- 2) развитие молодежной политики;
- 3) развитие производства и промышленности;
- 4) развитие и укрепление международных отношений;
- 5) обеспечение развития культурной и просветительной деятельности;
- 6) развитие материально-технического обеспечения системы образования регионов;
- 7) другие государственные целевые федеральные программы.

Региональные государственные программы формируются с целью решения региональных задач:

- 1) строительство жилья, развитие коммунально-жилищного обслуживания населения области, региона;
- 2) социальное развитие села;
- 3) развитие образования на селе;
- 4) развитие здравоохранения в области;
- 5) развитие социальной защиты населения области, меры социальной поддержки населения;
- 6) целевая программа развития инвестиционного фонда государственной собственности региона;
- 7) другие региональные государственные программы.

10.4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО - ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ

Процесс государственного управления административно-политической сферой понимается как двоякий процесс: как определенная деятельность и как административно-правовой режим, осуществляющий поддержку этой деятельности. Именно административно-правовой режим превращает гражданскую

деятельность по государственному управлению в государственную службу, присваивая ей статус военнослужащих.

В зависимости от того, какие функции и полномочия выполняет конкретная служба государственного органа власти, статус военнослужащих может быть всего лишь базовым. В административно-политической сфере четко разграничены военная государственная и военная гражданская службы. Государственное управление административно-политической сферой включает в себя:

- 1) управление обороной;
- 2) управление иностранными делами;
- 3) управление внутренними делами;
- 4) управление национальной безопасностью;
- 5) управление юстицией.

Общее управление обороной РФ осуществляется Верховным главнокомандующим (Президентом РФ) и Правительством РФ, непосредственное руководство осуществляется Министерством обороны. Оперативное управление подвластно Генеральному штабу Вооруженных сил, военного округа, флота, штабу, воинской части. К совещательным органам относят Военные советы во всех вооруженных силах, в военных округах и родах войск.

Управление иностранными делами осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ, за непосредственное управление отвечает Министерство иностранных дел и дипломатические представительства (посольства и миссии), консульства, МВД.

Управление внутренними делами осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ, непосредственным управлением занимаются Министерство и Управление внутренних дел, ОВД муниципальных образований, транспортные и водные ОВД. Оперативным управлением занимаются криминальная милиция и милиция общественной безопасности, ОВД. К совещательным органам относят госинспекцию ГИБДД, главное управление ГИБДД субъектов РФ, муниципальных образований.

За общее управление национальной безопасностью ответственны Президент РФ и Правительство РФ, оперативной работой занимаются Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки и Вооруженные силы. Вспомогательную работу проводят органы внутренних дел, Министерство налогов и сборов, комитеты гражданской обороны и пограничные войска.

Общее руководство управлением юстицией проводится Президентом РФ и Правительством РФ. Функции непосредственного руководства осуществляют Министерство юстиции, отделы юстиции субъектов и муниципальных образований, отделы ЗАГСa. Работу нотариата контролируют нотариальные палаты, а работу адвокатуры контролирует коллегия адвокатов.

ВОПРОСЫ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

1. В чем заключается сущность государственного управления?
2. Дайте краткие характеристики исполнительно-распорядительной деятельности госуправления.
3. Предмет государственного управления.
4. Виды правовых актов государственного управления.
5. Ведущие школы и направления в теории государственного управления.
6. В чем состоят разногласия «социальной теории» государственного управления и так называемой теории «школы человеческих отношений»?
7. Кейнсианская и монетаристская модели государственного управления.
8. Разъясните сущность монетарной теории государственного управления.
9. Структура государственного аппарата.
10. Государственное управление: принципы, формы, методы, средства.
11. Эффективность государственного управления: понятия и критерии.
12. Соотношение понятий и принципы организации государственной власти.
13. Система государственного управления зарубежных стран (США, ФРГ, Великобритания, Франция).
14. Сущность института Президента РФ: статус, полномочия, ответственность.
15. Общая характеристика Федерального собрания РФ.
16. Правовая основа деятельности Федерального собрания РФ.
17. Структура и организация деятельности Государственной думы Федерального собрания РФ.
18. Правовой статус депутата Государственной думы и члена Совета Федерации.
19. Система государственной власти в РФ.
20. Судебная власть в Российской Федерации: понятие, признаки, функции.
21. Федеральные органы государственной власти особой компетенции.
22. Общая характеристика федеральных органов исполнительной власти.

23. Государственный совет Российской Федерации: место и роль в системе государственных органов.
24. Основные задачи Государственного совета РФ.
25. Особенности государственного устройства Российской Федерации.
26. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ.
27. Система органов государственной власти субъектов РФ: принципы и правовая основа деятельности.
28. Высшее должностное лицо (глава) субъекта Федерации: правовое положение и полномочия.
29. Законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации.
30. Каковы механизмы контроля над деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации?
31. Государственная региональная политика: теоретические подходы, основные направления, механизмы реализации.
32. Важнейшие положения региональной политики в России.
33. Государственные управленческие решения: понятия, виды, технологии разработки и реализации.
34. Виды государственных информационных систем.
35. Государственное регулирование экономики: цели, формы и методы.
36. Методы государственного регулирования экономики:
37. Органы государственного регулирования экономики, сферы их деятельности.
38. Государственное управление социальной и культурной сферами.
39. Сущность и основные направления государственной социальной политики.
40. Государственное управление административно-политической сферой.
41. Государственное управление в чрезвычайных и конфликтных ситуациях.

42. Законность и ответственность в государственном управлении.
43. Местное самоуправление как субъект управления общественными процессами.
44. Сущность и содержание муниципального управления.
45. Основные принципы местного самоуправления в России.
46. Гарантии местного самоуправления.
47. Организационная структура государственного управления.
48. Принципы и конституционное построение ветвей власти.
49. Функции и полномочия Президента России.
50. Взаимоотношения Президента с другими ветвями власти.
51. Структура правительства России.
52. Социальное партнерство власти с различными структурами общества.
53. Сущность трехуровневой системы управления государством.
54. Разделение функций.

Часть вторая.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

11. ФОРМИРОВАНИЕ, ПРИНЦИПЫ, СУЩНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

11.1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Понятие местного самоуправления, как непосредственной власти народа, официально вошло в нашу жизнь в начале 1990 гг. До того времени термин «местное самоуправление» отсутствовал даже в законодательстве государства. Официально институт самоуправления был признан 9.04.1990 г. Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный закон четко определил роль, место и полномочия органов местной народной власти. Правовая основа местного самоуправления была заложена в Конституции РФ, принятой 12.12.1993 г., в которой говорится об организации народной власти местного уровня. Законность института власти самоуправления закреплено и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основе этих и других законодательных документов полномочия субъектов РФ значительно расширились.

Весь процесс формирования деятельности местных органов самоуправления проводился в соответствии с международными актами, например, Европейской хартией местного самоуправления, которая осуществляет свою деятельность в пределах Совета Европы.

Россия входит в Совет Европы с 1996 г., следовательно, обязана соблюдать и подчинять свои интересы Уставу Совета Европы. Именно международный документ «Европейская хартия», который был подписан 28.02.1998 г., и вступил в законную силу 01.09.1998 г., регламентирует все важнейшие принци-

пы, гарантии, ответственность, права и полномочия органов местного самоуправления.

На данном этапе в РФ одним из главных приоритетных направлений развития местного самоуправления считается ориентирование на формирование бюджетной системы доходов, которые могли бы обеспечивать органы местного самоуправления возможностью реализовывать свои прямые функции и полномочия.

В процессе развития системы местного самоуправления в РФ следует выделить несколько приоритетных задач. К приоритетным задачам относятся разделение и распределение полномочий между государством и новообразованными органами местного самоуправления в субъектах РФ. Основная проблема возникает в процессе реализации управленческих полномочий по вертикали власти.

11.2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Местное самоуправление в России – это самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения через органы местного самоуправления. Основными законами, регламентирующими принципы местного самоуправления, являются:

1. Конституция РФ;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ I «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 03 июня 2006 г.);
3. Закон РФ от 06.07.1991 г. №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 апреля 2006 г.);
4. Иные федеральные законы и нормативно-правовые акты непосредственно субъектов РФ.

Существуют следующие основные принципы местного самоуправления, которые вытекают из положений Конституции РФ:

- 1) местное самоуправление может осуществляться гражданами или выборными органами;
- 2) границы территорий муниципальных образований изменяются по согласованию с населением данного образования;
- 3) местное самоуправление является самостоятельным в пределах принимаемых решений;
- 4) население определяет структуру избираемых им органов власти местного самоуправления;
- 5) население владеет, пользуется, распоряжается собственностью муниципального образования в соответствии с законодательством (средствами местного бюджета, имуществом органов местного самоуправления, муниципальными землями и природными ресурсами, муниципальным жилищным фондом и др.).

Полномочия органов местного самоуправления:

- 1) формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования в соответствии с действующим законодательством РФ;
- 2) владение, использование и управление муниципальной собственностью;
- 3) установление штрафов и организация сбора налогов на территории, подведомственной органам местного самоуправления (земельного налога, налога на рекламу и др.);
- 4) иные вопросы местного значения.

Гарантии местного самоуправления:

- 1) компенсация дополнительных расходов, понесенных органами местного самоуправления при реализации своих полномочий на территории муниципального образования;
- 2) право на защиту судебными органами.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дано определение финансово-экономической основы местного самоуправления.

Ее составляющими являются:

- 1) муниципальная собственность;
- 2) другая собственность, предназначенная удовлетворять потребности населения;
- 3) имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное муниципальным органам власти на праве оперативного управления.

11.3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Местное самоуправление является системой органов власти, которые наделены полномочиями, ответственностью с целью решения проблем местного уровня с учетом всей специфики данной местности. Например, учитываются территориальное расположение населенного пункта, его финансовое состояние, материальное обеспечение, численность самого населения и другие факторы, влияющие на выбор и метод выражения голоса народа. Органы местного самоуправления формируются в пределах законодательной власти государства, обладают правом формирования собственного местного бюджета для реализации своих функций и контроля общественных процессов. Местное самоуправление как субъект РФ обладает правом управления общественными процессами на местном уровне. Изучение роли и места в системе органов государственной власти местного самоуправления можно проводить с помощью разных подходов:

- 1) органы самоуправления являются основным, первостепенным звеном, связующим население государства с высшими уровнями государственной власти;
- 2) с помощью местного самоуправления реализуются прямые права населения на самостоятельное управление местными делами на местах;
- 3) население в лице органов местного самоуправления берет на себя в полном объеме ответственность за принятые ими решения в соответствии с местными традициями, историческими устоями конкретного населенного пункта.

Как самостоятельный субъект РФ местное самоуправление состоит из совокупности институтов прямого управления и организационных форм, с помощью которых население может реализовывать свои права.

Граждане имеют полное право на основании Конституции РФ осуществлять самоуправление в своих населенных пунктах следующими методами:

- 1) путем общего схода граждан или организацией общих собраний населения, референдумов или прямых выборов, при этом используя право голоса;
- 2) путем избрания из общего числа населения в выборные органы местного самоуправления (домовые комитеты, советы микрорайонов).

Местное самоуправление, как субъект управления общественными процессами, формируется на основании следующих принципов:

- 1) право самостоятельного принятия решений в пределах полномочий местных органов власти;
- 2) разграничение полномочий местных органов самоуправления в системе государственного управления;
- 3) допустимость использования разных форм и методов выражения права голоса в процессе местного самоуправления;
- 4) соответствие полномочий органов местного самоуправления и существующей ресурсной базы.

12. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Научное определение понятия социально-политического института «местное самоуправление» предполагает понимание его государственно-правовой природы. Существование муниципального управления, его эволюция связаны с проблемами публичной власти, которая существует в классовом обществе как государственная власть, осуществление которой доверено, прежде всего, общенациональным государственным органам и должностным лицам в соответствии с принципом разделения власти. Эта власть осуществляется также субъек-

тами Федерации в соответствии с разделением компетенции между федерацией и субъектами.

В историческом плане Россия уже пережила период перехода к полному народовластию. В современной, буржуазной России государственная власть, отменив советскую систему местного управления и стремясь к реализации *правового государства*, снова возобновляет институт самоуправления населения в том виде, как он был «отработан» в буржуазных странах и в самой прежней буржуазной России. Необходимость такого решения очевидна и в связи с огромной дифференциацией основных социально-экономических показателей уровня и качества жизни населения, которые по ряду показателей выходят далеко за пределы пороговых значений, наработанных в международной практике.

12.1. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В той или иной форме самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. Вся история местного самоуправления в России может быть разделена на два больших периода: первый охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединение производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделение власти на центральную и местную; второй период связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси.

1. Местное самоуправление Древней Руси. В это время имели место догосударственные формы развития самоуправления, то есть речь идет о зарождении общинного местного самоуправления. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти.

2. Местное самоуправление в 988–1764 гг. Данный период начинается с принятия христианства на Руси и продолжается до конца XVIII в. В это время

местное самоуправление в России существовало в форме производственных и территориальных общин. Люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищества, другие корпоративные единицы, характеризуются сословным, производственным, территориальным единством, выступают в качестве первичных ячеек, являются самой органичной и естественной основой местного самоуправления.

Становление и развитие местного самоуправления в России обуславливает необходимость теоретического осмысления данных процессов в правовом аспекте, используя анализ исторического прошлого, зарубежного опыта и современных тенденций⁵. Создается российская система местного самоуправления, о которой можно говорить как о модели организации местного самоуправления. Местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Форма осуществления местного самоуправления была сначала родовая, а затем непосредственная представительная демократия, которая проявлялась в вечевом управлении. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы.

В древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки: экономическую и юридическую самостоятельность, осуществление на уровне старших городов и местных Вече.

С приходом татаро-монгол вечевая власть была существенно подорвана на два с лишним века. К XVI веку образовались новые формы народовластия – крестьянская община и казачье самоуправление. Присущее славянским племенам общинное управление являло собой истинную модель местного самоуправления – имело экономическую основу и народовластие. Судебник 1550 года усилил государственную власть и привел к возникновению крепостного права, а Иван IV отделил местное самоуправление от государства.

⁵ Элеменкин, В. Г. Вопросы местного самоуправления в Российской Федерации. Астрахань, 2000.

XVII век положил начало бюрократизации местного самоуправления. Существовали две формы местного самоуправления: губернские и земские учреждения и воеводская система управления. Городские реформы Петра I несли в себе элементы зарождения земской модели местного самоуправления, однако при сохранении сильного государственного вмешательства Екатерина II провозгласила принцип сословности и самостоятельности в местном самоуправлении, издала несколько актов, которые и определили систему местного самоуправления вплоть до введения Александром II земских учреждений.

3. Местное самоуправление в 1764–1917 гг. В России местное самоуправление пережило целый ряд важных переломных этапов в своем становлении. Существенный толчок в его развитии дали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, преследовавшие цели децентрализации. Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. Необходимость перехода на местное самоуправление возникла с отменой крепостного права в России. Одновременно с освобождением крестьян от крепостной зависимости от помещиков, когда 23 млн крестьян были на «попечении» помещиков, которые так или иначе решали вопросы «жизнедеятельности» указанных крестьян. Центральная власть России решила эту проблему путем перевода крестьян и другие сословия на самоуправление, установив соответствующие налоги на решение местных вопросов. Самым большим его недостатком было сохранение сословного принципа формирования системы местного самоуправления, где крестьяне имели далеко не одинаковые права с другими сословиями на данной территории. В отличие от государственных органов земские учреждения рассматривались как общественные по своей сути органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни. Наряду с ними на местном уровне действовала и система государственного управления.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.), и Городовое положение (1892 г.), в результате чего заметно усилился контроль за местными органами самоуправления со стороны правительственных чиновников не только с точки зрения законности их деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций. Эта система местного самоуправления практически оставалась неизменной вплоть до октября 1917 года.

4. Местное государственное управление в 1917–1990 гг. Октябрьская революция принесла становление новой модели местного самоуправления – советской. Земское самоуправление было заменено новыми органами самоуправления, которыми явились Советы. Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II съезд Советов. Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года. Остальные же органы самоуправления входили в аппарат местных Советов. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

В основу организации власти на местах был заложен принцип единства системы Советов⁶, как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного, государственного аппарата управления. Таким образом, образовалась единая государственная советская система управления. В первые годы советской власти еще сохранялось административно-территориальное деление страны на губернии, уезды, волости. Высшим органом местной власти являлись съезды Советов (областной, губернский, уездный, волостной), а также городские и сельские Советы. Задачи местных Советов состояли в реализации постановлений высших органов власти; решение вопросов, касающихся местного значения; коор-

⁶ Бородкин, Ф. М. Проблемы самоуправления в России и задачи социологии / Ф.М. Бородкин // Регион: экономика и социология. – 1993. – № 1.

динации деятельности Советов в пределах данной территории; проведении мероприятий по хозяйственному, культурному развитию территорий. Прямыми были выборы в сельские и городские Советы. Эти Советы избирались непосредственно населением. Сельский Совет состоял из председателя и секретаря и избирался жителями села, и редко, но мог назначаться волостным исполкомом. Городские же Советы формировались на производственной основе, то есть путем выборов на заводах, фабриках, либо через профсоюзы из одного депутата от одной тысячи человек населения, что составляло не менее пятидесяти и не более тысячи членов. Если брать крупные города, то в них создавались районные Советы. Выборы в областные органы являли собой многоступенчатую систему. Представители сельских Советов выбирались на волостной съезд Советов, а их представители – на уездные съезды Советов. Уездные съезды и городские Советы посылали своих представителей на губернские съезды Советов. Губернские и областные съезды выбирали делегатов на Всероссийский съезд Советов. Таким образом съезды Советов формировались на основе многоступенчатых выборов.

Текущую работу выполняли исполнительные комитеты (исполкомы), являвшиеся исполнительно-распорядительными органами. Исполкомы являлись высшими органами власти, которые удерживали в своих руках управление всеми сторонами жизни общества. Исполкомы, в свою очередь, подразделялись на отделы и управления. Исходя из необходимости, могли создаваться подотделы, комитеты, комиссии.

К началу 30-х годов становится ясно, что местная власть не соответствует центральной системе власти, а также восстановленной государственной собственности, и поэтому в 1933 году принимается новое положение

«О горсовете». В нем городские Советы приобретают роль органа пролетарской диктатуры с проведением политики центра на местах. В этот период также происходит усиление общественных форм самоуправления домкомов, уличкомов и др. Тут следует отметить, что ряд исследователей истории разви-

тия местного управления доказывает, что советский период якобы ознаменовался ликвидацией элементов самоуправления. При этом забывают то обстоятельство, что советская власть сама была общенародной и, следовательно, структурные элементы низовой власти представляли из себя народную власть. Объективности ради нужно отметить, что даже в годы Великой Отечественной войны продолжали функционировать местные органы власти и управления наряду с центральными. Понятно, что в этот период в них происходили структурные изменения, которые были направлены на максимальную централизацию политического, хозяйственного и военного руководства. В период жизни И. Сталина и после его смерти в стране каких-либо существенных изменений в организации управления не происходило. Только в период правления Н. Хрущева на некоторое время было введено разделение Советов на промышленные (городские) и сельские⁷. Такая реорганизация способствовала, как считалось, улучшению специализации и кооперации регионов, развитию местных предприятий. В советский период отечественной истории под органами местного самоуправления необходимо понимать местные государственные органы публичной власти в составе общенародной системы управления обществом, обладавшие независимостью в решении вопросов местного значения по отношению к центральным органам государственной власти. Будучи органами советской власти, местные органы для выполнения своих полномочий финансировались из центрального бюджета страны.

Конституция 1977 года закрепила положение «О развитии социализме» и усилила влияние партийного управления, в том числе и местными органами. Согласно данной Конституции, основу местной власти и управления составили Советы депутатов трудящихся. Формой работы Советов являлись сессии.

В своей работе Советы опирались на постоянные и временные комиссии. Непосредственное управление осуществлялось исполнительными комитетами.

⁷ Комкова, Г. Н., Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации / Г.Н. Комкова, Ю.А. Крохина, В.И. Новоселов; под общ. ред. Новоселова В. И. – Саратов, 1998.

Исполкомы через отделы и управления руководили отраслями и сферами местной жизни. Таким образом, организационным принципом построения и функционирования местных органов являлся демократический централизм, в соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов.

Восьмидесятые годы ознаменовали собой период возрождения общественно-территориальных форм местного самоуправления. В этой связи решающим, с точки зрения процесса реформирования местных органов власти, стало принятие 9 апреля 1990 года закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Данный закон определил основные направления деятельности местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления. Впервые этот Закон ввел понятие «коммунальная собственность», отнеся к ней «имущество, передаваемое безвозмездно субъектами СССР союзным и автономным республикам, иным субъектам, а также имущество, создаваемое или приобретенное местным Советом за счет принадлежащих ему средств»⁸.

5. Реформы местного управления с начала 90-х годов. 6 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР».

С принятием этого Закона в России начался процесс реформирования местных органов власти и формирования органов местного самоуправления, а исполнительная власть получила более широкие полномочия и могла действовать независимо, особенно в вопросах административного управления, представительная власть стала также иметь более широкие полномочия.

С принятием данного Закона в российском законодательстве было проведено разграничение компетенции исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Основным правовым документом для становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие

⁸ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР» от 9.04.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №16. Ст. 267.

12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая признала необходимость существования местного самоуправления, его правовых гарантий на законодательном уровне. Конституция Российской Федерации 1993 года определила концептуальные основы построения новой системы местного самоуправления, выделила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти на местах, признавая при этом и защищая экономическую основу местного самоуправления, муниципальную собственность наряду с другими формами собственности. Исторический опыт показывает, что местное самоуправление появлялось только тогда и там, где требовалось пробудить инициативу органов местной власти, прежде всего, для наиболее быстрого выхода из создавшегося кризиса власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации структура органов местного самоуправления, учитывая местные особенности и традиции, возможно многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Это связано с многовариантностью распределения полномочий между создаваемыми для их осуществления органами местного самоуправления.

Организационные формы местного самоуправления в России основываются на нескольких возможных сочетаниях трех традиционно устойчивых элементах системы местной власти и управления: представительного органа, исполнительного органа и высшего должностного лица. Данные организационные формы отличаются:

1. Способами вступления в должность высшего должностного лица;
2. Распределением полномочий между различными органами местного самоуправления;
3. Порядком осуществления взаимодействий между органами местного самоуправления.

На базе основных организационных форм местного самоуправления возможно построение смешанных моделей, применительно к местным условиям, а также определение структуры организации местного самоуправления в услови-

ях конкретного муниципального образования. Выбор конкретных моделей местного самоуправления напрямую зависит от условий, в которых оно осуществляется, анализ нормативных актов, касающихся местного самоуправления, принятых на федеральном уровне, свидетельствует о том, что отправной точкой формирования российской системы местного самоуправления стал 1993 год⁹.

Одним из основных направлений государственной политики в области местного самоуправления в период с 1997–1998 гг. явилось дальнейшее формирование правовой базы местного самоуправления, обеспечивающей развитие современного местного самоуправления.

Процесс формирования системы местного самоуправления еще далеко не завершен. Необходимо осмыслить первый опыт местного самоуправления, чтобы более объективно представить функционирование современной модели местного самоуправления. Важным моментом реформы местного самоуправления на современном этапе является создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления и осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает новые правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления. Начинается следующий этап развития местного самоуправления в России.

13. ЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ

В историческом плане в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру – англосаксонская и континентальная.

⁹ Раченко, В. И. Государственное и муниципальное управление. Системный подход / В.И. Раченко - Ростов-на-Дону, 1998.

1. Англосаксонская модель. Основные черты англосаксонской модели самоуправления:

– отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня);

– высокая степень автономии, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Основной принцип здесь «действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий» (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т. е. из «центра», в США – штатами, т. е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния – государственные дотации. Надо полагать, что такая система сформировалась в силу географических и природных факторов. Островное государство меньше всего нуждалось в объединении общин против нападения извне, а плодородные земли позволяли безбедно обеспечивать себя жизненными потребностями.

Англосаксонская модель распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др.

2. Континентальная модель. Эта модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Ее черты:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости;
- определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;
- ограниченная автономия местного самоуправления;
- наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган – совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т. е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует). Континентальная Европа постоянно жила в условиях недостатка «жизненного пространства», что вынуждала их объединяться против захватчиков. В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

Формируются почти во всех странах четыре модели организации местного самоуправления:¹⁰

– «сильный мэ́р», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);

– «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северогерманская);

– «сильный директор» – глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);

– «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти.

Кроме того, в Европе сформировалась модель, присущая скандинавским странам. Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы – низкой. Адольф Гессер в своей книге «Свобода муниципальных образований как спасение Европы» связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности, выделяя «исконно-свободные» страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, вне Европы – США) и «либерализованные государства верховной власти», основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления под свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

¹⁰ Баранова, К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К.К. Баранова. - М.: Дело и сервис, 2000 . – С.56.

14. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

14.1. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Формирование органов местного самоуправления связано с тем, что управление на местах часто бывает более эффективным, чем централизованное управление, так как местное население знает свои проблемы лучше всех. Следовательно, создание муниципальных органов государственного управления происходит путем делегирования определенного перечня полномочий.

Все органы муниципального управления классифицируются по трем признакам:

- 1) механизму передачи определенных полномочий;
- 2) качеству переданных определенных полномочий;
- 3) количеству переданных полномочий.

Формирование муниципальных органов самоуправления может проводиться путем передачи конкретных полномочий с целью решения проблем местного населения. Законодательная база этого метода закреплена в Конституции РФ. Передача полномочий может проводиться выборным путем из общего числа населения и путем выдвижения полномочных представителей от организаций в органы муниципального самоуправления. Разница между выбором из населения и выдвижением полномочных представителей заключается в том, что народные представители обладают правом владения и управления муниципальной собственностью, тогда как полномочные представители от организаций не обладают таким правом. По уставу органов муниципального управления выбирается председатель (глава) муниципального органа, основная функция которого заключается в координации и общем руководстве органом. Используя классификацию качества полномочий, органы муниципального управления наделяются исполнительными и контрольными полномочиями. В данном случае население вправе создать внутри муниципального органа самоуправления два комитета с соответствующими полномочиями и задачами. Кроме законного права формирования комитетов по ви-

дам полномочий население обязано выбирать представительные орган, члены которого будут представлять интересы населения, принимать решения от имени населения. Представительный орган формируется методом прямого тайного всеобщего народного голосования. Избранные депутаты являются народными представителями, несут ответственность и вправе принимать решения в пределах своих полномочий. Количество полномочий, которыми наделяются муниципальные органы самоуправления, зависит от многих факторов: территориального расположения населенного пункта, социально-экономического уровня развития, наличия ресурсной базы и других факторов. Выбор модели местного самоуправления полностью зависит от воли народа. Выделяют поселенческую модель, которая образовывается на основании сельских администраций, и районную модель самоуправления.

Муниципальные образования представляют собой органы государственной власти, которые формируются на трех уровнях управления. Высший орган муниципального управления формируется на районном уровне, на втором уровне (промежуточном) формируется орган муниципальной власти, объединяющий несколько населенных пунктов. Низший уровень муниципальной власти создается в селе, в микрорайоне города.

Перед представителями муниципальных образований в РФ поставлены следующие задачи:

- 1) улучшение качества жизни населения муниципального образования;
- 2) снижение уровня безработицы;
- 3) улучшение демографической ситуации;
- 4) формирование целевых программ по поддержке населения во всех сферах;
- 5) привлечение инвестиций в муниципальное образование;
- 6) организация и проведение выборных мероприятий;
- 7) поддержка малого бизнеса и предпринимательства;

8) оказание социальной помощи незащищенным категориям населения (инвалидам, участникам и ветеранам ВОВ, многодетным семьям и т. д.).

В зависимости от ситуации в конкретном муниципальном образовании задачи могут меняться с целью решения проблем и вопросов, возникающих в процессе жизнедеятельности населения. К функциям муниципального образования относят деятельность по основным направлениям:

1) формирование программы по обеспечению развития территории муниципального образования;

2) привлечение населения к процессу управления муниципальным образованием;

3) контроль над соблюдением прав органа самоуправления, его депутатов, основываясь на Конституции РФ, федеральных законах, уставах органов самоуправления;

4) контроль над использованием муниципальной собственности, управление местным бюджетом;

5) управление сферами и удовлетворение потребительских потребностей населения (коммунально-бытовая сфера, социально-культурная, другие сферы).

Все задачи, функции и полномочия муниципальных органов РФ государственной власти подчинены одной цели — созданию оптимальных условий для нормальной жизнедеятельности человека на любой территории РФ.

В соответствии с поставленными задачами муниципальные образования имеют следующие полномочия:

1) составление, реализацию и контроль над процессом реализации бюджета;

2) осуществление управленческой деятельности муниципальной собственности;

3) управление жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования;

- 4) управление социально-культурной сферой;
- 5) контроль и оказание помощи в сфере здравоохранения, транспортного хозяйства и др.

14.2. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ¹¹

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

На территории Ульяновской области устанавливаются следующие наименования органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

- для представительного органа сельского поселения – Совет депутатов;
- для представительного органа городского поселения – Совет депутатов;
- для представительного органа муниципального района – Совет депутатов;
- для представительного органа городского округа – Городская Дума или Совет депутатов;
- для местной администрации сельского поселения – администрация;
- для местной администрации городского поселения – администрация;
- для местной администрации муниципального района – администрация;
- для местной администрации городского округа – мэрия города или администрация;
- для главы сельского поселения – Глава;
- для главы городского поселения – Глава;
- для главы муниципального района – Глава;
- для главы городского округа – мэр города или Глава;

¹¹ Закон Ульяновской области «Об организации местного самоуправления в Ульяновской области» // Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. Ульяновск, 2004.– № 9 (часть 1).

для главы местной администрации сельского поселения – Глава администрации;

для главы местной администрации муниципального района – Глава администрации;

для главы местной администрации городского округа – руководитель мэрии города или Глава администрации.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в порядке, установленном частями 5 и 11 статьи 35 Закона Ульяновской области «Об организации Местного самоуправления в Ульяновской области» 2004 г.

14.3. СХЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРУКТУР МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹²

Основная масса организационных вопросов для осуществления деятельности муниципальных образований определяется законодательством субъекта Российской Федерации и уставами самих муниципальных образований.

Из положений действующего законодательства следует, что муниципальные образования могут создаваться в границах городов, поселков, сельских поселений (село, деревня, станица, хутор и т. п.), частей поселений (район в городе, микрорайон в городе), групп поселений с общей территорией (сельсовет, волость, район, округ и т. п.) (рис. 14.1).

Структура муниципального образования «Муниципальный район» представлена на рис.14.2. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Ульяновской области «Об организации Местного самоуправления в Уль-

¹² Широков, А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации / А.Н. Широков. – М. : РИЦ Муниципальная власть, 2000. – С. 112.

яновской области» Глава муниципального района и Совет депутатов района избираются всенародным голосованием. Глава муниципального района также может быть избран из числа депутатов района. Глава администрации района принимается на работу по контракту по результатам проведенного конкурса на занимаемую должность. Главе администрации района подчинены все заместители и отделы, комитеты администрации район.

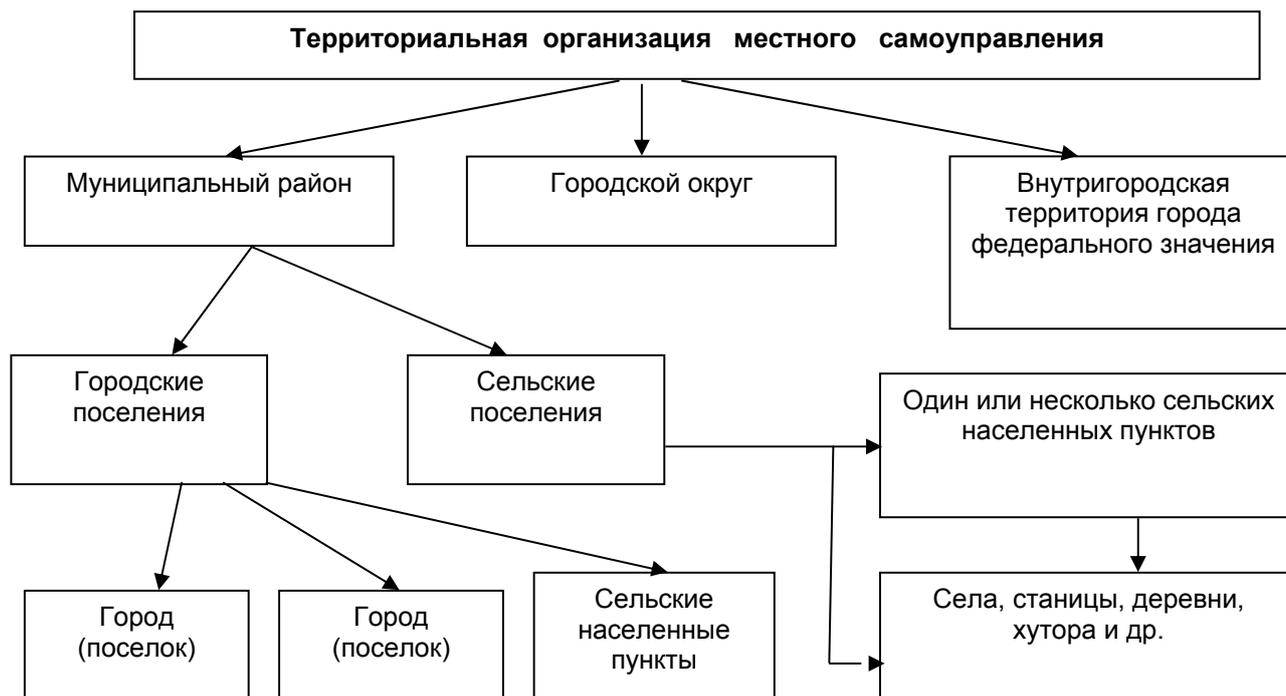


Рисунок 14.1 – Принцип территориальной организации местного самоуправления

Совет депутатов муниципального района организует деятельность депутатов непосредственно через работу комиссий: по экономике и бюджету, по социальной политике, по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и т. д. По способу образования органы местного самоуправления могут быть разделены на выборные и другие. В отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений. Другие же органы создаются по мере необходимости (способ делегирования полномочий).

По назначению органы местного самоуправления подразделяются на органы общего и специализированного назначения (органы с широкой и узкой специализацией). Под органами общего назначения понимаются те, деятель-

ность которых распространяется на все сферы местного самоуправления, а под органами специального назначения – «отраслевые» органы, то есть занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления (например, органы управления образованием, здравоохранением, муниципальной собственностью).

Деление по предметам ведения связано с тем, что органы местного самоуправления решают не только вопросы местного значения, отнесенные к ведению муниципальных образований, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти. Выделение органов, исполняющих отдельные государственные полномочия, существенно и потому, что материально-финансовое обеспечение их деятельности должно гарантироваться государством, что предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов.

По способу принятия решений классификация вводится в зависимости от характера решений, они могут приниматься в коллегиальном порядке или единолично.

Органы местного самоуправления осуществляют два типа функций, объективно присущих этому субъекту: представлять его интересы (проектная функция) и реализовывать эти интересы (программная функция).

Представление интересов заключается в их выявлении и в конечном итоге разработке проекта развития муниципального образования и принятии в форме правовых актов необходимых решений, создающих правовую базу для реализации проекта.

Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления, направленной на осуществление проекта. Этим двум типам функций соответствуют два типа органов – представительные и исполнительные.

Местное самоуправление – это не только форма управления на местном уровне, но и важнейший институт демократического общества, позволяющий не просто эффективно управлять местным хозяйством, а осуществлять это управление в интересах населения.

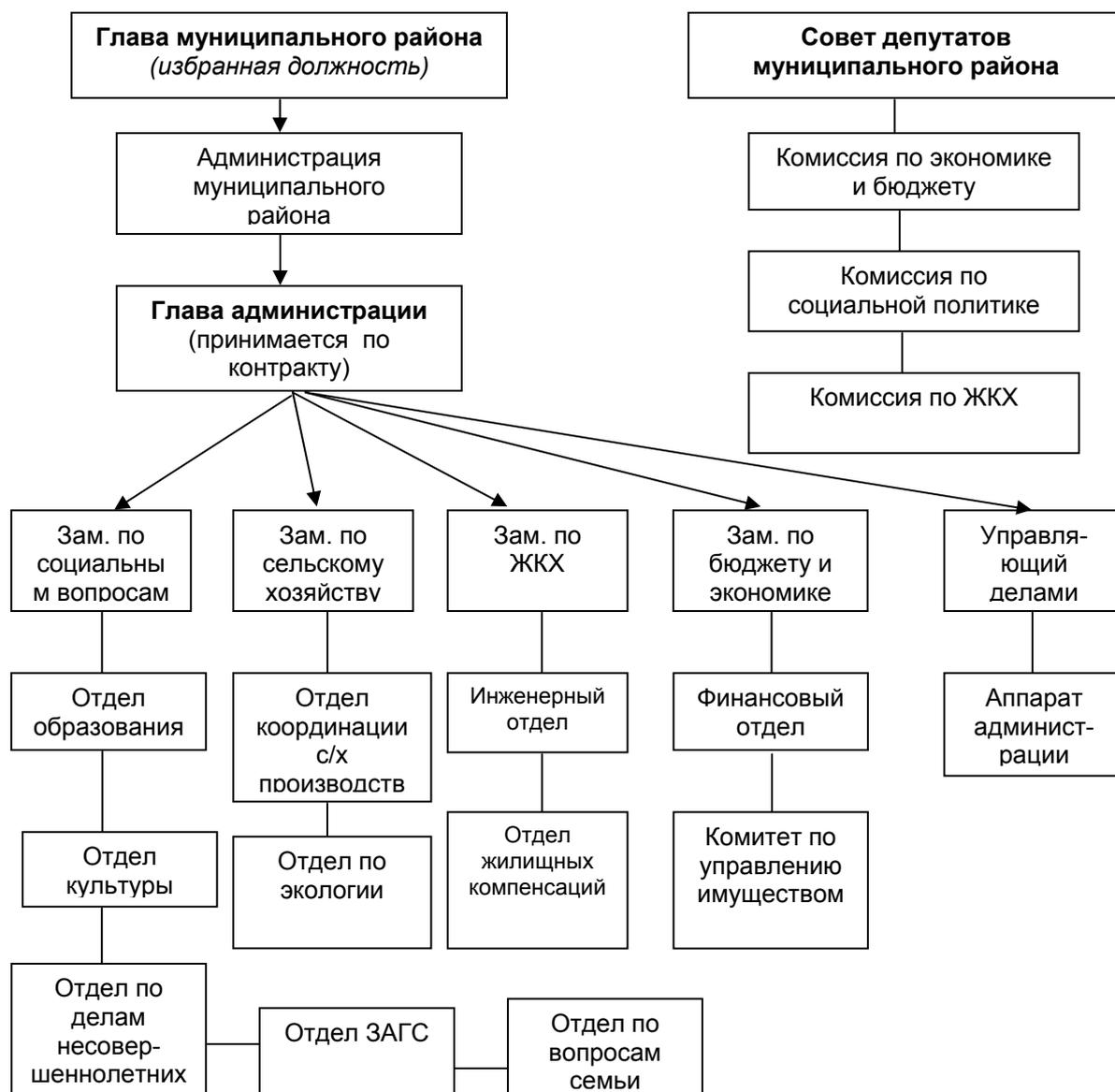


Рисунок 14.2 – Структура муниципального образования «Муниципальный район»

Если сравнивать структуру управления муниципального образования с соответствующей структурой акционерного общества, то жители муниципального образования являются его совладельцами, периодически участвующими в принятии решений, представительный орган местного самоуправления – прав-

лением, определяющим основные направления деятельности дирекции и осуществляющим контроль за ее деятельностью, руководитель местной администрации – менеджером (управляющим, генеральным директором), нанятым (избранным) населением непосредственно или его представителями.

15. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

15.1. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. ЕГО ФУНКЦИИ

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо муниципального образования. Глава муниципального образования обладает компетенцией, установленной уставом муниципального образования в соответствии с действующим законодательством, по решению вопросов местного значения.

Существуют два способа избрания главы муниципального образования:

- 1) на муниципальных выборах (населением непосредственно);
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава.

Глава муниципального образования, обладая определенными полномочиями по решению вопросов, касающихся местного значения, входит в состав представительного органа муниципального образования. При этом глава муниципального образования имеет право решающего голоса и является его председателем. В соответствии с уставом муниципального образования его глава может возглавлять местную администрацию. Выбор между данными вариантами может осуществляться лишь в том случае, если глава избран населением. Если же глава муниципального образования был избран представительным органом муниципального образования из своего состава, то в этом случае он будет председателем представительного органа.

На основании принципов недопущений совмещения главой муниципального образования должности председателя представительного органа и главы администрации в соответствии с существующими способами избрания главы муниципального образования реализуется принцип разделения властей (в данном случае на местном уровне). Если представительный орган муниципального района формируется из лиц поселений, то в соответствии с законом глава муниципального района является председателем представительного органа муниципального района.

В сельских поселениях глава муниципального образования независимо от способа его избрания может быть одновременно и главой местной администрации, и председателем представительного органа – в соответствии с уставом данного муниципального образования.

Глава муниципального образования на основании действующего законодательства РФ в пределах своих полномочий и в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет следующие функции:

- 1) представляет муниципальное образование в соответствии с действующим законодательством с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;
- 2) действует от имени своего муниципального образования;
- 3) издает, подписывает и обнародует правовые акты в соответствии с существующим порядком, установленным уставом муниципального образования, правовыми актами.

15.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Местное самоуправление (МСУ) в России – самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения через органы местного самоуправления. Муниципальное образование – территория определенного

муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения, внутригородская территория города, имеющие значение на уровне РФ. Федеральные законодательные акты, регламентирующие местное самоуправление, подразделяются на два больших блока.

Блок первый. Федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления; федеральные отраслевые законы и иные нормативные акты, содержащие нормы, касающиеся муниципального права.

В первом блоке основным следует считать ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», регламентирующий:

- 1) понятия, касающиеся местного самоуправления;
- 2) роль местного самоуправления в системе органов государственной власти;
- 3) полномочия органов государственной власти в области МСУ;
- 4) предметы ведения органов местного самоуправления;
- 5) финансово-экономическую основу местного самоуправления и др.

Существуют и иные федеральные законы, регламентирующие местное самоуправление, относящиеся к этому блоку:

- 1) от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изм. и доп. от 02 февраля 2006 г.);
- 2) от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» (с изм. и доп. от 25 июля 2002 г.);
- 3) от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления».

Ко второму блоку относят:

- 1) Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) (ч. 1, 2, 3) (с изм. и доп. от 30 июня 2006 г.);

2) Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. №136-ФЗ (ЗК РФ) (с изм. и доп. от 30 июня 2006 г.);

3) Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (БК РФ) (с изм. и доп. от 2 февраля 2006 г.);

4) Налоговый кодекс РФ (НК РФ) (с изм. и доп. от 30 июня 2006 г.).

Субъектами РФ определяются:

- 1) организация деятельности местного самоуправления;
- 2) порядок проведения выборов на территории муниципального образования;
- 3) порядок регистрации уставов муниципальных образований;
- 4) порядок изменения границ и наименований муниципальных образований и пр.

В населенных пунктах, где численность населения большая, принятие решений всем населением нереализуемо. Поэтому получили развитие представительные институты, позволяющие гражданам через представителей участвовать в самоуправлении.

Критерии, в соответствии с которыми формируются представительные органы:

- 1) избрание населением при тайном голосовании: голосовании всеобщем равном (у каждого 1 голос), прямом (лично);
- 2) представление жителей определенной территории.

Численный состав представительного органа определяется уставом каждого муниципального образования в отдельности.

Он зависит: от размеров муниципального образования; от исторических, культурных и национальных особенностей.

Установление названия представительного органа является компетенцией местного сообщества и определяется самостоятельно. Срок полномочий депутатов не может быть менее двух лет.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установил, что численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 1) 7 человек при численности населения менее 1000 человек;
- 2) 10 человек при численности от 1000 до 10 000 человек;
- 3) 15 человек при численности от 10 000 до 30 000 человек;
- 4) 20 человек при численности от 30 000 до 100 000 человек;
- 5) 25 человек при численности от 100 000 до 500 000 человек;
- 6) 35 человек при численности свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района не должна быть меньше 15 человек; внутригородской территории города федерального назначения не может быть менее 10 человек.

Исключительная компетенция представительного органа местного самоуправления включает следующие вопросы:

- 1) принятие устава муниципального образования, внесение изменений и дополнений;
- 2) утверждение и исполнение местного бюджета;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 4) принятие планов и программ социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) осуществление материально-технического и иного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 7) контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с действующим законодательством.

Депутаты представительного органа могут работать как на постоянной, так и на освобожденной основе. Депутат, который работает на постоянной ос-

нове, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

15.3. СТРУКТУРА ОРГАНА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД УЛЬЯНОВСК»

Город Ульяновск является муниципальным образованием (рис. 15.1) – городским поселением, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет, и выборные и иные органы местного самоуправления.

Основным нормативным правовым актом местного самоуправления является Устав. Устав принимается представительным органом местного самоуправления – Городской Думой 2/3 голосов от числа избранных депутатов с учетом мнения населения города. Право изменять и дополнять Устав входит в компетенцию Городской Думы. Решения Городской Думы об изменении Устава принимаются большинством, не менее чем в 2/3 голосов от числа избранных депутатов Городской Думы. Предложения об изменении и дополнении Устава могут вноситься в Городскую Думу жителями города, мэром города, администрацией города, депутатами Городской Думы.

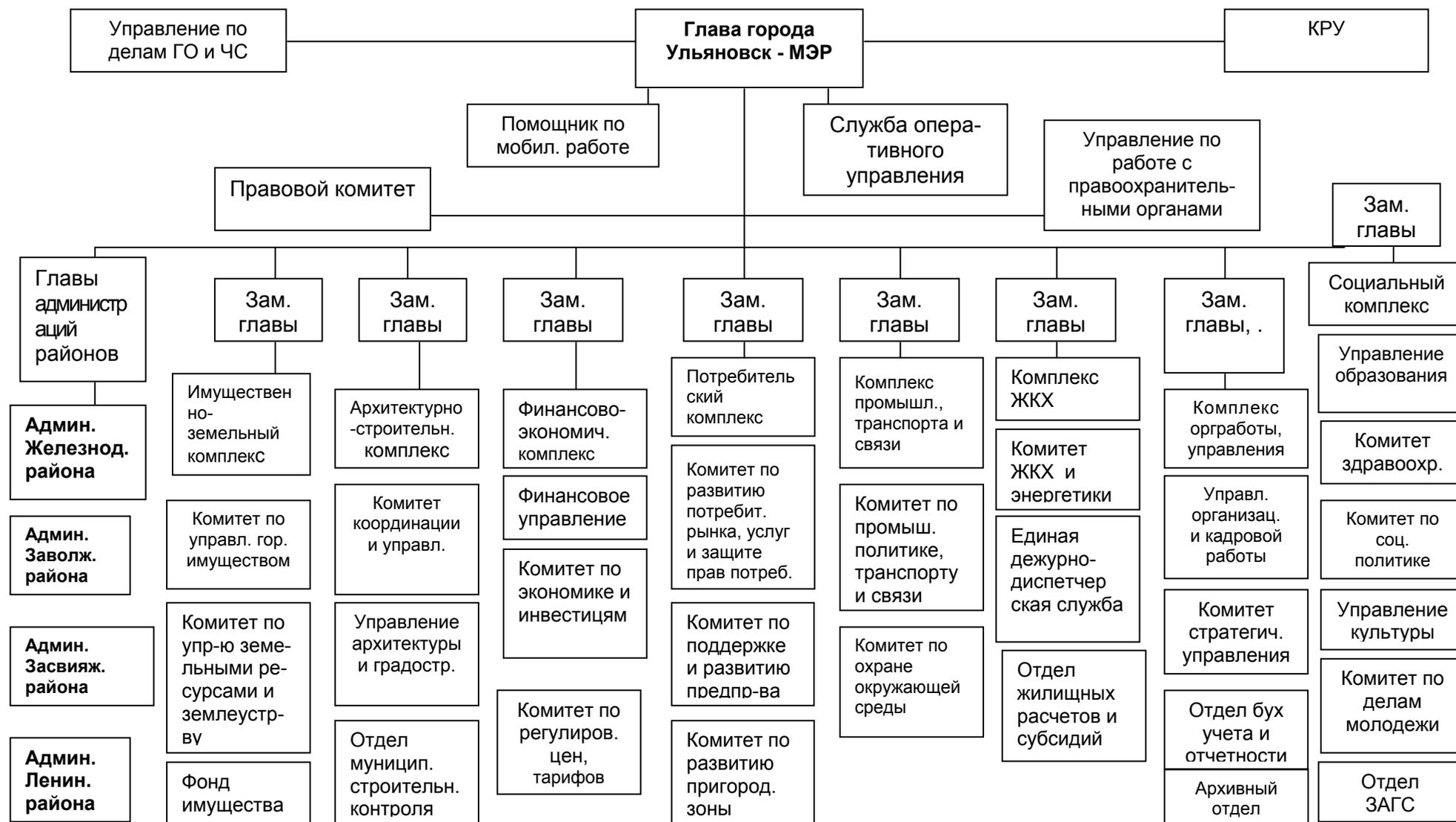


Рисунок 15.1 – Действующая структура мэрии города Ульяновска

16. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

16.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. Это означает, что понятие экономической основы местного самоуправления несколько шире понятия муниципальной собственности и включает разные виды собственности, привлекаемые для выполнения функций местного самоуправления.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. То есть, как видно из перечисленного, практически нет ограничений по категориям объектов собственности, которой могут владеть муниципальные образования.

Под местными финансами в соответствии с Федеральным законом

«О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» понимается совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. В состав местных финансов включаются средства местных бюджетов, средства муниципальных внебюджетных фондов, ценные бумаги (государственные, муниципальные и другие), принадлежащие органам местного самоуправления, заемные средства (кредиты банков и иных кредитных организаций).

В федеральном законе закреплено положение, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве основной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями.

16.2. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Термин «местный бюджет» имеет несколько значений. Это и форма образования и расходования финансовых средств муниципального образования, и его финансовый план, и нормативный правовой акт органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, осуществляют контроль за его исполнением. В частности, представительные органы местного самоуправления вправе устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами, вносить изменения в порядок их уплаты.

Главным требованием к формированию местного бюджета является сбалансированность его доходов и расходов. Если государство еще имеет возможность покрывать дефицит бюджета за счет дополнительной эмиссии денег, то на уровне муниципальных образований возможно только привлечение заемных средств, всегда ложащееся дополнительным бременем и влекущее значительные расходы по обслуживанию долга. В Российской Федерации установлен допустимый предел дефицита местных бюджетов.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- местные налоги и сборы;

- доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;
- часть прибыли муниципальных предприятий;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;
- государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- часть налога на имущество предприятий;
- подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Муниципальные образования в случае недостаточности средств, полученных из закрепленных источников, имеют право на получение финансовой помощи из фонда финансовой поддержки в виде дотаций, а также на получение субвенций для финансирования через местные бюджеты мероприятий федеральных и региональных целевых программ.

Допустимые направления расходов также определяются функциями местного самоуправления и включают:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности.

Уставами муниципальных образований могут быть предусмотрены и иные расходы, связанные с решением указанных вопросов.

Наряду с бюджетными средствами для финансирования отдельных направлений деятельности местного самоуправления возможно формирование и использование средств внебюджетных фондов.

Назначение внебюджетных фондов – формирование средств на целевое финансирование планов и программ, отдельных направлений деятельности местного самоуправления, имеющих приоритетное значение для функционирования и развития муниципального образования.

В связи с этим муниципальные внебюджетные фонды должны быть целевыми, а порядок формирования и использования средств этих фондов, порядок управления фондами должны быть строго регламентированы.

Сложности в финансовой системе и в формировании бюджетов были и по старому законодательству. Однако, и новый закон, как показывает анализ формирования бюджетов муниципальных образований в 2005, 2006 гг., до конца не решает проблему формирования бюджетов местного самоуправления.

Доходная часть бюджета, например, Цильнинского района Ульяновской области (табл.16.1) в значительной степени формируется из налоговых поступлений. Такая зависимость бюджета от налогов приводит к тому, что бюджет очень остро реагирует на малейшие экономические колебания в районе: на несоблюдение налоговой дисциплины и, особенно, на состояние хозяйственной деятельности субъектов экономики. В связи с изменением порядка распределения налогов по уровням бюджетов с 2004 года снизились поступления собственных доходов района на сумму около трех миллионов рублей, в т.ч. за счет передачи налога на имущество организаций в областной бюджет (Закон Ульяновской области от 26.11.2003 г. № 060-30) на сумму 1331 тыс. рублей; в связи с отменой налога с продаж с 01.01.04 г. район потерял еще 1357,3 тыс. рублей, а также 77,7 тыс. рублей – в связи с отменой целевого сбора на содержание милиции.

Таблица 16.1 – Статьи доходов бюджета Цильнинского района за 2001 – 2007 гг.

Наименование статей доходов	Размеры фактических доходов по годам (млн. руб.)				
	2001	2004	2006	2007	в 2007 к 2001 г., %
Собственные доходы	32,6	42,5	64,4	82,6	2,5
Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней	17,5	89,7	173,5	246,7	14,0
Итого бюджет года	50,2	132,2	237,8	329,1	6,5

Из табл. 16.1 видно, что собственные доходы консолидированного бюджета Цильнинского района за период от 2001–2007 гг. увеличились в 2,5 раза, а перечисления из бюджетов других уровней выросли в 14 раз, что безусловно ставит бюджет района в значительную зависимость от бюджетов вышестоящих уровней, что в целом приходит в противоречие с идеологией Закона № 131-РФ.

В табл. 16.2 приводятся расходы на социальную сферу в составе консолидированного бюджета Цильнинского района. Из нее видно, что основная доля расходов социального бюджета района приходится на образование и здравоохранение.

Таблица 16.2. – Статьи расходов бюджетов Цильнинского района за 2001 – 2007 гг.¹³

	2001		2005		2006		2007		в 2007 г. к 2001 г., раз
	млн. руб	в % к итогу							
Расходы всего, млн.руб., в т. ч.:	61,6	100	133,4	100	198,8	100	298,5	100	↑ 4,8
Социальный сектор, в т.ч.:	54,5	88,6	101,9	76,3	159,5	80,2	190,7	63,8	↑ 3,5
– образование	26,6	43,2	59,1	44,3	83,9	42,2	102,1	34,2	↑ 3,8
– культура и искусство	2,8	4,5	6,4	4,8	10,3	5,1	14,9	4,9	↑ 5,3
– здравоохранение и физическая культура	14,5	23,5	19,2	14,4	40,6	20,4	46,2	15,4	↑ 3,1

¹³

Данные финансового отдела Цильнинского района

Анализ расходов по консолидированному бюджету Цильнинского района показывает, что в 2007 году по отношению к 2001 г. общие расходы в районе выросли в 4,8 раза, при этом, доля расходов в социальную сферу за этот период выросла на 3,5 раза.

Из выполненного анализа видно, что финансовое состояние муниципального образования «Цильнинский район» не обеспечивает содержание объектов социальной сферы и в целом обеспечение социального положения населения муниципального образования.

В результате анализа финансовой обеспеченности и формирования бюджета Цильнинского района Ульяновской области выявлены следующие, на наш взгляд, недостатки:

1. Несоответствие финансово-экономических возможностей муниципального образования Цильнинского района той ответственности по выполнению двадцати с лишним вопросов местного значения, которые возложены на муниципальные образования. Основной причиной является то, что финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий находится на крайне низком уровне. Например, в 2004 году из 27 сельскохозяйственных предприятий 7 убыточных, а 14 предприятий – в предбанкротном состоянии. В 2005 году из указанных предприятий только 9 предприятий имели положительное сальдо, а 17 предприятий имели отрицательный баланс. А другого источника формирования бюджетов муниципальные образования не имеют.

2. Недостаточность собственной доходной базы, которая в 2007 году составила по результатам финансово-хозяйственной деятельности 25 %. Это обстоятельство приводит к большей зависимости муниципальных образований от бюджетов других уровней.

3. Имеются факты передачи муниципальной собственности другим структурам, в том числе в «Ульяновскэнерго».

Главное условие развития российского аграрного сектора в современных условиях – *формирование концепции развития человеческого капитала на основе эффективного функционирования физического природного капитала.*

Природный капитал принадлежит обществу, это есть основное богатство любого государства, и субъекты экономики должны отдавать ему в лице государства часть полученного дохода в виде природной ренты за пользование недрами, землей.

16.3. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Гибкий позвоночник, умение разговаривать с начальством – вот суть нынешней системы межбюджетных отношений в РФ. Налицо несбалансированность системы межбюджетных отношений между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления. Во многом эти проблемы порождены тем, что ни у субъектов РФ, ни у РФ нет по-настоящему консолидированного бюджета. «Этот бюджет в сегодняшней форме является явочным. Кто что перечислил, из того и складывается. В итоге Минфин занимается не совершенствованием межбюджетных отношений, а лишь осуществляет перераспределение имеющихся средств с одного бюджетного уровня на другой. При этом позиция его такая: «Если у центра трудности с финансами, то почему их не должно быть у субъектов РФ и соответственно у муниципальных образований». Наделить местное самоуправление необходимыми финансовыми источниками и сделать их самостоятельными можно, но тогда возникает ряд угроз сложившемуся устройству управления: возрастает влияние местного самоуправления на протекающие процессы, а это – передел полномочий, степени влияния между уровнями власти и сфер влияния, т. е. изменение политической конъюнктуры на региональном уровне в пользу глав больших муниципальных образований, районных и областных городов»¹⁴. Изменение межбюджетных отношений, в пользу муниципалитетов сократит возможности как «Центра», так и регионов. Если дотационных муниципалитетов больше, чем не дотационных, следовательно, субъект РФ – донор. Поэтому от благосостояния муниципальных образований зависит его статус среди других субъектов РФ. Именно конкретные муниципалитеты-доноры подпитывают и региональный бюджет, и федеральный бюджет РФ. Год

¹⁴ Круглый стол «Местное самоуправление: финансовый тупик» // Российская Федерация сегодня. – 1999. – № 26. – С. 37.

от года их становится все меньше. Сегодня они составляют около 4 % от общего объема муниципальных образований. Спрашивается, как можно развиваться в стране, если у 96 % городов, поселков, районов нет средств к существованию. Ответ на этот вопрос дает сам представитель Минфина, который заявляет: «Перечень собственных доходных источников муниципальных образований должен быть расширен – тех пяти налогов и сборов, что обозначены в общей части Налогового кодекса, конечно же, недостаточно. Задача заключается в том, чтобы максимально сократить роль регулирующих налогов в формировании бюджетов. Свои источники надежнее». В настоящее время около 60 % всех бюджетных расходов на социальную сферу и 40 % расходов на народное хозяйство приходится на муниципальные бюджеты. Хотя финансирование основной доли федеральных социальных программ возлагается на городские, районные, сельские и поселковые бюджеты, но основная часть финансовых ресурсов сосредоточена сейчас на уровне субъектов РФ (более 50%)¹⁵. Налицо война бюджетов. Финансовая власть регионов все усиливается. За последние годы доля в федеральном консолидированном бюджете увеличилась, при этом доля расходов субъектов РФ примерно осталась на прежнем уровне, а муниципальных образований увеличилась.

В результате складывается ситуация, когда муниципальные бюджеты являются бесправными филиалами региональных бюджетов. Реализуется практика насаждения расходных нормативов, под которые в конце года подгоняется утвержденный субъектом РФ бюджетный дефицит. Нормативные отчисления от федеральных и региональных налогов в муниципальные бюджеты в течение года неоднократно меняются. При этом механизм отчислений имеет ряд особенностей, не способствующих укреплению финансовой самостоятельности муниципалитетов.

В субъектах РФ довольно широко используется практика дифференцирования нормативных отчислений от налогов в бюджеты муниципалитетов. В различных регионах используется разное сочетание таких налогов (подход-

¹⁵ Пансков, В. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений / В.Пансков // РЭЖ.: –1998. – № 11–12. – С. 65.

ного налога с физических лиц, налога на прибыль, НДС, акцизы, налог на имущество). Принципы дифференциации нормативов по регионам отличаются: в одних субъекта РФ для всех или большинства городов и районов устанавливаются различные нормативы отчислений; в других – все муниципальные образования или большая их часть имеют одинаковые нормативы, и только некоторые города выделены в отдельную группу. Подобная политика региональных властей вызывает недовольство местных властей и дает почву для конфликтов. При этом дифференцированные нормативные отчисления от налогов в сравнении с практикой выделения разного рода субсидий являются для местных властей более предпочтительной формой регулирования их отношений с властями региона, т. к. при использовании дифференцированных нормативов отчислений средства изначально остаются в муниципальном бюджете и являются, таким образом, гарантированным источником доходов ¹⁶.

Однако у этого механизма есть и серьезные недостатки: во-первых, в большинстве случаев отсутствуют критерии дифференциации, что порождает торг между властями; во-вторых, нормативы отчислений нестабильны, что затрудняет работу местных органов власти. Но на практике органы местного самоуправления предпочитают работать с субъектами РФ. Таким образом, межбюджетные отношения внутри субъекта РФ отданы на откуп региональным властям ¹⁷.

Еще одним из серьезных вопросов в межбюджетных отношениях между различными уровнями бюджетной системы РФ, в частности, между местными бюджетами, с одной стороны, и федеральным и региональным бюджетами, с другой стороны, является обязанность органов государственной власти РФ или органов власти субъектов РФ компенсировать за счет своего бюджета недостающие для сбалансирования минимального бюджета возросшие расходы или сокращение доходной части местных бюджетов в ходе их исполнения, возникших в результате принятия ими решения. Сложность проблемы связана с тем,

¹⁶ Трупов, С. Проблемы законодательного обеспечения формирования финансово-экономической основы МСУ / С Трупов // Городское управление. – 1998. – № 2. – С. 18.

¹⁷ См. там же.

что нынешнее законодательство четко не прописывает взаимоотношения федерального и местных бюджетов, тогда как принимаемые федеральные законы относительно сокращения налогов и сборов и увеличения бюджетных расходов обычно затрагивают интересы именно органов местного самоуправления; компенсация же средств бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета не всегда означает автоматическую передачу этих средств местным бюджетам. В соответствии с п.3 ст.4 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или сокращение доходов муниципальных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. Если государственные органы принимают решения, направленные на улучшение жизни населения, но без соответствующего материально-финансового обеспечения, оно не может быть исполнено частично. Конструктивно данный вопрос решает ст. 131 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой механизм компенсации состоит в том, что одновременно с принятием таких решений государственными органами вносятся адекватные поправки в законы о федеральном и региональном бюджете на соответствующий год, компенсирующие возросшие расходы или сокращение доходов местных бюджетов. Однако он не способен стопроцентно гарантировать местным бюджетам компенсацию недополученных доходов или увеличения финансирования их расходной части в последующие годы из вышестоящих бюджетов. Чтобы этого не произошло, Бюджетный кодекс необходимо дополнить нормой следующего содержания: при сокращении доходной или увеличении расходной части местных бюджетов, вследствие решения, принятого органами государственной власти другого уровня, произвести полную или частичную передачу отдельных видов доходов на постоянной основе с соответствующим изменением налогов или бюджетного законодательства¹⁸.

¹⁸ Пансков, В. «Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений» / В.Пансков // РЭЖ. – 1998. – № 11–12. – С. 71.

17. СОЦИАЛЬНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

17.1. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ И РЕГИОНОВ

Государство неоправданно, на наш взгляд, отказалось от ряда функций, в том числе:

- 1) четкое формулирование экономической политики;
- 2) поддержка отечественного товаропроизводителя;
- 3) регулирование деятельности естественных монополий;
- 4) обеспечение благоприятных условий для внешнеэкономической деятельности российских предприятий;
- 5) усиление борьбы с коррупцией и преступностью;
- 6) активная политика в санации после банкротства;
- 7) ликвидация многозвенных цепочек между товаропроизводителем и потребителем;
- 8) активное регулирование кредитной политики;
- 9) регулирование государственного сектора экономики;
- 10) управление акциями, имуществом.

С экономической точки зрения и с точки зрения теории управления системами, безусловно, нужен комплексный план развития страны, разработанный с участием регионов. В таком проекте заинтересованы и регионы, и центр, как в инструменте по выравниванию основных макроэкономических параметров развития регионов. Основные фонды промышленности России изношены не менее 70 %, скорость выбытия фондов опережает скорость ввода новых, удельный вес технологического оборудования пяти летнего возраста с 24 % в 1990 г. упал до 3 % в 2006 г, средний возраст технологического парка оборудования уже подбегает к 30 годам; заводы, построенные в советское время, технологически и физически устарели, и их износ составляет более 60 %, нет персонала, способного эксплуатировать новое оборудование.

По многим позициям важнейших видов сельскохозяйственной продукции область вынуждена завозить из-за пределов области. поголовье скота, производство продукции животноводства, что видно из табл. 17.1, за годы реформ сократились в разы. Общая численность коров сократилась в 3,34 раза, в 4,7 раза – свиней. Производство мяса в живом весе во всех хозяйствах сократилось в 3,34 раза, молока – 2,36 раза, из оборота выведено 600 тыс. га пашни. Удельный вес убыточных хозяйств по области с 3,3 % в 1990 г. дошел до 61 % в 2005 г., снизившись в 2007 г. до 23,3 % к общему числу хозяйств.

За период реформ обеспеченность тракторами на 1000 га пашни снизилась в 4 раза, зерноуборочными комбайнами – в два раза, свеклоуборочными комбайнами в 3,5 раза (табл. 17.3). Результаты сельской переписи 2006 года показали, что по Ульяновской области заброшено 27 тыс. подворий.

Таблица 17.1

Численность скота в хозяйствах всех категорий Ульяновской области

Численность скота (тысяч голов)	1895	1911	1990	2007	1990 г. к 1911 г. (%, раз)	2007 г. к 1990 г. (раз)
Лошадей	272,4	300,1	20,0	5,9	↓ 15 раз	↓ 3,39
Коров	279,5	306,6	244,0	73,1	79,6 %	↓ 3,34
Овец и коз	59930	13586	527,0	53,1	↓ 7,2 раз	↓ 9,9
Свиней	132,5	81,1	583,0	123,9	↑ 7,19 раз	↓ 4,7

В личных подворьях Ульяновской области в 2007 г. производилось 96 % картофеля, 88 % овощей, 60 % ягод и фруктов, молока 68, мяса 72, яиц 60 % (табл. 17.2). Крестьянские фермерские хозяйства не дали ожидаемых результатов: из 2100 ед. зарегистрированных фермерских хозяйств и предпринимателей сельскохозяйственной деятельностью занимаются всего 647 предприятий (31%), и произвели крестьянские фермерские хозяйства в 2007 году всего 5 % сельскохозяйственной продукции области.

В связи с сокращением объемов агрохимических мелиоративных работ, применения средств химизации и внесения удобрений происходит снижение

плодородия земель. В 2007 году было внесено минеральных удобрений на 1 гектар всей площади посева – 31,0 кг (справочно: в начале 90-х годов – 114 кг), органических удобрений под все сельскохозяйственные культуры внесено по 0,4 тонны на 1 гектар, в 80 – 90 годах вносилось до 4,1 тонны на 1 гектар. Сокращение внесения минеральных и органических удобрений в почву резко сказалось на урожайности зерновых культур (табл. 17.4).

Таблица 17.2

Производство сельскохозяйственной продукции во всех хозяйствах и в том числе в личных подворьях крестьян Ульяновской области (тыс.т)

Наименование	1985		1990	1995	2000	2007		В 2007 г. к 1990 г. во всех хо- зяй-
	Все хозяй-ства	Насе-ление, %	Все хозяй-ства	Все хозяй-ства	Все хозяй-ства	Все хозяй-ства	Насе-ление, %	
Продукция животноводства, в т. ч.:								Сниже-ние в:
– мясо в живом весе	154,3	18,8	190,7	111,6	69,0	57,1	72,3	3,3 раза
– молоко	612,5	27,7	676,6	555,2	352,5	287,2	68,5	2,4 раза
– яйца, млн шт.	510,5	34,3	586,6	536,9	457,1	360,7	60,4	1,6 раза
Продукция растениеводства, в т. ч.:								
– зерновые	1726	97,6	1942	718,8	928,1	655,8	–	3 раза
– сахарная свекла	308,9	–	301,2	180,5	220,0	212,9	–	1,4 раза
– подсолнечник	55,0	–	50,8	31,4	43,6	34,0	–	1,5 раза
– картофель	390,4	65,3	372,0	355,1	233,9	268,1	96,1	1,4 раза
– овощи	88,7	31,2	91,8	112,3	104,8	115,6	88,0	1,3 раза

Таблица 17.3

**Обеспеченность сельскохозяйственных предприятий тракторами и комбайнами
(на конец года, тыс. шт.)**

Виды техники	1990	1999	2005	2006	2007
Приходится тракторов на 1000 га пашни, шт.	9,9	7,2	3,6	3,2	2,6
Нагрузка пашни на один трактор, га	101	138	279	314	379
Приходится комбайнов на 1000 га посевов соответствующих культур, шт.:					
– зерноуборочных	7,2	4,9	4,6	4,1	3,5
– картофелеуборочных	14,8	36,6	16,7	13,1	10,3
– свеклоуборочных	15,6	12,7	10,3	5,8	4,5

«Правительство не использует Фонд развития на технологическое перевооружение и развитие отечественной промышленности, технологии, – говорит научный руководитель Института национального развития, академик С. Глазьев, – а отечественные предприятия заимствуют кредиты за рубежом, размеры которых уже выросли до 400 млрд долл. Капитал России (Стабилизационный фонд) вывозится на поддержку дефицита бюджета США и других государств НАТО. За последние три года из России вывезено более 150 млрд долл.».

Таблица 17.4

**Урожайность сельскохозяйственных культур в Симбирской губернии –
Ульяновской области (цент. с 1 га)**

Культуры	1899– 1903	1913	1985	1990	1995	2000	2007	2007 г. к 1985 г., %
Пшеница	5,3	10,1	18,3	19,7	8,2	12,1	16,1	88,0
Просо	6,2	9,8	15,9	7,3	5,5	6,2	14,5	91,2
Гречиха	–	11,8	9,7	3,7	3,0	4,5	7,8	80,4

Перелом в государственном регулировании жизненно важных сфер страны произошел с принятием Национальных проектов социального развития. «Национальные проекты» решают ряд вопросов поступательного движения России (табл. 17.5).

В условиях, когда совокупные социальные расходы бюджетов всех уровней страны достигают до 15,5 % ВВП, когда во всех развитых странах расходы выросли до 21,6 %, а в развивающихся странах – до 18 %, нужен был перелом. Принцип экономической целесообразности, который с провозглашением перехода на капиталистический путь развития стал первым важнейшим принципом в общественных отношениях России, должен был быть согласован с принципом социальной справедливости:

– национальные проекты впервые после 90-х годов провозгласили необходимость учета принципа социальной справедливости в общественных отношениях;

– происходит введение в социальную политику элементов планирования; и, Россия, перейдя рубеж кризисного развития, выходит на путь стратегического развития с элементами государственного регулирования;

– после длительного периода спада производства отечественных сельскохозяйственных продуктов проект «Развитие АПК» планирует постепенное повышение отечественной продукции животноводства, развитие малых форм хозяйствования и обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе;

– положительный опыт планирования социального развития Правительством может быть использован в перспективном планировании в других отраслях экономики, с учетом интересов страны и отдельных регионов.

Реализация проекта «Развитие АПК» должна обеспечить приращение производства мяса на 7%, молока на 4,5 %. Для достижения этих целей только в 2006 году 1195 участников получили кредитов в объеме 53,2 млрд руб. ОАО «Росагролизинг» закупило 50,2 тыс. голов крупного рогатого скота, 6,6 тыс. свиней, 48,1 тыс., овец на общую сумму 3 млрд руб., оборудования на 1 млрд руб. на модернизацию 78,7 тыс. скотомест, построить 144 свиноводческих объекта. Эти мероприятия позволили произвести скота и птицы на убой на 4,6 % больше, чем в 2005 году (в 2006 году во всех категориях хозяйств произведено 7932,5 тыс. тонн скота и птицы на мясо, что на 352, 2 тыс. тонн больше, чем в 2005 году). В регионах России создано более 2000 сельскохозяйственных потребительских кооперативов. За счет средств федерального бюджета увеличен уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» на 9,4 млрд. руб. В 2006 году выдано кредитов под залог земель 2,1 млрд руб. Объем кредитов составил 40 млрд руб., из которых 55 % выдано ЛПХ, 32 % – КФХ, остальные потребителям кооперативам. На начало 2007 г. освоено 6,86 млрд. руб. и введено 713,8 тыс. кв. м жилья для 12,3 тыс. молодых семей и молодых специалистов на селе. В целом, по программе «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» при плане 56,3 млн. кв.м к началу 2008 года введено в эксплуатацию 66 млн. кв.м жилья. Повысилась заработная плата более 660 тыс. медицинских работников,

800 тыс. учителей, переоснащена система скорой помощи новыми машинами, подключены к Интернету 22 тыс. средних школ.

Новая программа развития сельского хозяйства предполагает, что она войдет в составную часть социально-экономической политики государства^{19, 20}.

Эта программа строится на участии государства в развитии села в таких направлениях:

- частно-государственное инвестирование развития при регулировании и поддержке этого процесса со стороны государства на долгосрочной основе;
- компенсацию на 2/3 ставки рефинансирования из федерального бюджета по процентам за кредиты на развитие сельскохозяйственного производства;
- увеличение уровня оплаты труда в этой сфере;
- применение механизма закупочной и товарной интервенции в целях снижения влияния на сельхозтовары ценового диспаритета;
- антимонопольное регулирование рынка;
- применение механизма компенсации части стоимости энергоресурсов в себестоимости сельхозпродукции.

Таблица 17.5

Национальные проекты социального развития России

Проекты	Основное содержание	Финансирование (млрд руб.)	
		в 2006 г.	в 2006-2007 гг.
1	2	3	4
Образование	Введение доплат за классное руководство – 1000 руб. в месяц; гранты лучшим педагогам – по 100 тыс. руб. в год; гранты учащимся – 60 тыс. руб. в год; компьютерные классы для 2500 школ и вузов, исходя из принципа: вкладывать средства на лучшие результаты	22,0	41,3
Здравоохранение	Увеличение зарплаты участковых врачей на 10 тыс. руб.; участковых медсестер – на 5 тыс. руб.; увеличение дорогостоящих операций до 250 тыс. в год; приобретение 12,7 тыс. машин «скорой помощи»; для реализации мероприятий на 2008-2009 гг. планируются фин. ресурсы в 20,9 млрд руб.	57,9	145,8

¹⁹ Семенова.,С. Что даст новый закон селу? / Е.Семенова // АиФ. – 2007. – №. – С. 7.

²⁰ Правительство подготовило Программу развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг.

Окончание таблицы 17.5

1	2	3	4
Доступное жилье	Предоставление субсидий молодым семьям и специалистам на селе в 2006 г. – 49,5 и в 2007 г. 52,2 тыс. семей; увеличение выдачи ипотечных кредитов в 7,6 раза; страхование 10 тысяч, а после 2007 г. до 100 тыс. ипотечных кредитов ежегодно, снижение процентных ставок по ипотечным кредитам в 2007 г. с 14 - 15 % в 2004 г. до 11 %, а в 2010 г. – до 8 %; рост строительства на 37 % к 2005 г.(56,3 млн. кв.м жилья); улучшение к 2008 г. жилищных условий более 80 тыс. семей и снижение износа объектов ЖКХ с 60 до 51 %	21,9	110,2
Агропромышленный комплекс	К 2008 г. поголовье крупно-рогатого скота увеличить на 11%; производство молока – на 4 %, мяса – на 7 %, техн. перевооружение –10 -12 %; 8 млрд. руб. в течение двух лет выделяются на закупку техники; 6 млрд – на закупку племенного скота (100 тыс. голов); 2/3 части процента по кредитам на развитие животноводческих комплексов и полностью проценты по фермерам будет оплачиваться государством, что должно стимулировать рост производства в ЛПХ и крестьянско-фермерских хозяйствах на 30% и стимулировать переработку с.-х. продукции, создав 550 кооперативов; создание 1000 ед. заготовительных снабж.- сбытовых кооперативов; 5 млрд. руб. на компенсацию на топливо; отменяются таможенные пошлины на закупку оборудования.	14,2	30,9

17.2. Социальное положение населения Ульяновской области

В настоящее время происходит коммерциализация социальной сферы с применением принципов рыночных отношений. Это означает, что государство выводит себя из сферы социальной жизни, оставляя населению самому решать свои проблемы.

Анализ уровня и качества жизни населения Ульяновской области показывает, что, несмотря на определенную положительную динамику ряда экономических показателей последних лет, отношение среднедушевых доходов населения к прожиточному минимуму снижается. На рис.17.1 приведены важнейшие показатели, отражающие уровень жизни населения: величина среднедушевых доходов, средней заработной платы, расходов населения, прожиточного мини-

му. При росте среднедушевых доходов за 1990–2007 годы в 42 раза прожиточный минимум вырос в 120 раз. Если в 1990 году это отношение равнялось пяти, к началу 2001 года оно снизилось до 1,7, а к началу 2008 года поднялось до 1,77 раза. Следовательно, это отношение, то есть уровень жизни населения в настоящее время в 2,8 (5/1,77) раза ниже уровня 1990 года.

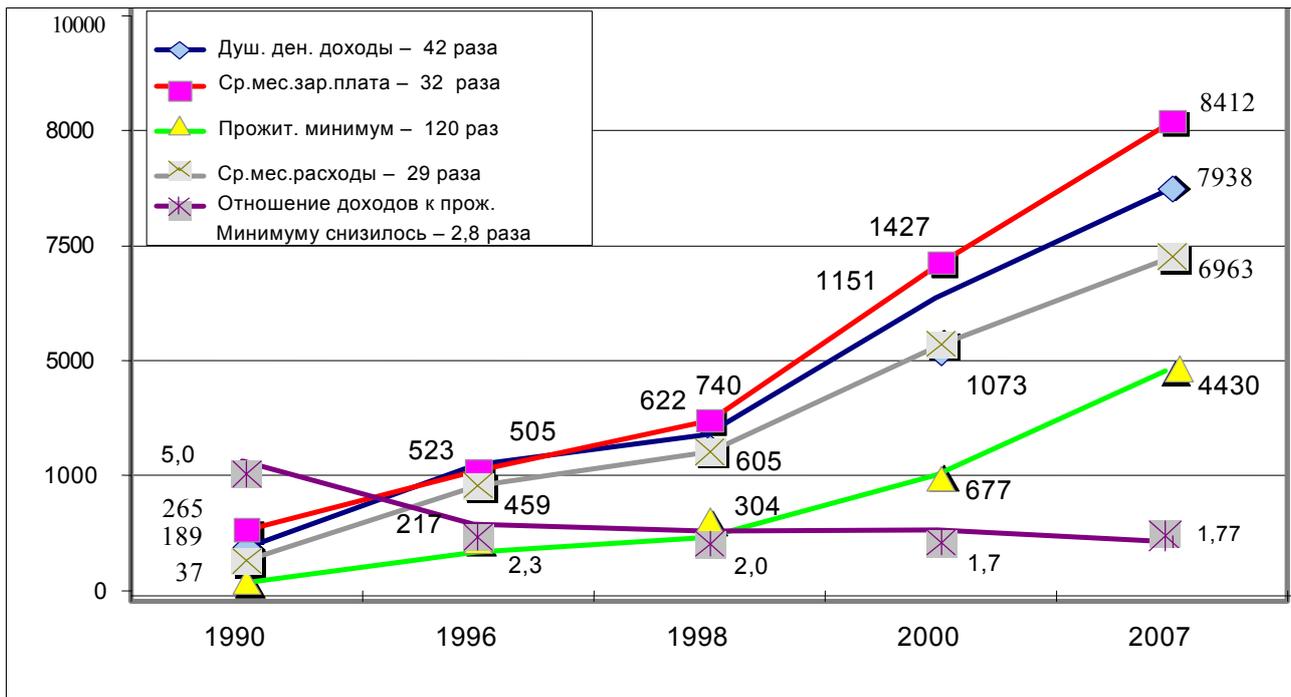


Рисунок 17.1 – Динамика основных показателей уровня жизни населения Ульяновской области за 1990–2007 гг.

Анализ социально-экономического положения Ульяновской области показывает, что одним из важнейших факторов, воздействующих на величину регионального продукта, является изменение структуры экономики области. Изменение структуры экономики регионов в современных условиях возможно только при активном вмешательстве государства.

Анализ расходной части консолидированного бюджета Ульяновской области за период 1980–2004 гг. показывает, что в соответствии с идеологией вывода экономики из под опеки государства, на развитие и совершенствование производства из консолидированного бюджета области направляется все меньше средств (доля расходов на эти цели снизилась с 28% в 1980 г. до 18%).

Финансирование объектов социальной сферы, с учетом изменения социальной политики (монетизация льгот и др.), в целом осталось примерно в тех же 50–60% бюджета. Но при этом изменились акценты. Из рисунка видно, что на образование доля затрат уменьшилась с 33 % в 1980 г до 25% – в 2004 году, расходы на здравоохранение и физическую культуру в 2004 году остались примерно в такой же доле, как и в 1980 г. Компенсационные выплаты по льготам, хотя выросли весьма значительно, постепенно будут «затухать» ввиду того, что ежегодная инфляция съедает выплаты взамен льгот.

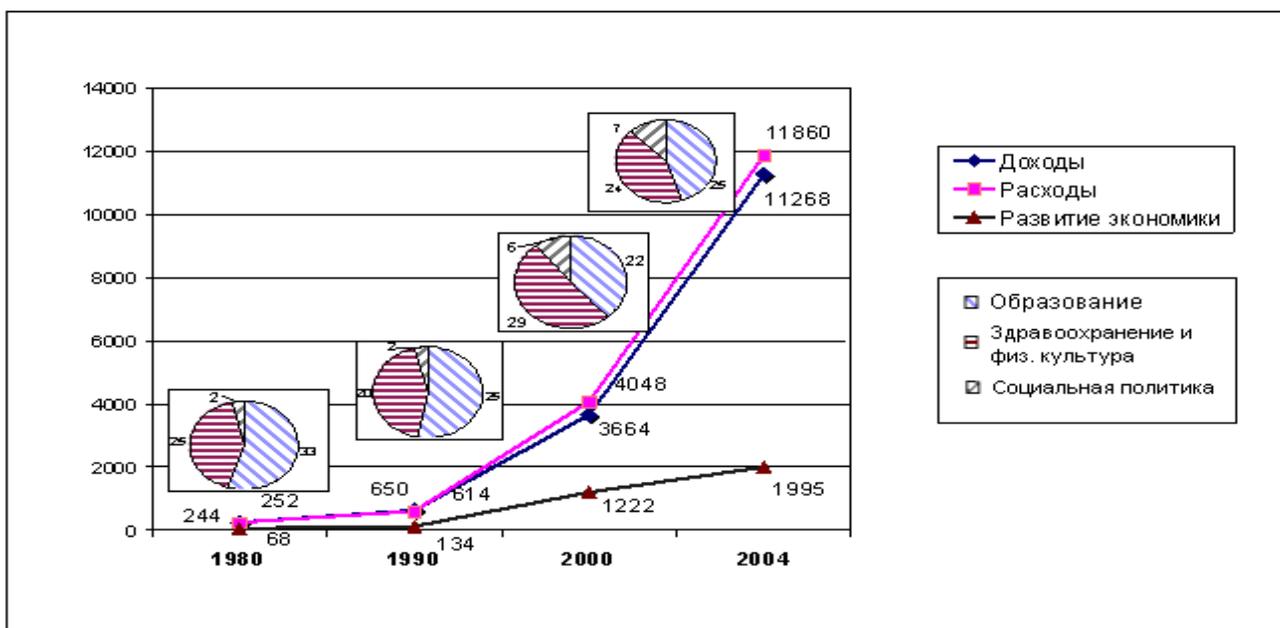


Рисунок 17.2 – Динамика структуры расходов на социальную сферу в консолидированном бюджете Ульяновской области (динамика показателей приведена в процентах к расходной части бюджетов соответствующих лет)²¹

Но, при этом надо иметь в виду, что в последние годы не вкладываются какие-либо инвестиции в развитие социальной сферы. Комитет статистики по Ульяновской области сообщает, что в 80–90 годах объекты социальной сферы в основном финансировались колхозами, позднее колхозов не стало – не стало и ввода новых объектов.

²¹

Статистические сборники по Ульяновской области за соответствующие годы.

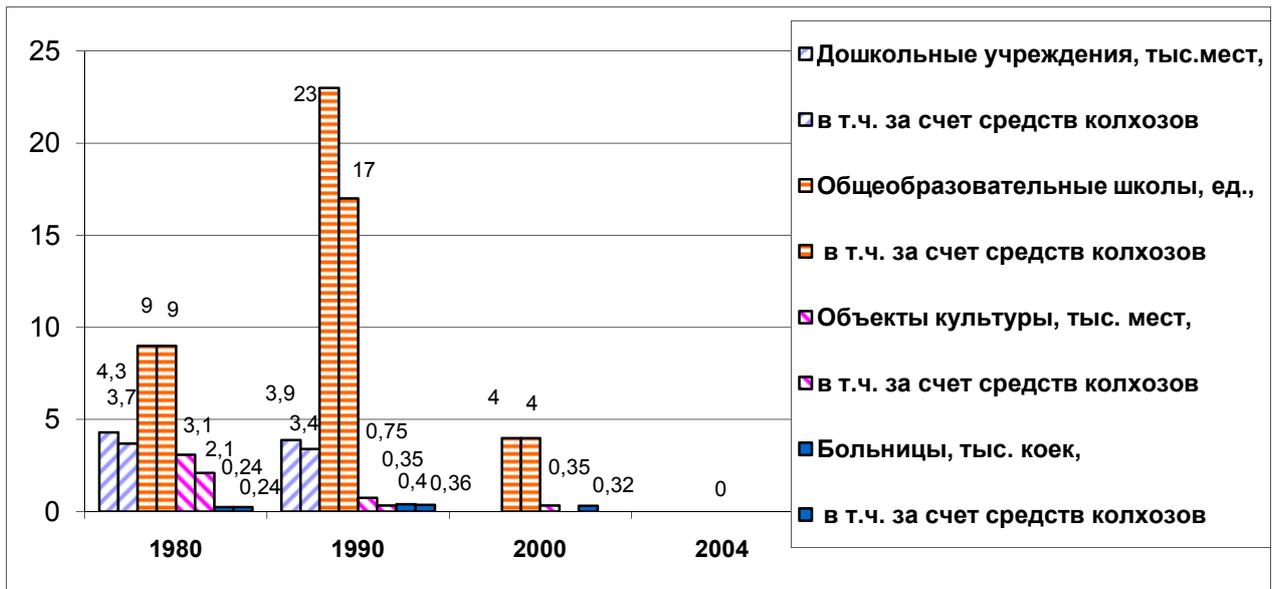


Рисунок 17.3. – Ввод в действие объектов социальной сферы Ульяновской области

В бюджетах Ульяновской области 2005–2006 гг. на жилищно-коммунальную сферу выделялось соответственно 36,6 и 113,8 млн рублей. Сумма эта незначительна, если исходить из идеологии реформы ЖКХ, когда содержание жилищного фонда и других объектов социальной сферы были переданы от предприятий и организаций на баланс муниципальных образований. Но одновременно шел процесс приватизации жилья в личную собственность граждан, что в целом «разгружает» муниципальный бюджет от дополнительных расходов по жилью. Выполненный анализ по некоторым предприятиям города показывает, например, вследствие передачи с баланса ОАО «УАЗ» объектов социальной сферы на баланс г. Ульяновска расходы ОАО «УАЗ»²² в сопоставимых ценах 1990 года сократились более чем в 8 раз. При этом на УАЗе совершенно прекращено строительство жилья, но при этом предприятие продолжает нести «бремя» расходов по содержанию ряда объектов социальной сферы, в том числе:

- содержит на балансе предприятия часть объектов здравоохранения и спорта (профилакторий, стадион);
- продолжается работа по поддержанию здоровья работников;

²² Анализ выполнен авторами совместно с аспиранткой Т. Миняковой в рамках подготовки аналитической записки по развитию социального партнерства в области.

– оказывает финансовую помощь детским учреждениям и школам.

(Около 70% жилья, из переданного на баланс муниципалитета, оформлено в собственность жильцов, и в соответствии с Жилищным кодексом расходы по этой части жилья теперь будут нести в полном объеме собственники, на содержании бюджетов муниципальных образований останется только жилье слаботзащищенных слоев населения).

18. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

18.1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ В ДРУГИХ СТРАНАХ

В последние годы во многих странах происходят процессы вмешательства центральных властей в экономическое развитие регионов. Регулирование регионального развития осуществляется в странах с самым разнообразным государственно-политическим устройством. Более того, по-своему интересный и успешный опыт региональной экономической политики имеется и в федеративных республиках (США, Канада, Германия, Австралия и др.), и в унитарных республиках (Франция, Италия и др.), в королевствах и в монархиях парламентского типа (Великобритания, Нидерланды, Испания, Швеция и др.).

Отказ от пятилетних планов, как «несовместимых» с рыночной экономикой, был одним из первых шагов российских реформаторов в 90-е годы. В свое время на Западе внимательно изучили опыт советских пятилеток. В ведущих индустриальных странах отношение к экономическому планированию и прогнозированию совсем иное. Сегодня в странах с развитой рыночной экономикой, включая «большую семерку», наряду с частными и общественными существуют государственные институты экономического планирования и прогнозирования. Во всех странах, независимо от их масштаба, используют разнообразные методы регулирования: планирование и прогнозирование; использование бюджетно-налоговой системы; использование различных регулирующих инст-

рументов. Региональное планирование тесно связано с бюджетной политикой. При этом делается акцент на «физическое планирование». В основе бюджетов (годовых и среднесрочных) всегда лежат план или прогноз развития соответствующей территории. Нередко разработка регионального плана (программы) выступает как необходимое условие получения средств из государственного бюджета, или средств из фондов Европейского союза. В целом план представляет собой форму консенсуса, согласование интересов многих экономических и социальных субъектов. Построение и обсуждение планов осуществляется с участием его непосредственных исполнителей, что способствует урегулированию конфликтов и расширению делового сотрудничества для достижения общих целей. Контрольные функции реализации планов возлагаются на государственные и общественные структуры.

Одной из первых принципы советского планирования применила *Япония*. Там с 1937 года в структуре Правительства было создано Управление экономического планирования, возглавляемое генеральным директором в ранге министра. В развитии экономики Японии сыграла и играет отработанная система разработки планов и прогнозов, позволяющих с помощью корректирующих мер правительства и финансово-экономических организаций управлять деятельностью крупных фирм. В любой компании средних размеров имеется структура, которая занимается изучением конъюнктуры и разработкой перспективных направлений деятельности фирмы. Такие же работы ведутся в НИИ при государственных, муниципальных и частных учебных и исследовательских заведениях. Экономическую политику государства определяет управление экономического планирования, функционирующее в рамках кабинета министров страны. Оно разрабатывает долгосрочные экономические планы, изучает динамику экономической ситуации в стране, корректирует экономическую политику правительства. Пятилетние планы экономического развития страны принимаются японским правительством с 1955 года.

Сильные традиции пространственного и регионального планирования имеет *Франция*. Индикативные пятилетние планы национальной экономики, в

разработке которых ведущую роль играет Генеральный комиссариат планирования, преследовали такие цели, как «Децентрализация Франции», индустриализация аграрных регионов, реструктуризация старопромышленных регионов, стимулирование развития малых и средних городов и т. д. Франция имеет Генеральный план территориального устройства на период до 2015 г. Разработка планового контракта – условие получения государственной финансовой поддержки при параллельном финансировании со стороны других участников контракта. За три плановых периода (1984 – 1999 гг.) в рамках системы плановых контрактов было выделено 350 млрд фр. Получателями средств являлись все регионы. По плановым контрактам третьего поколения (на 1994 – 1999 гг.) мобилизовалось около 170 млрд фр., выделяемых государством (45 %), регионами (42 %), департаментами и городами (13 %). Следующий период плановых контрактов был рассчитан на семь лет (2000 – 2006 гг.). Основные государственные средства выделялись на развитие коммуникаций, образования, городского хозяйства, увеличение эффективной занятости. ЕЭС рекомендовало своим странам – членам использовать французский опыт при составлении своих среднесрочных экономических программ.

В *Германии* разрабатываются федеральный и земельные рамочные планы, осуществляется планирование территориального устройства на уровне земель, правительственных округов. Наряду с этим федеральный центр, земли, общины разрабатывают среднесрочные финансовые планы с учетом их согласованности с центром. В последние годы значительное внимание уделяется разработке концепций регионального развития с целью обоснования мероприятий по региональному стимулированию. На конец 1997 г. насчитывалось уже 110 завершенных концепций.

Уникальный опыт пространственного планирования имеют *Нидерланды*. В значительной мере это объясняется многовековой деятельностью по осушению и освоению участков дна Северного моря, требующей коллективных усилий под руководством государства. Эти функции закрепляются и конкретизируются в Законе о физическом планировании.

В *Испании* действующая система планирования территориального обустройства была законодательно оформлена в 1992 г. Планирование ведется на трех уровнях. На национальном уровне имелся рамочный инфраструктурный план на период 1993 – 2007 гг. Он являлся инструментом обустройства территорий. Автономные сообщества составляют комплексные региональные планы, которые защищаются не только в национальном правительстве, но и в органах ЕС с целью получения финансовой поддержки. Планы, разрабатываемые на местном уровне, ставят на первое место вопросы развития технической и социальной инфраструктуры и землепользования. Они обязательны к исполнению: свобода действий существует только в процессе обсуждения проекта плана.

В плановой деятельности *США* преобладает разработка планов (программ) регионального развития в масштабах проблемных междуштатных территорий. В соответствии с технологией разработки планов им всегда предшествуют вариантные прогнозы будущих ситуаций и процессов, учитывающие многие факторы.

В бюджетных системах с устойчивым разделением доходов и полномочий по расходам основным механизмом регулирования бюджетных дисбалансов являются межбюджетные трансферты. При этом различаются два основных типа трансфертов: вертикальные (от бюджетов вышестоящего уровня к нижестоящим) и горизонтальные (между бюджетами одного уровня). Вертикальные межбюджетные трансферты, в свою очередь, подразделяются на общий (выравнивающий) и целевые (специальные) трансферты. В некоторых странах, особенно с высокой централизацией доходов, на долю трансфертов приходится существенная часть покрытия расходов региональных и местных бюджетов: в *Италии* – более 70 % (из них 80 % направляется для финансовой поддержки Юга), во *Франции* вертикальные межбюджетные трансферты охватывают три региональных уровня. При этом донорами являются регионы и департаменты, а получателями помощи – коммуны. Наибольшую часть глобальной дотации (77 %) получают коммуны, где она подразделяется на три вида: основная дотация (по численности населения); дотация по выравниванию (по уровню налогового

потенциала доходов жителей); дотация по возмещению (по числу учеников, длина путей сообщения, члену государственных квартир). В США федеральные трансферты на строительство междуштатных автодорог покрывают до 90% их стоимости, в Германии федерация предоставляет специальную финансовую помощь для особо важных инвестиций земель и общин, в том числе для санации и сохранения конкурентоспособных предприятий, создание новых рабочих мест и т. д. Выравнивающий трансферт предназначается для сглаживания различий регионов по бюджетной обеспеченности доходами относительно потребностей в расходах, вытекающих из бюджетных полномочий.

Целевые (специальные) трансферты, бюджетные гранты или специальные фонды и т. д. предназначаются для осуществления определенных задач государственной региональной политики. В США распространена практика создания траст-фондов (доверительных фондов). Эти фонды и по источникам формирования, и по расходам строго привязаны к решению определенных задач. Известен положительный опыт Постоянного фонда Аляски. Его основная задача гарантировать в будущем получение устойчивых доходов от добываемых в настоящее время нефти и других полезных ископаемых. Все рассмотренные разновидности трансфертов и государственных средств, расходуемых на территориях, являются безвозмездными. Россия в настоящее время в основном пользуется системой вертикальных трансфертов и субсидий.

Плановая система была использована в Индии вскоре с момента обретения независимости. В 2007 году Индия завершила десятую пятилетку. План-прогноз Плановой комиссии «Индия – видение 2020» намечает в среднесрочной перспективе рост промышленного производства 10 % в год. К разработке этого документа были подключены ведущие институты и экономисты Индии.

Исключительно важная роль в разработке и претворении в жизнь долгосрочной стратегии Китая принадлежит Государственному комитету по делам планирования и развития КНР – китайскому Госплану. Эта структура в Китае занимается планированием и формированием стратегии в области народного хозяйства и социального развития, разработкой программ развития в краткой

и долгосрочной перспективе. Одним из советников в этом органе работал известный Дж.К. Гэлбрейт. В условиях свободного, всестороннего обсуждения в Китае российская (ельцинско-гайдаровская) концепция развития не нашла поддержки. Китайская экономика дала за последние 30 лет увеличение ВВП страны в 20 раз. Китайская экономика поднялась на второе место в мире, а российская, по данным Росстатистики 2006 года, дала индекс промышленного производства по сравнению с 1990 годом – 68,3 %²³.

Очевидно, необходимо было считаться с мнением мировых светил по вопросам экономического развития. Например, вслед за Дж.К. Гэлбрейтом свое отношение к российскому пути развития высказал и Дж. Стиглиц²⁴. Он считает, что в России «первоочередной задачей является усиление влияния государства в управлении экономикой». Эту же мысль неоднократно высказывали академики-экономисты: Д. Львов, Л. Абалкин, С. Глазьев, хозяйственники с мировым именем Н. Рыжков, Н. Байбаков и др.

Наряду с развитием глобализации экономики различных стран на основе создания транснациональных компаний, функционирующих за рамками действующих границ, преобладающей тенденцией в эволюции современных государств является постепенная децентрализация государственной власти, передача все большей части государственных функций от центра к регионам.

Во всех странах независимо от их масштаба используют разнообразные методы регулирования: планирование и прогнозирование; использование бюджетно-налоговой системы; использование различных регулирующих инструментов. Региональное планирование тесно связано с бюджетной политикой. При этом делается акцент на «физическое планирование». Контрольные функции реализации планов возлагаются на государственные и общественные структуры. В основе бюджетов (годовых и среднесрочных) всегда лежит план или прогноз развитие соответствующей территории. Нередко разработка регио-

²³ Российский статистический ежегодник 2006. – М., 2006. – С. 773.

²⁴ Стиглиц, Дж. Куда ведут реформы / Дж. Стиглиц // Вопросы экономики. – 1999. – № 7.

нального плана (программы) выступает как необходимое условие получения средств из государственного бюджета. В целом план представляет собой форму консенсуса, согласование интересов многих экономических и социальных субъектов.

18.2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В РЕГИОНАХ

Опыт экономически развитых стран убедительно свидетельствует, что сочетание методов планового регулирования и рыночных механизмов на принципах соблюдения партнерских отношений органов государственного или муниципального управления с различными субъектами управления и хозяйствования, имеющими интересы на территории региона (или муниципального образования), не только возможно, но и необходимо.

В первые годы реформ, с отменой советских органов управления, отказались от планирования деятельности местных органов управления, однако с годами стало понятно, что плановая деятельность – это вовсе не признак социализма, а насущная форма функционирования любой организационной единицы.

Новые экономические условия заставили исследователей и практиков искать адекватные формы и методы территориального планирования, в частности – пытаться, по опыту зарубежных стран, применить принципы и технологии стратегического и текущего планирования, реализуемые на уровне предприятий, к социально-экономическим территориальным системам.

Направления, в которых возможно участие государства в социально-экономическом развитии регионов, в том числе:

- расширение действия Национальных проектов по обеспечению устойчивого, сбалансированного воспроизводства социального, ресурсного, экономического потенциала территорий;

- принятие законодательных актов по наделению населения собственностью, расширение прав работников на их участие в распределении доходов

предприятий, предоставление населению права контроля над деятельностью структур муниципальных образований в рамках самоуправления населения;

- участие государства в разработке перспективных планов развития страны с соблюдением и региональных интересов по преимущественному развитию обрабатывающих производств, включая малую сельхозтехнику;

- усиление государственного контроля за ценами на потребительские товары и услуги;

- повышение прожиточного минимума на основе научно обоснованных норм расхода населения и законодательное установление жесткой зависимости между уровнем доходов и прожиточным минимумом;

- совершенствование налоговых ставок и межбюджетных отношений по бюджетной обеспеченности муниципальных образований и регионов.

18.3. ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Стратегическое планирование является основой перспективного развития в целях выявления и реализации потенциала муниципального образования. Практика показала высокую эффективность и необходимость применения стратегического планирования в управлении развитии муниципальных образований. Анализируя потенциал развития муниципального образования, необходимо обратить внимание на следующие направления деятельности:

- развитие производства товаров народного потребления и оказание услуг;

- экспорт произведенных товаров в различные регионы страны;

- конкурентоспособность произведенной продукции и услуг;

- развитие информационной и телекоммуникационной системы;

- место муниципального образования в общероссийской экономике, своего региона, межрайонных пределах;

- использование человеческого ресурса в полном объеме (учитывая миграционный процесс, уровень образования, профессиональные качества, уровень заработной платы, динамику безработицы и т. д.);

- использование природных ресурсов;
- использование экономических ресурсов (развитие доминирующей отрасли хозяйствования субъекта, малого предпринимательства, объем муниципальных услуг, транспорта и связи и др.).

Стратегия муниципального образования включает в себя:

- глобализацию и целенаправленность деятельности муниципалитета.

Цель определяет будущее качественное состояние системы на длительную перспективу;

- технологии, с помощью которых достигаются цели;
- ресурсы, используемые для достижения поставленных целей;
- систему управления, обеспечивающую достижение целей.

На рис. 18.1 показана схема потенциала муниципального образования.

Социальное управление, как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качеств, специфики, совершенствования и развития, есть непереносимое, внутренне присущее свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности.

На рис. 18.2 показана детальная схема организации управления территорией, муниципальным образованием.

Стратегический план развития – это своеобразный договор общественного согласия, в соответствии с которым органы муниципального управления, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства. План представляет собой документ, в котором в форме заданий и показателей отражены основные цели намеченных преобразований по развитию муниципалитета с учетом внедрения новых технологий и рационального использования ресурсов. Он разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие региона, города, с учетом интересов и при участии населения.



Рисунок 18.1 – Потенциал территории и его составные элементы

При стратегическом планировании мы должны решать следующие задачи:

- формирование миссии муниципального образования;
- обеспечение конкурентоспособности территории;
- определение первоначально необходимых целей и задач для их достижения;
- разработка программ и планов действия;
- поддержание соответствия между целями и территориальными возможностями субъекта;
- определение приоритетных направлений экономического и социального развития;
- адаптация муниципального образования к внешней среде;
- выявление сильных и слабых сторон деятельности, индивидуальных особенностей муниципалитета;
- внутренняя координация деятельности, согласование интересов внутри местного сообщества.

План адресован всему местному сообществу, задает ориентиры для всех, показывает перспективы и бизнесу, и властям, и жителям, и потенциальным внешним инвесторам. Основные вопросы, на которые должен отвечать план развития – это как выйти из кризиса, повысить благосостояние жителей, сформировать прочные основы для дальнейшего развития в будущем. Исходным пунктом любого стратегического плана должна быть оценка реального положения человека во всех аспектах его деятельности, степень соответствия его современным тенденциям развития и соотнесение с поставленными целями. При этом уровень жизни определяется также и эффективностью производства на данной территории. Поэтому сначала планируется экономическое развитие муниципалитета: развитие имеющихся производств, инфраструктуры, необходимой для жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения, привлечение в муниципальное образование новых производств, технологий, обновление структуры производства, повышение экономического благосостояния жителей, сокращение безработицы и др.

19. ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В практике США еще в 80-е годы прошлого века была создана система показателей для контроля и оценки деятельности государственных и неприбыльных организаций. Сбалансированная система показателей (СПП), о чем идет речь, разрабатывалась для преобразования стратегий управляющих систем в принятие управляющих решений и оценки их исполнения. Пользователи этой системы считают, что СПП дает возможность соединить распределение ресурсов со стратегией данной управляющей единицы, (в условиях России, очевидно, можно говорить об органах регионального и муниципального управления). «Создавая СПП, – пишет Пол Р. Нивен, активный сторонник и автор книги «Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций», – вы должны не только думать с точки зрения целей, показателей и ориентиров по каждой из четырех перспектив, но также критически рассматривать инициативы или планы мероприятий, которые можно подготовить для выполнения ориентиров системы. Если вы сформулируете долговременные напряженные плановые задания на основе выбранных показателей, то сможете определить и промежуточные этапы на пути к их достижению»²⁵.

Принятый в 2003 году Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установил новые общественные отношения: отношения между населением и властями, отношения между бизнесом и работниками, между бизнесом и социальным сектором. Реформа местного самоуправления, предусмотренная указанным Законом РФ, «запущена в работу» соответствующими законами Законодательного Собрания Ульяновской области в 2004 г. В соответствии с принятыми решениями, в Ульяновской области проводится организационная, экономическая работа, работа по кадровому обеспечению муниципальных образований.

²⁵ Нивен, П., Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций /П. Нивен; пер с англ; под ред. О. Б. Максимовой.- Днепропетровск : Баланс бизнес Букс, 2005.-С. 20.

Соответствующие структуры Правительства Ульяновской области регулирует вопросы местного самоуправления. Кроме того, между государственными органами и муниципальными организациями существует своего рода «мост» в лице депутатов Законодательного Собрания области, которые реализуют интересы населения муниципальных образований.

В табл. 19.1 приведены характеристики и измерители оценочных показателей по отдельным направлениям деятельности муниципальных образований.

Таблица 19.1

Перечень показателей для оценки качества жизни населения муниципального образования

Направление деятельности	Количественная и качественная характеристика показателей
1	2
1. Экономическая основа благосостояния населения	1. Динамика валового продукта и дохода на душу населения с учетом инфляции 2. Динамика величины прожиточного минимума 3. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума 4. Структура расходов семьи: питание, услуги ЖКХ и городской транспорт и др.
2. Экономический потенциал и эффективность его реализации	1. Прирост валового продукта к уровню прошлого года с учетом инфляции 2. Наличие планов развития муниципального образования 3. Инвестиции на развитие и количество новых рабочих мест по месту жительства 4. Коэффициент межрегиональной миграции населения
3. Условия труда	1. Структура и динамика численности экономически активного населения 2. Доля и динамика занятых от числа активной части населения территории 3. Отраслевая структура и динамика средней заработной платы 4. Возможность трудоустройства по квалификации 5. Возможность повышения или получения новой квалификации
4. Жилищные условия	1. Динамика средней обеспеченности (кв. метров на одного жителя) 2. Динамика числа семей-очередников на получение жилья 3. Динамика роста тарифов и доля затрат на ЖКУ в доходах семей 4. Динамика численности населения, получающих жилищные субсидии 5. Доля расходов на ремонт жилищно-коммунальных объектов в бюджете муниципального образования

1	2
5. Образование	1. Доля населения с высшим образованием 2. Доля затрат на образование в бюджете семьи 3. Динамика затрат на содержание школьных учреждений в бюджете муниципального образования 4. Динамика количества дошкольных учреждений и общеобразовательных школ 5. Доля и динамика лиц, получающих среднее профессиональную подготовку и наличие учреждений профтехобразования
6. Качество и цены потребляемых товаров	1. Доля продуктовых товаров отечественного производства на рынке 2. Число претензий населения на качество потребляемых товаров 3. Динамика цен на товары потребления населением 4. Доля продуктовых товаров, завозимых из других регионов и стран
7. Здоровоохранение	1. Средняя предстоящая продолжительность жизни населения 2. Динамика всех видов заболеваний 3. Динамика числа больничных коек для детей 4. Динамика расходов на здравоохранение в бюджете муниципального образования 5. Динамика жалоб населения на дефицит и качество лекарственных средств 6. Динамика лиц занимающихся спортом
8. Политические условия	1. Случаи дискриминации прав личности по политическим мотивам 2. Динамика всех преступлений 3. Правонарушения против личности
9. Нравственная обстановка в обществе	1. Количество часов национальных передач в региональных программах телевидения 2. Возможность исполнять религиозные потребности 3. Процентное соотношение браков и разводов 4. Доля занятых трудовой деятельностью за пределами своего региона
10. Качество управления	1. Жалобы населения на работников муниципальных органов управления 2. Прозрачность сведений о доходах и наличии собственности у работников муниципальных органов управления, приобретенной в годы деятельности в муниципальном образовании 3. Синтетический показатель, отражающий качество жизни населения – Индекс человеческого развития

Любая система управления должна предусматривать и элементы оценки эффективности управленческих решений. Однако до настоящего времени не создана действенная система оценки деятельности органов местного самоуправления.

Если исходить из того, что реформа местного самоуправления подразумевает совершенствование отношений населения с органами власти, и, при признании в деятельности органов местного самоуправления и представитель-

ных органов регионов принципа неуклонного повышения качества жизни населения основополагающим, то изложенный ниже метод оценки качества жизни населения может, на наш взгляд, составить основу для оценки качества управления органов местного самоуправления.

К числу наиболее острых проблем жизни населения относятся: экономическая основа благосостояния, жилищные условия, доступность к получению образования, особенно в сельской местности, уровень культуры, состояния нравственности и физического здоровья, личная безопасность граждан. В современных условиях систематическая оценка качества жизни местными и региональными органами власти на уровне местных органов не осуществляется, не выполняется и систематический мониторинг показателей, определяющих отдельные стороны качества жизни населения.

В предлагаемой модели оценки качества жизни населения данной территории в качестве результирующего показателя качества жизни нами принято отношение среднедушевых доходов населения к прожиточному минимуму. Этот показатель учитывает доходы населения как основного источника получения всех благ (материальных, финансовых и социальных), а также ежегодную величину прожиточного минимума, установленного государством в качестве минимального стандарта жизни.

Однако теоретически возможное использование множества показателей, рассмотренных в табл. 19.1 затруднено тем, что в настоящее время отсутствует мониторинг, позволяющий собрать эти данные, не определены и структуры, имеющие в своих функциональных обязанностях заниматься мониторингом указанных показателей, кроме как региональная администрация (в лице Губернатора имеет право надзора за деятельностью администраций муниципальных образований). Созданная при губернаторе Общественная палата могла бы взять на себя функции анализа собранных данных и выработки рекомендаций, а функции мониторинга – Министерство развития местного самоуправления в структуре Правительства Ульяновской области.

Несмотря на отдельные позитивные тенденции, которые стали проявляться в последние годы, продолжают оставаться острыми проблемы в социальной сфере. К числу наиболее острых проблем в отдельных отраслях социальной сферы можно отнести следующие:

- опережающий рост минимального прожиточного уровня по сравнению с доходами населения из-за низкого уровня доходов населения и постоянного роста цен на продукты питания, тарифов на ЖКХ и энергетические ресурсы;
- сокращение рабочих мест по причине переориентации предприятий с связи с требованиями рынка и увеличением завоза продукции промышленного и сельскохозяйственного производства по импорту, что приводит во многих случаях к межрегиональной миграции населения;
- недостаточность жилья для малообеспеченных категорий населения, особенно молодых семей, изношенность инженерных сетей в ЖКХ, приводящая к постоянному увеличению затрат на поддержание жилья и коммуникаций;
- снижение доступности к получению среднего образования, особенно в сельской местности;
- низкий и постоянно понижающийся уровень общей культуры населения, развитие негативных тенденций в духовной жизни;
- высокий уровень распространения заболеваний, в том числе социально опасных, отсутствие достаточных государственных гарантий медицинской помощи;
- высокий уровень угрозы личной безопасности граждан.

Тем не менее, исходя из доступных сегодня статистических данных, возможно использование методов математического моделирования для выявления роли каждого элемента, входящего в систему оценки^{26, 27}. Нами для решения этой задачи предложена модель типа:

²⁶ Применение математических методов анализа в экономике впервые изложены в трудах В. С. Немчинова, В. В. Новожилова, Л. В. Канторовича и др.

²⁷ Вишнев, С.М. Экономические параметры / С. М Вишнев. – М.: Наука, 1968.

$$Y = X_1^\alpha \cdot X_2^\beta \cdot X_3^\gamma \cdot X_4^\lambda \cdot X_5^\eta, \quad (19.1)$$

где Y – отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму;

X_1 – отношение занятых к экономически активной части населения;

X_2 – обеспеченность и обновляемость жилищного фонда;

X_3 – общее число болезней на одного жителя;

X_4 – численность ежегодно получающих среднее, средне-специальное и высшее образование;

X_5 – валовой региональный продукт на одного жителя, скорректированный на коэффициенты инфляции.

Представленная в формуле (19.1) функция с определенной степенью допущения выражает связь между результатом деятельности администрации муниципальных образований и влияющими на этот показатель факторами, приведенными в табл. 19.2. Параметры α , β , γ , λ , η , отыскание которых является задачей решения данной функции, представляют из себя коэффициенты эластичности факторов – аргументов X_1 , X_2 , X_3 , X_4 , X_5 . Это означает, что в периоде, к которому относится исследование, увеличение реальных среднедушевых доходов, скажем, на 1%, определяет отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму на α % и т. д., а каждый из них является удельным весом данного фактора в отношении среднедушевых доходов к прожиточному минимуму. Такого рода задачи решаются в тех случаях, когда выделение влияния отдельных факторов (аргументов) прямым счетом невозможно, но предварительным экономическим анализом выявлена зависимость функции от этих аргументов²⁸.

Отношение занятых к экономически активной части населения.

Этот показатель по сути дела охватывает три экономических показателя, в том

²⁸ 1. Дружинин, Н.К. Основные математико-статистические методы в экономических исследованиях / Н.К. Дружинин. – М.: Статистика, 1978.

2. Михалевский, Б.Н. Перспективные расчеты на основе простых динамических моделей / Б.Н. Михалевский. – М., 1974.

3. Френкель, А. Математические методы анализа динамики и прогнозирования производительности труда / А. Френкель. – М.: Экономика, 1972, и др.

числе: экономически активное население, численность занятых в экономике и численность незанятых. Нам представляется, что указанный показатель позволяет оценивать состояние занятости населения территории с учетом безработных, учтенных службой занятости, и неучтенных²⁹, то есть ищущих и работающих за пределами области (работа по вахтовому методу и по отдельным договорам в других регионах). Работающие по вахтовому методу, в свою очередь, ухудшают условия оплаты труда местным работникам.

Число заболеваний на одного жителя. Показатель числа заболеваний на одного жителя как результирующий показатель более полно отражает состояние здоровья населения, который непосредственно влияет на продолжительность жизни населения. Этот показатель принят в международной практике как один из составляющих показателей качества жизни.

Образование на одного жителя. Индекс развития человека, являющийся интегральным показателем международной оценки качества жизни, в значительной степени зависит от состояния образования (подготовленности человека к участию в общественно-полезном труде). Указанный показатель нами рассчитан исходя из числа ежегодно оканчивающих средние общеобразовательные школы, учреждения среднего профессионального образования и получающих высшее профессиональное образование. Роль этого показателя в современных условиях выросла многократно и продолжает оставаться важнейшим фактором общественного производства.

Коэффициент обновления жилищного фонда на одного жителя. Этот показатель в нашей модели учитывает наличие жилищного фонда и ежегодного ввода нового жилья, приходящихся на одного жителя области.

Динамика валового регионального продукта (ВРП). Безусловно, этот показатель характеризует результат хозяйственной деятельности всех предприятий и организаций различных правовых форм деятельности, находящихся на

²⁹ Следует отметить, что мониторинг ищущих работу за пределами региона в настоящее время не осуществляется, несмотря на крайнюю важность этого показателя в современных условиях. Отрыв от семей мужской части населения в поисках работы ставит проблемы и в вопросах устойчивости семьи, и воспитания детей.

данной территории. Но в современных условиях, положительные факторы свободы деятельности бизнес-сообщества в определенной степени оборачиваются недостатком в силу того, что власти всех уровней не имеют прямых рычагов влияния на финансовые результаты деятельности бизнес-сообщества. Этот вопрос обостряет проблему государственного управления всех элементов общественного развития. Тем не менее этот показатель является определяющим уровень и качество жизни населения региона, муниципального образования любого уровня, так как экономика лежит в основе благополучия всей социальной жизни общества. При получении динамического ряда учтены ежегодные проценты роста объемов производства и ежегодные коэффициенты инфляции (табл. 19.2).

Таблица 19.2

Динамика результативного показателя и факторов, характеризующих качество жизни населения Ульяновской области за период 1990 – 2005 гг.³⁰.

Временной ряд	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
1	2	3	4	5	6	7
1990	5,0	0,98	16,6	0,66	0,126	1,0
1991	4,6	0,96	17,3	0,67	0,123	0,97
1992	4,3	0,95	17,4	0,68	0,121	0,55
1993	3,5	0,94	17,5	0,7	0,12	0,34
1994	3,2	0,92	17,7	0,72	0,118	0,77
1995	2,6	0,90	17,1	0,75	0,115	0,4
1996	2,2	0,90	18,0	0,75	0,125	0,36
1997	2,4	0,88	18,3	0,77	0,139	0,32
1998	2,2	0,88	18,5	0,76	0,151	0,26
1999	2,1	0,84	18,9	0,76	0,16	0,27
2000	1,8	0,90	19,1	0,8	0,176	0,24
2001	1,8	0,90	19,5	0,75	0,182	0,23
2002	1,5	0,84	20,5	0,83	0,207	0,23
2003	1,6	0,88	20,8	0,87	0,224	0,26
2004	1,7	0,85	21,1	0,87	0,28	0,26
2005	1,23	0,80	21,4	0,87	0,274	0,27

Примечание: Индексы роста отдельных факторов и результативного показателя соответствуют статистическим данным Ульяновской области за исследуемый период (1990–2005 гг.).

³⁰ Обозначение Y, C₁, C₂, C₃, C₄, C₅, представлены в формуле 19.1

Результирующим показателем, который концентрирует и экономические и социальные стороны жизни населения, на наш взгляд, является *отношение среднедушевых доходов населения к прожиточному минимуму*. Среднедушевые доходы характеризуют экономическое благополучие населения. Прожиточный минимум в современных условиях определяется ежеквартально исходя из уровня цен на продукты питания, промышленные товары, услуги и налоговые выплаты населения. Этот показатель основывается на стандартах расходных норм, утверждаемых Правительством РФ. Отношение среднедушевых доходов к величине прожиточного минимума показывает наличие в бюджете семей определенных резервов для их использования на другие нужды, не предусмотренные в прожиточном минимуме. Предварительный анализ факторов, приведенных в табл.19.2, показывает, что характер и динамика показателей, включенных в модель, меняется во времени, что послужило основанием для создания дополнительных блоков в рамках модели. Первый блок (1990 – 1998 гг.) характеризуется резким падением всех основных социально-экономических показателей области. Второй блок (1999–2005 гг.) – это период, когда экономика области заметно оживилась, что отразилось на положительных тенденциях ряда рассматриваемых социальных показателей. Знак (+) в коэффициентах свидетельствует, что фактор адекватен результативному показателю, а (-) – противоположен. На основе использования данных табл 19.2 решена функция (1) ³¹.

Расчетные значения коэффициентов (1990 – 2005 гг.) и по отдельным блокам, соответствующим периодам (1990 – 1998 гг.) и (1999 – 2005 гг.), приводятся в табл. 19.3.

Анализ зависимости между результативным показателем и факторами, определяющими качество жизни, показывает, что влияние ряда факторов не меняется во времени (с 1990 – 2005 гг.). К таким факторам, как видно из решения функции за весь период ($Y=X_1^{0,114} \cdot X_2^{0,317} \cdot X_3^{0,174} \cdot X_4^{0,374} \cdot X_5^{0,069}$), относятся: отношение занятых к экономически активной части населения, динамика и обнов-

³¹ Оценка параметров коэффициентов эластичности функции (19.1) осуществлена авторами с применением пакета MS OFFICE, приложения Excel.

ляемость жилищного фонда, число болезней на одного жителя и численность ежегодно получающих образование. В период с 1990 по 1998 гг. ($Y=X_1^{0,279} \cdot X_2^{0,189} \cdot X_3^{0,123} \cdot X_4^{0,189} \cdot X_5^{0,189}$) характеризуется тем, что доходы населения за указанный период росли значительно быстрее чем прожиточный минимум. В 1999 – 2005 гг. несколько меняется ситуация ($Y = X_1^{0,087} \cdot X_2^{0,392} \cdot X_3^{0,116} \cdot X_4^{0,392} \cdot X_5^{-0,05}$): скорость падения уровня жизни снизилась, а среднедушевые доходы стали расти быстрее. Следует отметить, что это происходит скорее за счет накопления доходов у значительной части населения, т. е. за счет роста величины дифференциации населения по этому важнейшему показателю. К концу первой половины первого блока (1990 – 1998 гг.) стал ухудшаться показатель отношения занятых в экономике к активной части населения. С 1995 изменилась идеология Правительства РФ по сохранению рабочих мест, что предопределило положительный коэффициент за весь рассматриваемый период времени.

Таблица 19.3

Значения коэффициентов эластичности факторов

Периоды анализа, годы	Коэффициенты эластичности:				
	α	β	γ	λ	η
1990 – 2005	0,114	0,317	0,174	0,317	0,069
1990 – 1998	0,279	0,189	0,123	0,189	0,189
1999 – 2005	0,087	0,392	0,116	0,392	- 0,05

Но, начиная с 1999 года, процесс высвобождения работников особенно из сферы материального производства увеличился. В основном это происходит по крупным предприятиям г. Ульяновска: ОАО «УАЗ», ОАО «Ульяновские моторы», ЗАО «Авиастар – СП» и ряд других предприятий. Этот процесс ухудшил не только резульативный показатель, но и происходит переток рабочей силы в другие регионы, что ухудшило морально-психологическое положение в семьях.

Численность обучающихся в расчете на 100 тыс. чел. населения в общеобразовательных школах, в средних и высших учебных заведениях растет при ухудшении отношения уровня доходов к прожиточному минимуму.

За кажущим благополучием этот показатель скрывает тот факт, что рабочие профессии стали менее престижными, а получение высшего образования стало более доступным.

Положительный коэффициент фактора по общему количеству болезней за весь период исследования свидетельствует, что количество болезней в расчете на одного жителя не снижается и способствует ухудшению результирующего показателя – отношения доходов к прожиточному минимуму.

Несмотря на заметный рост валового регионального продукта, который в основном происходит за счет роста цен, этот рост не вносит перелом в падение темпов или изменение тенденции к снижению результирующего показателя, а, наоборот, способствует этому снижению, и только во втором блоке темпы снижения ВРП упали, но пока не смогли оказать решающего воздействия на результирующий показатель.

Выполненный анализ показывает: при сохранении тех же тенденций динамики отношения значений среднедушевых доходов к прожиточному минимуму в перспективе значение среднедушевых доходов сравняется с уровнем прожиточного минимума, не оставляя населению никаких денежных резервов на другие нужды, не включенные в прожиточный минимум.

Предложенный нами подход к оценке качества жизни может быть использован в сравнительных анализах уровня жизни населения по муниципальным образованиям и может служить синтетическим (обобщающим) показателем оценки деятельности администраций муниципальных образований. При этом следует указать, что качество жизни, безусловно, в значительной степени зависит от состояния, темпов роста экономических показателей. Следовательно, реформа МСУ должна сопровождаться реформой в управлении экономикой, так как экономика является фундаментом всей жизнедеятельности населения и общества в целом. На сегодняшний день сложности в этом вопросе заключаются в том, что экономика, за исключением муниципальной, находится вне «досягаемости» органов местной власти, и общие точки соприкосновения в

основном находятся в сфере налогов, и то только частично. При том, что закон по реформе МСУ определяет, что каждое муниципальное образование теперь будет иметь свой бюджет, который в значительной степени и является финансовой основой социальной организации местного самоуправления, поэтому нужны определенные государственные меры по реформированию экономической основы формирования бюджетов муниципальных образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При изучении данной учебной дисциплины «Государственное и муниципальное управление» необходимо обратить внимание на то, что она здесь рассматривается не только как учебная дисциплина, но и как научная в рамках изучения текущего состояния общественных процессов. Рассматривая «Государственное и муниципальное управление» как научную дисциплину, необходимо охарактеризовать несколько этапов ее становления и развития в современной России. Следует отметить, что реформы политической системы в России в начале 90-х годов XX века вызвали необходимость внесения существенных изменений в организацию деятельности органов государственной власти, однако теория и практика государственного управления оказались не готовы к осуществлению этих изменений. Наука «Государственное управление» в России пока еще находится в стадии становления.

При рассмотрении «Государственного и муниципального управления» как учебной дисциплины нужно определить цели, задачи, источниковую базу предмета, законодательное обеспечение. Отметить взаимосвязь с такими правовыми дисциплинами, как конституционное право, административное право, государственное право и др., обратив особое внимание на стыке каких наук и дисциплин сформирована данная дисциплина.

Изучая эту дисциплину, рассматривается соотношение понятий «управление» - «государственное управление», «политическое управление»- «административное управление». Следует отметить, что в организующем-регулирующем воздействии государства на общественную систему здесь выделены такие составляющие, как политическое и административное (государственное) управление. Отмечается сущность политического и административного управления, в сферах которых вопросы «что делать, зачем, почему?» относятся к политическому управлению, а к административному управлению – «как делать, с помощью каких механизмов?». Таким образом, административное

управление рассматривается как механизм воплощения политической дисциплины, сформулированной высшими органами государственной власти³².

В учебном пособии отмечается, что государственное управление осуществляется на двух территориальных уровнях: федеральном и региональном. В связи с проведением в России административной реформы и необходимостью укрепления вертикали власти, с 2000 года введена трехзвенная система государственного управления: Федеральный центр – федеральный округ – субъект Федерации. В пособии приводится классификация целей государственного управления по содержанию, характеру решаемых задач, постоянству действий. При характеристике целей и задач государственного управления в России в период перехода к рыночной экономике следует исходить из опубликованных в печати Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, плана действий Правительства РФ на предстоящие годы.

Здесь рассматривается государство как субъект управления общественными процессами, различные модели государственного управления, вопросы взаимодействия государства и общества в процессе государственного управления. Дается характеристика основных методов государственного управления: административно-правовых, экономических, организационных и др. Приводятся принципы государственного управления, выделяются группы принципов, касающихся организации органов государственной власти, даются им характеристики, выявляются виды и функции государственного управления.

Рассматривая вопросы методологии государственного управления, характеризуются методы познания государственного управления, останавливаясь более подробно на системном подходе и системном анализе.

Изучение данной дисциплины предполагает знание основных принципов построения системы государственного управления. С этой целью приводятся основные характеристики классификации органов исполнительной власти в РФ: территориальный уровень компетенции, виды организационно-правовых

³² Козбаненко, В. Формы и методы государственного управления / В. Козбаненко // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 2.

форм деятельности, объем и характер компетенции, порядок принятия управленческих решений, иерархичность сферы деятельности. А потом для каждой из этих характеристик определяются присущие ей типы органов управления.

Даются характеристики особенностей органов государственного управления различной компетенции и разного стиля управления. Отмечаются формы реализации решений органов управления различной компетенции, определяются различия в правовом положении органов управления и их структурных подразделений в системе государственного управления.

Рассматривая систему государственного управления, указываются внутри нее отдельные подсистемы управления: административно-организационная, техническая, научная организация труда.

В данный курс включены материалы не только учебного характера, но и исследовательского, где на примере анализа многих печатных материалов (научных статей, газетных материалов, сведений, изложенных в монографиях, диссертациях и др.) показаны взгляды ученых, исследователей, руководителей территорий, предприятий, позиции самих авторов книги.

В пособии показана сложившаяся система управления в России, уровня использования созданного в предыдущих десятилетиях экономического потенциала страны. Экономика любого государства должна ориентироваться на разумное соотношение развития основных отраслей народного хозяйства: промышленности, транспорта, строительства, сельского хозяйства и др. Особенность современной переходной экономики в России такова, что произошло нарушение соотношений, достигнутых в ходе развития последних десятилетий.

Происшедшие трансформации не могли не сказаться на экономических показателях и на уровне управления государством.

Осознавая всю сложность решения поставленных проблем, авторы считают, что поиск путей повышения качества жизни населения должен быть продолжен в сфере совершенствования методов управления государством и регионами, а также и муниципальными образованиями.

ВОПРОСЫ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

1. Мировой опыт развития местного самоуправления.
2. Развитие местного самоуправления в России, включая советский период.
3. Постсоветский период развития местного самоуправления. Место МСУ в системе государственного управления.
4. Каковы отличительные особенности современной системы местного самоуправления от местного управления в советское время?
5. Предметы ведения и формы осуществления полномочий местного самоуправления в соответствии с Законом РФ №131-ФЗ от 16.10.2003 г.
6. Органы местного самоуправления. Кадры, кадровая политика органов МСУ.
7. Роль собственности территорий в формировании собственных источников доходных статей бюджетов органов самоуправления.

1. Система межбюджетных отношений и формирование бюджетов органов самоуправления. Доходные и расходные части бюджетов муниципальных образований Ульяновской области: основные тенденции динамики отдельных статей.

2. Основные нерешенные реформой самоуправления проблемы в сельских муниципальных образованиях (на примере районов Ульяновской области).

3. Современное состояние и причины кризиса в сельском хозяйстве России:

– сущность «Доклада четырех» по реформированию сельского хозяйства в России;

– постреформенное состояние сельскохозяйственного производства в России и Ульяновской области;

– роль государства в развитии агропромышленного комплекса страны;

– состояние технического оснащения сельскохозяйственного производства;

– соотношение собственного производства сельскохозяйственных продуктов по Ульяновской области;

– проблемы вторичной переработки сельскохозяйственной продукции в области.

4. Налоговое регулирование и проблемы формирования бюджетов региона и муниципальных образований.

5. Возможные пути в восстановлении сельских производственно-потребительских кооперативов с сохранением земельных паев в собственности крестьян?

6. Основные проблемы и пути восстановления развития АПК. Как изменилась экономика сельскохозяйственных предприятий в связи с изменением их организационно-правовых форм?

7. Почему увеличение импорта продуктовых товаров ведет к ухудшению финансового положения отечественного производителя сельхозпродукции?

8. Каковы, на Ваш взгляд, последствия вытеснения крупнохозяйственного сельскохозяйственного производства мелким и личным подсобным хозяйством?

9. Личные подсобные хозяйства – основа благополучия сельских муниципальных образований на современном этапе.

10. Дайте анализ динамики основных экономических показателей сельскохозяйственного производства в Ульяновской области за последние 17 лет и краткое обоснование причин этого явления в области и в России в целом.

11. Качество жизни населения и качество управления территориями. Назовите основные показатели, характеризующие уровень жизни населения.

12. Каковы возможные пути предоставления крестьянину права собственности на землю?

13. В чем смысл и каковы основные направления реформирования жилищно-коммунального хозяйства? Какие есть возможности и что Вы предлагаете?

те для повышения доходов населения до платежеспособного при современных уровнях цен и тарифов?

14. Какова динамика участия бюджетов различных уровней в покрытии затрат ЖКУ и каковы тенденции развития этого процесса?

15. В первой половине 90-х годов необходимость развития малого бизнеса объясняли тем, что малый бизнес в основном решает проблемы занятости и удовлетворение индивидуальной потребности личности, с начала нового века выдвинули новую версию – малый бизнес нужен для решения проблем развития муниципальных образований. Выскажите свои версии.

16. Приведите структуру малого бизнеса по объему производимой продукции и услуг. Какие резервы Вы видите в дальнейшем развитии малого бизнеса в области?

17. Объясните тезис, что «соотношение крупного и малого бизнеса устанавливается уровнем доходов населения на данной территории»? Каким, на Ваш взгляд, должно быть это соотношение?

18. Более 30 % доходов консолидированного бюджета области приходится на налоги с доходов физических лиц, а налоги на прибыли предприятий не превышают 15 % приходной части бюджет области. Прокомментируйте это обстоятельство.

19. Объясните экономическую сущность государственных жилищных субсидий.

20. Кому сегодня принадлежит «Большая энергетика страны»? В чем заключается идеология реформирования Большой энергетики?

21. Какова прозрачность формирования тарифов на услуги ЖКХ и энергетические услуги и обоснованность текущих расходов этих организаций?

**СПИСОК ТЕМ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ СТУДЕНТАМИ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ**

1. Межбюджетные отношения и бюджетная обеспеченность регионов и муниципальных образований.
2. Выбор приоритетов развития регионов и муниципальных образований.
3. Анализ динамики показателей, характеризующих качество жизни населения в регионах и муниципальных образованиях.
4. Анализ динамики основных экономических показателей сельскохозяйственного производства в Ульяновской области за последние 17 лет и путей вывода АПК из кризисного состояния.
5. Пути сохранения права пользования землей за крестьянством и тенденции развития российского села.
6. Примеры планирования развития муниципальных образований.
7. Участие бюджетов различных уровней в покрытии затрат ЖКУ и тенденции развития этого процесса.
8. Развитие малого бизнеса в России и Ульяновской области.
9. Сельская самозанятость как категория малого бизнеса. Перспективы развития крестьянского фермерского хозяйства.
10. Пути восстановления сельскохозяйственного производства области как источника для решения социальных проблем села.
11. Социальное партнерство между властью и бизнесом, властью и населением на уровне местного самоуправления.
12. Анализ Программы социально-экономического развития и точек роста экономики Ульяновской области в прорывных направлениях.

**ТЕМЫ КУРСОВЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «СИСТЕМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»**

1. Классификация субъектов местного самоуправления в соответствии с Законом РФ №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 16.10 2003.
2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.
3. Государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, их реализация.
4. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
5. Принципы территориальной организации местного самоуправления (численность, территориальная доступность и др.).
6. Органы местного самоуправления: представительные, исполнительные органы, местная организация, контрольные органы.
7. Задачи и функции органов муниципальных образований.
8. Устав муниципального образования: содержание порядок принятия, изменения и дополнения, вносимые в устав.
9. Формирование, управление и распоряжение муниципальной собственностью.
10. Организация работы по занятости населения: взаимодействие субъектов экономики и властей.
11. Управление муниципальными финансами: источники формирования бюджета, расходная часть бюджета.
12. Выравнивание уровня социально-экономического развития территорий РФ и муниципальных образований региона.
13. Ответственность органов местного самоуправления перед местным сообществом и государственными органами управления.
14. Роль собственности территорий в формировании собственных источников формирования бюджетов органов самоуправления.

15. Право владения и распоряжения землей. Роль земельных паев в организации сельскохозяйственного производства.
16. Анализ форм и путей отчуждения муниципальной собственности.
17. Анализ субсидирования расходов населения за жилищно-коммунальные услуги.
18. Бюджетная основа муниципального самоуправления, связь бюджета муниципального образования с бюджетами других уровней власти.
19. Реализация государственной демографической политики на муниципальном уровне.
20. Состояние здравоохранения в области и в муниципальных образованиях области.
21. Организация реализации государственной политики по системе образования в муниципальных образованиях.
22. Подготовка специалистов государственных служащих.
23. Основы организации пенсионного обеспечения населения.
24. Работа правоохранительных органов с экономическими преступлениями.
25. Участие муниципальных органов по реализации государственных социальных и экономических Программ развития.
26. Развитие ипотеки и других форм жилищного строительства в регионе, в муниципальных образованиях.
27. Роль налогов и сборов в решении финансовых вопросов муниципальных образований.
28. Развитие малого предпринимательства в области и в муниципальных образованиях.
29. Внешнеэкономическая деятельность субъектов экономики в регионе.
30. Анализ современной жилищной политики центра и региона.
31. Социальное партнерство между властью и бизнесом, властью и населением.
32. Точки роста экономики Ульяновской области в прорывных направлениях.

**ЛИТЕРАТУРА и ДРУГИЕ ИСТОЧНИКИ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
В ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ И НАПИСАНИЯ КУРСОВЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ**

1. Гранберг, А. Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. - /А. Г. Гранберг.- М. : ГУВШЭ, 2000. - 576 с.

2. Кузнецов, В. В. Об этапах развития экономики Ульяновской области / В.В. Кузнецов // Проблемы современной экономики. – 2006 – №3/4. – с. 469-474.

3. Говорёнкова, Т. М. Читаем Велихова вместе /Т. М. Говорёнкова. – М. : Муниципальная власть. 1999. – 321 с.

4. Кузнецов, В. В. Проблемы развития сельскохозяйственного производства в муниципальных образованиях Ульяновской области / В. В. Кузнецов // Регионология. – 2006 – №3 – с. 105-115.

5. Кузнецов, В. В. Взаимобусловленность развития экономики и социальной жизни населения муниципальных образований / В.В. Кузнецов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета – 2007 – №16 (2) – с. 75-77.

6. Кузнецов, В. В. Регулирующая роль государства в экономике России / В.В. Кузнецов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – Саратов: 2007– №17 (3) – с.16-19.

7. Кузнецов, В. В. Вопросы управления развитием региона / В.В. Кузнецов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2008 – №5 (24). – с. 60-63.

8. Кузнецов, В. В. Оценка деятельности органов муниципальных образований / В.В. Кузнецов // Регионология. – 2008 – №3. – с.37-43.

9. Кузнецов В. В. Экономические модели социально-экономического развития региона // Успехи современного естествознания. – М.:Академия Естествознания. 2008. – № 7. – 122-125.

10. «Невидимая рука» и государственное регулирование экономики: диалектика взаимодействия. / под ред. И. Я. Каца.- М. : ООО «Юрайт», 1999.
11. Кузнецов, В. В. Экономика как основа социальной жизни / В. В. Кузнецов. – Ульяновск: УлГТУ, 2006. – 305 с.
12. Романов, В. Н. Особенности партнерства бизнеса и социума/ В.Н Романов, В. В. Кузнецов – Ульяновск: УлГТУ, 2006. – 169 с.
13. Кузнецов, В. В. Проблемы устойчивого развития муниципальных образований / В. В. Кузнецов. – Ульяновск: УлГТУ, 2005. – 164 с.
14. Кузнецов, В. В. Современные тенденции государственного участия в региональной экономике / В. В. Кузнецов, А. Ю. Кловацкий – Ульяновск: УлГТУ, 2006. – 188 с.
15. Кузнецов, В. В. Трансформации в экономике России и Ульяновской области в период реформ. Аналитический обзор / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. – Ульяновск: УлГТУ, – 1999. – 73 с.
16. Козбаненко, В. Формы и методы государственного управления / В. Козбаконенко// Проблемы теории и практики управления. 2000. № 2.
17. Кузнецов, В. В. Экономические последствия приватизации собственности / В. В. Кузнецов // «Ноосферные знания и технологии». Сб. науч. тр. – Секция «Экономика». – Ульяновск. – 2005.
18. Кузнецов, В. В. Участие бюджетов различных уровней в реформировании жилищно-коммунального хозяйства / В.В. Кузнецов, И.С.Чебурашкина // Социально-экономические проблемы регионов и муниципальных образований : Материалы науч.-практ. конф. – Ульяновск, 2003.
19. Кузнецов, В. В. Взаимообусловленность развития местного самоуправления и экономики территорий / В.В. Кузнецов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2007. – №1. – с.47- 52.
20. Кузнецов, В. В. Вопросы управления развитием региона / В.В. Кузнецов, Л.М Арутюнова. // Социально-экономические проблемы регионов и муни-

ципальных образований. Материалы науч.- практ. конф. – Ульяновск, – 2008. - 0,8 п.л.

21. Алисов, А. Н. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства / Багрова Н.Б., Алексеев Ю.П., Кузнецов В.В. под ред. В.П. Белянского, А.Г. Воронина, Б.Т. Пономаренко. – М.: Логос, 2001. – 389 с.

22. Кузнецов, В. В. Современные проблемы регионального и муниципального управления / В.В. Кузнецов, В.В.Ваховский // Лекции по курсу Местное самоуправление в системе государственного управления. – Ульяновск: УлГТУ, 2008. - 117 с.

23. Широков, А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Широков. М. : РИЦ Муниципальная власть, 2000. – с. 112.

24. Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. № 9, 10, 11. Ульяновск: «Пресса». 2004.

25. Ведомости Законодательного Собрания Ульяновской области. Спецвыпуск. Закон Ульяновской области «О муниципальных образованиях Ульяновской области». – Ульяновск: «Пресса», 2004. – 113 с.

Учебное издание

Романов Василий Николаевич, Кузнецов Виталий Васильевич

Система государственного и муниципального управления

Учебное пособие

Редактор Н. А. Евдокимова

Подписано в печать 24.12.2008. Формат 60 × 84/16.

Усл. печ. л. 9,53. Тираж 100 экз. Заказ 900.

Ульяновский государственный технический университет

432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, д. 32.

Типография УлГТУ, 432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, д. 32.