

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, ФИНАНСОВ, ПРАВА И ТЕХНОЛОГИЙ

Н.Н. Якимчук, М.Н. Кузнецова

# СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

Учебное пособие

---

Государственный институт экономики, финансов, права и технологий

**Н.Н. Якимчук, М.Н. Кузнецова**

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Учебное пособие*



Гатчина  
2024

УДК 369.032 (075.8)

ББК 66.033.141я73

Я 45

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом  
Государственного института экономики, финансов, права  
и технологий

Рецензенты:

*Виктория Анатольевна Дегтерева* – доктор экономических наук,  
профессор, профессор Высшей школы административного управления  
Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-  
Петербургского политехнического университета Петра Великого;

*Татьяна Валентиновна Тулупьева* – кандидат психологических наук,  
доцент, советник проректора по науке Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы, профессор кафедры  
государственного и муниципального управления Северо-Западного  
института управления Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Якимчук Н.Н., Кузнецова М.Н.**

**Я 45** Система государственного и муниципального управления: учеб-  
ное пособие. – Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2024. – 171 с.

**ISBN 978-5-94895-202-4**

В курсе рассмотрены теоретико-методологические и исторические аспекты разви-  
тия науки государственного и муниципального управления, исследованы современные  
взгляды на форму государства на примере зарубежных государств. Курс поможет сту-  
дентам сформировать целостное представление об уровнях публичного управления в  
России: авторами подробно проанализирована система федеральных органов госуда-  
рственной власти, изучена система регионального управления, рассмотрены актуальные  
тенденции развития института местного самоуправления. Особое внимание в курсе  
уделяется современной системе стратегического планирования и её роли в решении ак-  
туальных проблем социально-экономического развития территорий.

Курс соответствует актуальным требованиям федерального государственного обра-  
зовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, обучающихся по социально-гуманитарным направлениям подго-  
товки, в рамках которых осваиваются компетенции в области государственного и му-  
ниципального управления; для слушателей программ повышения квалификации и пе-  
реподготовки, научных работников и специалистов в сфере публичного управления.

УДК 369.032 (075.8)

ББК 66.033.141я73

ISBN 978-5-94895-202-4

© Н.Н. Якимчук, М.Н. Кузнецова, 2024

© ГИЭФПТ, 2024

## СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Предисловие .....	5
<b>Тема 1. Теоретико-методологические основы государственного и муниципального управления .....</b>	<b>8</b>
1.1 Основополагающие понятия в теории государственного и муниципального управления: управление, система, организация, власть .....	8
1.2 Государственное управление и муниципальное управление: понятие и специфические особенности .....	10
1.3 Функции государственного и муниципального управления .....	13
1.4 Методы и инструменты государственного и муниципального управления .....	20
<b>Тема 2. Исторические предпосылки формирования теории государственного управления. Этапы развития теории государственного управления как дисциплины специализации .....</b>	<b>23</b>
2.1 Исторические предпосылки формирования теории государственного управления .....	23
2.2 Исторические этапы развития государственного и муниципального управления как дисциплины специализации .....	30
2.2.1 Возникновение государственного управления как дисциплины специализации .....	30
2.2.2 Классическая теория государственного управления. Взгляды на государственное управление Вудро Вильсона. «Теория идеальной бюрократии» Макса Вебера .....	32
2.2.3 Становление и развитие научного менеджмента .....	34
2.2.4 Современная концепция государственного управления в контексте внедрения информационно-коммуникационных технологий и процессов цифровизации .....	42
<b>Тема 3. Политический механизм государственного управления. Форма государства .....</b>	<b>48</b>
3.1 Понятие и основные функции государства. Причины повышения роли государства в современном мире .....	48
3.2 Основные разновидности форм правления в современном мире ..	52
3.3 Формы государственного (территориального) устройства .....	56
3.4 Политический режим и его взаимосвязь с государственным управлением .....	60
<b>Тема 4. Система федеральных органов государственной власти в РФ</b>	<b>62</b>
4.1 Общая характеристика системы федеральных органов государственной власти РФ. Система публичной власти .....	62
4.2 Институт президентства в РФ .....	66
4.3 Федеральное Собрание РФ: порядок формирования, структура и роль в государственном управлении РФ .....	70
4.4 Структура Правительства РФ и его функции; система федеральных органов исполнительной власти в РФ .....	76

<b>Тема 5. Региональный уровень управления в РФ</b> .....	80
5.1 Краткий исторический экскурс в развитие федеративных отношений в России .....	80
5.2 Особенности политико-территориальной организации РФ на современном этапе развития .....	85
5.3 Система органов государственной власти субъекта РФ .....	92
<b>Тема 6. Местное самоуправление в РФ</b> .....	105
6.1 Сущностные характеристики местного самоуправления. Правовая основа и принципы местного самоуправления в России .....	105
6.2 Территориальная организация местного самоуправления в России. Виды муниципальных образований в РФ .....	108
6.3 Функции местного самоуправления и вопросы местного значения .....	115
6.4 Структура органов местного самоуправления в РФ и организационные модели их взаимодействия .....	121
6.5 Формы непосредственного участия населения в осуществлении МСУ в РФ .....	126
6.6 Экономическая основа местного самоуправления в РФ .....	134
<b>Тема 7. Программно-целевой подход в реализации государственной политики</b> .....	139
7.1 Содержание, стили формирования и виды государственной политики .....	139
7.2 Программно-целевой подход в государственном и муниципальном управлении .....	144
7.2.1 Исторические аспекты применения программно-целевого подхода в государственном управлении .....	144
7.2.2 Стратегическое планирование в РФ: правовая основа, принципы, задачи, участники и документы стратегического планирования ....	146
7.2.3 Понятие и виды программ .....	150
7.2.4 Национальные проекты .....	153
Вопросы к экзамену по дисциплине «Система государственного и муниципального управления» .....	157
Список источников, использованных при подготовке учебного пособия и рекомендуемых для освоения дисциплины .....	160
Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», рекомендуемых для освоения дисциплины «Система государственного и муниципального управления» .....	169

## Предисловие

Современный государственный и муниципальный служащий значительно отличается от классического чиновника, который осуществлял свою деятельность в стабильной внешней среде, руководствуясь в своей деятельности принципами рациональной бюрократии Макса Вебера. Сегодня в условиях глобализации, цифровизации всех сфер общественной жизни, с одной стороны, и в условиях беспрецедентной в новейшей истории геополитической напряженности, структурной трансформации экономики страны в рамках санкций со стороны западных государств, с другой стороны, необходимо модернизировать и систему подготовки гражданских и муниципальных служащих. Профессионализм, умение эффективно применять полученные знания в реальной жизни и быть готовым адекватно и оперативно отреагировать на любые вызовы – вот те качества, которыми должен обладать человек, который решает проблемы граждан и определяет векторы развития государства, региона, муниципального образования.

Курс «Система государственного и муниципального управления» занимает центральное место при подготовке бакалавров по направлению 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление, так как дает будущим чиновникам базовые знания, умения и навыки, которые в дальнейшем развиваются в рамках более узких профильных дисциплин. Знание различных аспектов построения и функционирования системы публичного управления, как с позиций общей теории, так и в отношении национальной специфики, правового регулирования, экономических основ, истории, динамики происходящих перемен, является одним из фундаментальных условий подготовки управленцев, которые освоив программу бакалавриата, в дальнейшем будут вести профессиональную деятельность как в органах публичной власти, так и в научных и образовательных организациях, в политических партиях, некоммерческих и коммерческих организациях.

*Цель дисциплины «Система государственного и муниципального управления»* состоит в углублённом изучении системы государственного и муниципального управления в России и за рубежом и максимальной интеграции представлений студентов о методах и направлениях совершенствования государственного и муниципального управления социально-экономическим развитием общества с профессиональной деятельностью в органах государственной власти и местного самоуправления.

*Основные задачи дисциплины:*

1. Рассмотреть исторические этапы развития теории государственного управления и содержание основных научных школ, концепций и теорий.
2. Освоить теорию политического управления и теорию административно-государственного управления.
3. Изучить политический механизм государственного управления.
4. Систематизировать знания о системе органов государственной власти на федеральном уровне, механизмах их взаимодействия.
5. Исследовать особенности российского федерализма, функциониро-

вания регионального уровня управления в России.

6. Всесторонне осмыслить основные тенденции развития системы местного самоуправления в России.

7. Подготовить обучающихся к решению профессиональных задач в сфере публичного управления, в том числе на основе программно-целевого метода управления.

Представленный в курсе материал ориентирован на раскрытие компетенций, определенных в ФГОС 3++. В результате освоения дисциплины «Система государственного и муниципального управления» студент должен:

*знать:*

- исторические этапы и закономерности развития теории государственного управления, эволюцию взглядов на реализацию принципа права и свободы человека и гражданина в рамках основных научных школ;

- функции, методы и инструменты государственного и муниципального управления;

- методы принятия управленческих решений в сфере государственного и муниципального управления; основы формирования и реализации государственной и муниципальной политики в РФ;

- формы правления, формы территориального устройства государства и виды политических режимов;

- правовую основу, порядок формирования и функционирования, полномочия и механизмы взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ;

- правовую основу, порядок формирования и функционирования, полномочия органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в РФ;

- модели местного самоуправления; подходы к понятию государственного управления;

- экономические, территориальные и организационные основы местного самоуправления в РФ;

- проблемы развития местного самоуправления в РФ;

- основы программно-целевого подхода в государственном и муниципальном управлении; основные тенденции регионального развития в РФ на современном этапе;

- цели, задачи и основные направления совершенствования системы государственного и муниципального управления.

*уметь:*

- применять основные положения научных школ государственного управления и обеспечивать реализацию принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина в профессиональной деятельности;

- сравнивать модели государственного устройства и местного самоуправления в РФ и за рубежом;

- систематизировать нормативные правовые акты, регламентирующие формирование и функционирование системы государственного управления в РФ;

- применять на практике в профессиональной деятельности правовые знания о системе государственного управления;

- принимать организационно-управленческие решения в области государственного и муниципального управления и нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений; оценивать результаты и последствия принятых управленческих решений.

*иметь навыки:*

- поиска и анализа информации о системе государственного управления в России и за рубежом;

- выявления положительных практик реализации принципа права и свободы человека и гражданина;

- поиска, анализа и использования нормативных правовых актов в своей профессиональной деятельности;

- анализа политической, экономической, правовой, социальной среды, в которой действуют органы государственного и муниципального управления;

- разработки организационно-управленческих решений и применения основ программно-целевого подхода в области государственного и муниципального управления.

Для достижения цели и решения поставленных задач курс разделен логически на семь крупных разделов. В первом разделе рассматриваются теоретико-методологические аспекты государственного управления. Во втором разделе исследованы исторические этапы развития государственного и муниципального управления как отдельной науки. Третий раздел дает представление о политическом механизме государственного и муниципального управления. Далее авторами подробно рассмотрены три уровня публичного управления в России: раздел 4 – система федеральных органов государственной власти, раздел 5 посвящен вопросам регионального управления и в разделе 6 рассматриваются организационно-правовая, территориальная, экономическая основы местного самоуправления в нашем государстве.

# Тема 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 1.1 Основополагающие понятия в теории государственного и муниципального управления: управление, система, организация, власть

Целесообразно начать изучение дисциплины «Система государственного и муниципального управления» с определения основополагающих понятий. Государственное управление является видом управления. По своему содержанию *управление* – это постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм управления для достижения определённой цели (рис. 1).

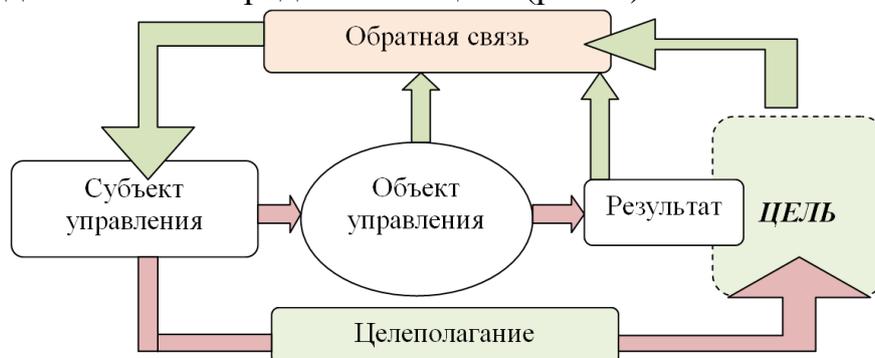


Рис. 1. Процесс управления

Источник: сост. авторами.

Отметим, что объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т.д.) или коллективное образование – администрация (дирекция, руководство, командование и т.д.). При всем многообразии суть любой разновидности управления состоит в направлении и согласовании (координации) действий участников процессов, явлений, подчинении их целенаправленной воле управляющего субъекта [56, с. 11].

С категорией управления тесно связано понятие «*организация*». Этот термин (от древнегреч. *organizo* – «сообщаю стройный вид, устраиваю») многозначен, но чаще всего им обозначают коллектив людей, осуществляющих совместную деятельность для достижения общей цели, или некоторые действия, упорядочивающие, приводящие в систему объекты материального или духовного мира [56, с. 39]. В процессе и в результате этих действий складывается особый вид социальной связи между людьми – организационные общественные отношения. Применительно к социальным процессам и взаимоотношениям людей понятие организации по своему объему шире понятия управления, потому что как вид целенаправленной деятельности управление – лишь наиболее часто проявляющаяся разно-

видность организующих, т.е. упорядочивающих начал, наряду с такими, например, формами организующей социальной деятельности, как обучение, воспитание.

*Система* – это некоторая целостность, состоящая из взаимозависимых частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого. Все организации являются системами. Существует два основных типа систем: *закрытые* и *открытые* [93, с. 32].

*Закрытая система* имеет жесткие фиксированные границы, ее действия независимы от среды, окружающей систему.

*Открытая система* характеризуется взаимодействием с внешней средой.

Крупные составляющие сложных систем часто сами являются системами. Эти части называются *подсистемами*. В организации подсистемы – это различные отделы, уровни управления, социальные и технические составляющие организации.

*Власть и управление*. С незапамятных времен социальная власть и управление выступали важнейшими механизмами организации и регуляции совместной деятельности людей. Факт, не подлежащий оспариванию, – любая социальная общность, даже самая примитивная (род, община, племя), где существует взаимодействие хотя бы двух человек для решения общей для них цели, нуждается в управлении.

В основе управления лежит власть. И здесь достаточно часто у исследователей возникает дилемма о соотношении этих двух понятий. Что первичнее, что шире власть или управление. И если об управлении уже сказано выше, то рассмотрим понятие «власть».

*Власть* – способность и возможность оказывать решающее воздействие на поведение людей с помощью различных ресурсов (средств): принуждения, авторитета, права, морали, богатства, знания и т.д. Власть – всегда волевые отношения, основанные на асимметрии возможностей субъектов, дающей право одной из сторон господствовать.

Обладание социальной властью в разных ее видах (экономическая, политическая, духовная, отеческая, религиозная) позволяет конкретному лицу, группе или органу выступать субъектом управления, формировать и реализовывать управляющие воздействия. В обществе социальная власть существует в различных формах (господство, авторитет, влияние, доминирование) и формирует такие взаимосвязи между людьми и их институтами, в которых они добровольно или по принуждению признают верховенство во ли других, а также действующих извне целевых, нормативных установлений. В соответствии с их требованиями люди и совершают те или иные поступки, действия, строят свою жизнь. Только опора на власть обеспечивает реализуемость управляющих воздействий. Получается, что мы можем сделать вывод о том, что власть является основой управления. Однако, необходимо четко осознавать, что субъекты власти в рамках государственного и муниципального управления (например, Президент государства, Глава муниципального образования) принимают эффективные решения только на основе данных, которые разработаны и представлены управленцами

(различные информационно-аналитические отчеты, прогнозы, программы, проекты).

*По этой причине можно сделать вывод о том, что власть и управление являются тесно взаимосвязанными и зависимыми друг от друга понятиями.*

## **1.2 Государственное управление и муниципальное управление: понятие и специфические особенности**

*Государственное управление* – это целенаправленное и целесообразное воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные отношения и связи. В результате воздействия должны согласовываться личные и общественные интересы, а социальная жизнь приобретать необходимую стабильность и упорядоченность.

С точки зрения терминологии, можно выстроить следующую цепочку понятий: «управление» – вид «социальное управление» – подвид «государственное управление». В самом начале образовательного процесса студентам, которые пришли учиться на чиновников, мы объясняем, что та специальность, которую они выбрали, имеет существенные отличия от менеджмента в коммерческой сфере. Главная целевая установка состоит не в получении прибыли, а в том, что каждый из них учится для того, чтобы работать в дальнейшем на благо жителей, повышать качество жизни граждан, принимать управленческие решения, которые будут социально-ориентированными и направленными на устойчивое социально-экономическое развитие государства, региона, муниципального образования. Можно выделить специфические свойства государственного управления, отличающие его от других видов социального управления:

1. *Субъектом* целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий выступает *государство* (как совокупность органов публичной управления всех уровней).

2. Государственное управление представляет собой *способ реализации государственной власти* (в совокупности всех ее ветвей), которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики).

3. В центре государственного управления должно быть *решение общих дел*, а не удовлетворение отдельных частных потребностей и интересов.

4. В комплексе методов и средств государственного воздействия используются не только *правовые, политические, экономические* (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т.д.), но и *принуждение* с помощью правоохранительных государственных органов [47].

Вновь вернемся к вопросу соотношения понятий «государственная власть» и «государственное управление». Ряд ученых сводят «государственное управление» исключительно к функционированию аппарата исполнительной ветви власти. Считаем, что это слишком узкое понимание управленческого аспекта деятельности органов публичной власти.

Большинство же исследователей придерживаются классической теории государственного управления (к разработчикам которой можно отнести Вудро Вильсона, Макса Вебера), согласно которой государственное управление охватывает две основные сферы, представленные на рис. 2.

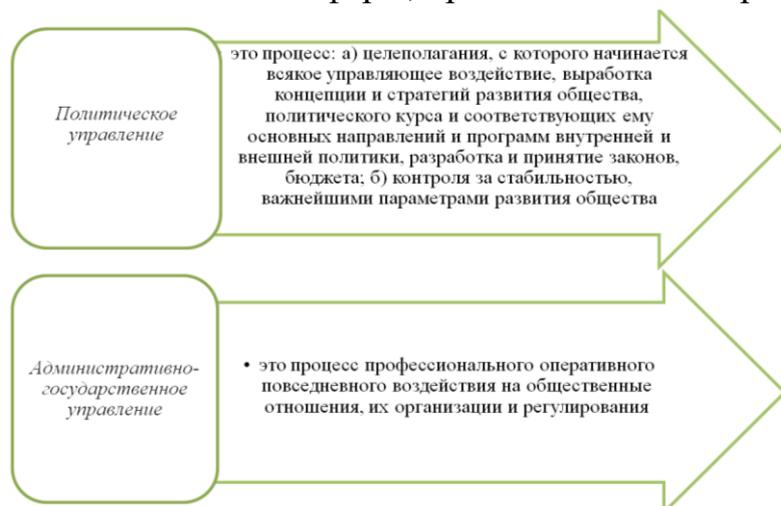


Рис. 2. Сферы государственного управления

Источник: сост. авторами по данным источника [47].

Политическое управление – это деятельность институтов политической власти – Президента, Парламента, Правительства. Принимаемые субъектами политической власти решения (указы, законы, постановления) – это общезначимые, общеобязательные, принятые в установленном законом процессуальном порядке политические решения.

Субъекты административно-государственного управления в РФ: гражданские служащие федеральных органов исполнительной власти – федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств, их территориальных подразделений; полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных органах власти и в федеральных округах; министерств, комитетов, департаментов, управлений на уровне субъектов РФ; сотрудники управленческих аппаратов органов законодательной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях [47].

Классический подход к государственному управлению позволяет комплексно подойти к изучению системы государственного и муниципального управления.

Вполне закономерно, что у читателей, которые изучают данное учебное пособие, может возникнуть вопрос о том, почему *муниципальное управление* как бы отделено от государственного управления и направления подготовки как на уровне бакалавриата, так и магистратуры имеют название «Государственное и муниципальное управление». И здесь мы отметим, что уровень местного самоуправления наряду с классическими особенностями государственного управления как вида социального управления, о которых было сказано выше, имеет ещё свою специфику. Именно на данном уровне публичной власти у населения расширяется спектр возможностей принять участие в управлении развитием своей территории через различные формы участия, от традиционных – муниципальные выборы, местный референ-

дум, публичные слушания до современных – инициативного бюджетирования, территориального общественного самоуправления. В целом, в современном мире не одно государство не может рассматриваться в качестве демократического в случае отсутствия в системе органов публичной власти уровня местного самоуправления. В России, например, уровень местного самоуправления вообще организационно обособлен от государственного, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1, ст. 12].

В теории государственного и муниципального управления учёными используются две основные категории – «муниципальное управление» и «местное самоуправление», вопрос о соотношении которых пока не нашел однозначного решения ни в науке, ни на практике. Выделим два основных подхода к разграничению муниципального управления и местного самоуправления, существующих в настоящее время в научной литературе.

Некоторые ученые отождествляют данные понятия. С точки зрения авторов, поддерживающих данный подход, муниципальное управление осуществляется только системой местного самоуправления. При этом субъектом управления являются органы местного самоуправления, объектом – муниципальное образование, целью управления – повышение уровня и качества жизни населения.

Другой подход, на наш взгляд, более комплексный, рассматривает муниципальное управление как часть местного самоуправления и органично «вписывается» в классическую теорию государственного управления. Под муниципальным управлением мы понимаем целенаправленное и целесообразное воздействие органов местного самоуправления на общественные отношения с целью стабильного, устойчивого развития территории и повышения качества жизни населения. Таким образом, в рамках муниципального управления речь идет о политической и экономико-управленческой деятельности главы муниципального образования, администрации, представительного органа муниципалитета. Здесь можно вести рассуждать о разграничении политического муниципального управления (в основном это решение стратегических вопросов развития муниципалитета главой и депутатским корпусом) и административном управлении (деятельность профессиональных муниципальных служащих, которые прогнозируют, планируют, организуют, контролируют основные параметры развития территории). Местное самоуправление в рамках данного подхода более широкое понятие, которое включает в себя ряд сущностных характеристик, указанных на рис. 3.

Зарубежный опыт местного самоуправления позволяет выявить ещё одну интересную тенденцию. По мере увеличения масштабов объектов муниципального управления (что хорошо видно на примере крупных промышленных городов) сфера деятельности местного самоуправления объективно сужается, и на авансцену выдвигаются управляющие структуры более высокого уровня – региональные и центральные. Иначе говоря, муниципальное управление характеризуется многосубъектностью. В его рам-

как субъектами управления является не только органы местного самоуправления, но и государственное управление (на региональном и центральном / федеральном уровнях).

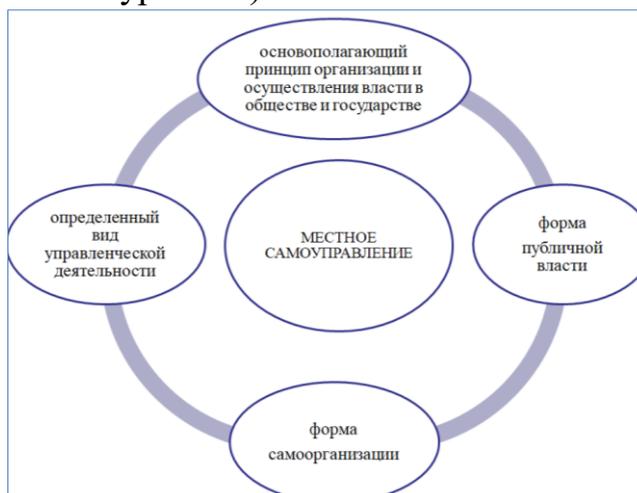


Рис. 3. Сущностные характеристики местного самоуправления

Источник: сост. авторами.

Основными признаками реально функционирующего *местного самоуправления* являются:

- наличие, помимо органов местного самоуправления, особого субъекта управления – местного сообщества;
- возможность прямого, непосредственного воздействия местного сообщества на процессы социально-экономического развития муниципального образования, имеющие общее муниципальное значение;
- наличие, помимо хозяйствующих субъектов, некоммерческих и общественных объединений, особого объекта управления – населения муниципального образования, так как государство имеет дело с гражданами, а местное самоуправление – с жителями;
- особый статус – самостоятельность в реализации вопросов местного значения;
- законодательно разграниченные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, и законно оговоренные формы их взаимодействия.

### 1.3 Функции государственного и муниципального управления

В научный оборот понятие «функции управления» было введено в начале XX в. представителями классической школы. Так, французский ученый Анри Файоль выделял пять основных функций управления:

- 1) предвидение (прогнозирование);
- 2) организация;
- 3) распорядительская деятельность (администрирование);
- 4) координация (согласование);
- 5) контроль [93, с. 33].

Следует заметить, что любая классификация функций управления достаточно условна, поскольку сами функции тесно переплетены друг с другом. Кроме того, в зависимости от сферы общества каждая управленческая функция будет включать присущий для нее объем и содержание работ, иметь специфическую структуру, в рамках которой она реализуется.

*Функции государственного и муниципального управления* – это виды деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, совершаемые в определенном нормативном порядке, направленные на регулирование общественных процессов и отношений и необходимые для достижения поставленных целей.

*Любой управленческий процесс состоит из четырех основных взаимосвязанных функций:* планирования, организации, мотивации и контроля.

*Функции управления* в общем виде можно охарактеризовать как стабильные виды управленческой деятельности субъекта, осуществляемые для достижения поставленной цели. Рассмотрим каждую из них несколько подробнее.

*Планирование.* Функция планирования предполагает решение о том, какими должны быть цели организации и что должны делать члены организации, чтобы достичь этих целей. По сути своей *функция планирования отвечает на три следующие основные вопроса:*

1. Где мы находимся в настоящее время?
2. Куда хотим двигаться?
3. Как мы собираемся сделать это?

Выбор целей – первое и самое существенное решение при планировании. Их обычно несколько. Основная, главная цель называется миссией организации/муниципального образования/региона/государства. Миссия обеспечивает направление и ориентиры для определения и конкретизации целей на разных уровнях управления. Цели вырабатываются и уточняются на основании этой миссии. Они являются критериями для всего последующего процесса принятия управленческого решения. Исходя из поставленных целей, формулируются задачи управления, которые уже конкретизируются в мероприятиях.

Важное место в процессе планирования занимает *анализ*. Самыми распространенными методами стратегического анализа, которые применяются в процессе разработки стратегий, государственных и муниципальных программ, планов, проектов являются такие аналитические методы как STEP (PEST)-анализ и SWOT-анализ. Данные методы пришли из западной науки, поэтому в классических учебниках по теории управления, по менеджменту имеют название в виде аббревиатур из английских букв.

PEST (Political, Economic, Social, Technological) (STEP) анализ направлен на выявление возможных рисков или наоборот положительных изменений во внешней среде – в сфере политики и экономики, в социальной сфере, в сфере технологий, которые могут в дальнейшем оказать влияние на реализацию плана [93, с. 38].

SWOT-анализ включает оценку сильных (Strengths) и слабых

(Weaknesses) сторон во внутренней среде исследуемой организации, региона, муниципального образования, а также возможностей (Opportunities) и угроз (Threats) со стороны внешней среды. Макет построения матрицы для SWOT-анализа социально-экономического развития города представлен в табл. 1.

Таблица 1

**Макет построения перекрестной матрицы для SWOT-анализа социально-экономического развития города**

		Внешняя среда города	
		Анализ: глобальных трендов; трендов развития городов; национальных региональных проектов и программ, стратегий; потенциальных частных инвесторов	
Группы ключевых систем внутренней среды города		Возможности	Угрозы
Сильные стороны	Базовые		
	Деловые		
	Результирующие		
Слабые стороны	Базовые		
	Деловые		
	Результирующие		

Источник: [63].

Классический SWOT-анализ осуществляется в три этапа:

- 1) анализ внутренней среды социально-экономической системы, в рамках которой выявляются сильные и слабые стороны;
- 2) анализ внешней среды, позволяющий идентифицировать возможности и угрозы перспективного развития системы;
- 3) сопоставление всех выявленных факторов с целью определить способность системы реализовать имеющиеся возможности и минимизировать потенциальное негативное воздействие внешних угроз.

Планирование как функция управления состоит в выборе оптимальной альтернативы перспективного развития объекта управления. Эта альтернатива должна соответствовать интересам объекта управления, его возможностям (ресурсам) и быть рассчитана на определенный период времени, а также определять основных лиц, ответственных за выполнение плана и ресурсное обеспечение.

Современное планирование должно быть итерационным, т. е. гибким и способным адаптироваться к постоянным изменениям самого объекта управления, изменениям внешней среды. Кроме направленности на активное преобразование объекта управления с целью достижения им желаемого состояния планирование должно содействовать предотвращению ошибочных действий и сокращению неиспользованных возможностей и здесь важную роль играет прогнозирование, которое можно выделить как функцию управления.

*Прогнозирование* – это оценка, предвидение, предсказание будущего развития избранного объекта управления. Оно должно предшествовать

планированию. Главная цель прогнозирования – это формирование научных предпосылок принятия управленческих решений, определение рисков. Данные предпосылки включают:

- анализ тенденций и закономерностей изменения объекта управления;
- альтернативное предвидение его будущего развития;
- оценку последствий активного воздействия на предвидимые процессы в объекте управления.

Разработка и реализация плана для руководства организации является инструментом, который позволяет показать всем сотрудникам вектор развития организации и обеспечить единство и сплоченность в деятельности для достижения общей поставленной цели.

*Организация.* Разработка и реализация плана не представляются возможными без чёткого определения организационной структуры. *Организовать – значит создать некую структуру.* Организация – это процесс, направленный на объединение усилий различных участников управления и принятие решений, включающий в себя распределение ролей, ресурсов, заданий, ответственности и полномочий. Структурирование занимает важное место в процессе управления, от построения эффективной организационной структуры во многом зависит, достигнет своей цели организация или нет [56, с. 151].

Задача руководства состоит в том, чтобы организационная структура четко соответствовала функциям и задачам, которые необходимо выполнять, каждый сотрудник был грамотно подобран и соответствовал занимаемой должности, являлся специалистом в той сфере, за которую несёт ответственность. Между различными подразделениями, должностями выстраиваются вертикальные и горизонтальные устойчивые связи, обеспечивающие бесперебойное и эффективное функционирование всей системы.

В практике управления используется несколько видов организационных структур. Выбор в пользу той или иной структуры базируется на виде деятельности, которую осуществляет организация; на квалификации персонала; на условиях внешней среды и ряде других факторов. Самым простым и исторически первым является *линейный вид организационной структуры*, который основан на прямом подчинении исполнителей руководителю без промежуточных звеньев. В линейной структуре руководитель единолично несет ответственность за всю деятельность подчиненных и сам осуществляет управленческие функции во всей полноте. Подобные структуры показывают свою эффективность в стабильных условиях, в случае, если это небольшая по числу сотрудников организация. Пример организационной структуры сельского поселения представлен на рис. 4. В условиях динамичной внешней среды данные структуры не способны быстро реагировать на изменения.

Органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, организации, учреждения в подавляющем большинстве случаев имеют *линейно-функциональную организационную структуру или линейно-штабную организационную структуру*

(рис. 5).

Особенностью иерархической *линейно-функциональной структуры* является разграничение компетенции между линейными подразделениями, которые принимают решения и функциональными подразделениями, которые помогают в разработке конкретных вопросов и подготовке соответствующих решений, планов в определенной сфере.



Рис. 4. Линейная структура Администрации Богоявленского сельского поселения Константиновского района Ростовской области

Источник: [110].



Рис. 5. Линейно-штабная структура Комитета по социальной защите населения Ленинградской области

Источник: [111].

*Линейно-штабная структура управления* напоминает линейно-функциональную, но дополненную штабом (например, заместителями руководителя), который берёт на себя часть обязанностей руководителя, тем самым помогая ему в решении сложных вопросов и разгружая его. Одним из существенных недостатков данной структуры является отсутствие прямого

взаимодействия руководства с непосредственными исполнителями.

Эффективность иерархической структуры управления зависит, в первую очередь, от специализации ролей и функций элементов и уровней управленческой системы, адекватных целям, стоящим перед ней. Слабая дифференциация структуры, отсутствие специализации необходимых звеньев приводят к просчетам в практике управления. Напротив, избыточность звеньев и структур с дублирующими функциями тормозит и бюрократизирует управленческий процесс.

В практике управления частными организациями сегодня широкое распространение получили структуры, в построении которых пытаются уйти от принципа иерархии. Например, *дивизиональная структура организации*. Дивизионы – это подразделения, которые обладают относительной самостоятельностью и представляют из себя «копию» основной организации. Управление ими происходит из штаб-квартиры. Принцип составления дивизиона может быть различным – географическим, продуктовым, клиентским (корпоративный, массовый) и т.д. [56, с. 174].

Самым же популярным на современном этапе видом организационной структуры является *матричная* организационная структура, которая сочетает в себе принципы иерархии линейно-функциональной структуры и принцип демократии «плоской» проектной структуры. Каждое подразделение подчиняется как непосредственно руководителю, параллельно входит в группу, выделенную под какую-то функцию (например, аналитики) или параллельно создается группа реализации проекта на определенный временной период. К проблемным аспектам матричной структуры относят несоблюдение такого принципа управления, как принцип единоначалия.

Процесс создания системы управления предполагает обязательное административно-правовое закрепление организационных отношений и связей. В этих целях разрабатывается положение об органе управления определенного уровня, где фиксируются предметы ведения, компетенция, организационно-штатная структура, номенклатура должностей, права, обязанности и ответственность должностных лиц.

*Мотивация* направлена на выявление потребностей персонала с тем, чтобы определить методы мотивации. Любой из руководителей, который мыслит стратегически, а не живёт «одним днём», чётко осознает, что успех определяется кадровым обеспечением. Ни одна даже самая совершенная организационная структура, широкие финансовые возможности, составленные на научной основе планы с привлечением консалтинговых компаний, не будут иметь значения без квалифицированных, ответственных сотрудников. Достаточно продолжительный период времени считалось, что основными методами мотивации являются материальные. Исследования в области поведенческих наук продемонстрировали несостоятельность чисто экономического подхода. Руководители узнали, что мотивация, то есть создание внутреннего побуждения к действиям, является результатом сложной совокупности потребностей, которые постоянно меняются.

В большинстве организаций используется стандартный унифицирован-

ный подход к мотивации сотрудников. Считаем, что повышению производительности труда персонала и их удовлетворенности от работы будет способствовать тщательное изучение потребностей кадров и дифференцированный подход к мотивации, хотя это требует больших временных и финансовых затрат. Общая характеристика методов мотивации, в том числе в системе публичного управления, представлена в табл. 2. Положительная мотивация, по мнению большинства исследователей, эффективнее, чем отрицательная.

Таблица 2

### Методы мотивации сотрудников

Методы мотивации	Экономические	Социально-психологические	Административные (организационно-распорядительные)
Положительная мотивация	повышение заработной платы, премии, бонусы, предоставление социального пакета и др.	благодарность руководства (грамота, доска почета, устное признание заслуг), неформальные мероприятия, путёвка в санаторий, профессиональное обучение и др.	карьерный рост, назначение наставником, преференции в трудовом расписании (режиме работы), косвенное воздействие через объём полномочий и задач и др.
Отрицательная мотивация	штрафы, депремирование, вычеты и др.	порицание, общественное информирование о проступках и др.	регламентирование, инструктирование, дисциплинарные методы, прямые административные указания и др.

Источник: сост. авторами.

Эффективно выстроенная система мотивации будет способствовать формированию «сильной» *организационной культуры*. Когда ведут речь об организации, то организационную структуру и организационную культуру рассматривают как два полушария мозга, которые не могут существовать друг без друга. Организационная культура – это совокупность базовых предположений и ценностных ориентаций, транслируемых через символические артефакты (униформа, плакаты, традиции, истории, мифы и т.п.), которые разделяются сотрудниками организации и ведут к повышению сплоченности коллектива и росту производительности труда.

*Контроль*. Зачастую контроль сводят к тому, чтобы кого-то наказать за нарушение сроков работы, низкое качество предоставляемых услуг и другие проступки рабочего характера. Однако, основная задача данной функции – это мониторинг выполнения плана для достижения поставленных перед организацией целей. Существуют *три аспекта управленческого контроля*: *Установление стандартов* – это точное определение целей, которые должны быть достигнуты в обозначенный отрезок времени. Оно основывается на планах, разработанных в процессе планирования. Второй аспект – это *измерение того, что было в действительности достигнуто* за определенный период, и сравнение достигнутого с ожидаемыми результатами. Если обе эти фазы выполнены правильно, то руководство организации не только знает о том, что в организации существует проблема, но и знает источник этой проблемы. Это знание необходимо для успешного

осуществления третьей фазы, а именно, – стадии, на которой предпринимаются действия, если это необходимо, для *коррекции серьезных отклонений от первоначального плана* [93, с. 33]. Одно из возможных действий – пересмотр целей, для того, чтобы они стали более реалистичными и соответствовали ситуации.

Выделяют также связующие функции управления: координация, коммуникации, принятие управленческих решений.

Итак, в рамках теории управления выделяются следующие функции: прогнозирование, планирование и программирование, организация, координация, мотивация, контроль, регулирование. По отношению к государственному и муниципальному управлению они являются *общими. Специфическими функциями* государственного и муниципального управления выступают, например, государственное регулирование экономики, лицензирование (разрешительная (лицензионная) деятельность органов публичной власти направлена на обеспечение безопасности граждан, общества и государства путем введения стандартов, правил и ограничений для занятия определенными видами деятельности), проведение выборов в органы государственной власти и местного самоуправления и референдумов и пр. Некоторые функции государственного и муниципального управления ориентированы на регулирование исключительно жизнедеятельности общества – это социально-организационные функции, другие функции направлены на упорядочение и совершенствование деятельности органов публичного управления – это внутриорганизационные функции.

Многообразие функций государственного и муниципального управления сопряжено с использованием различных методов их реализации.

## **1.4 Методы и инструменты государственного и муниципального управления**

*Методы государственного и муниципального управления* представляют собой способы властного воздействия государства и органов местного самоуправления на вектор развития общественных отношений, социально-экономического развития территории. Они показывают, какими средствами органы публичной власти влияют на поведение людей и управляют им. Исходя из способов и приемов, которые используются субъектами государственного и муниципального управления для достижения поставленных целей и выполнения функций, выделяют следующие группы методов.

1) *Административные методы* – нормативные требования государства, региональной власти, органов местного самоуправления, обязывающие и субъектов, и объекты государственного и муниципального управления поступать определенным образом, их невыполнение влечет за собой привлечение к различным видам ответственности. Органы публичного управления для этого разрабатывают определенные правила, которые закрепляются в нормативно-правовых актах.

*Примеры.* Каждый работающий гражданин России обязан платить на-

логи и бюджеты разных уровней, в 20 и 45 лет обменять паспорт гражданина Российской Федерации, государственные служащие обязаны подавать декларацию о доходах за прошедший календарный год в срок до 30 апреля текущего года и пр.

2) *Экономические методы* – это способы создания государством и органами местного самоуправления определенных условий, в которых управляемому объекту становится выгодно поступать так, как того хочет государство. Такие методы базируются на наличии у граждан, организаций, органов публичной власти стимулов, которые закладываются в основу их действий, а степень экономической активности детерминируется развитостью и объемами стимулов.

*Примеры.* Разработка и реализация государственной налоговой политики: налоговое стимулирование, например, «налоговые каникулы» для конкретных предприятий. Стимулирование развития малого и среднего предпринимательства достигается, в том числе, за счет предоставления государственного или муниципального имущества в аренду по льготной арендной плате, концессию, создание бизнес-инкубаторов и др. Другим примером является система государственного социального обеспечения – выплата повышенных и именных стипендий, пенсий.

3) *Социально-психологические методы* – это целенаправленное моральное и нравственное воздействие государства и органов местного самоуправления на сознание людей, пропаганда и агитация со стороны государства.

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

Любая управленческая деятельность осуществляется по логической схеме: осознание целей и задач управления – выбор метода управления – разработка и реализация инструментов управления. Под *инструментами государственного и муниципального управления* понимаются средства практической реализации управленческого решения.

В качестве критериев классификации инструментов государственного управления выделяют:

1) уровень инструмента государственного и муниципального управления в иерархии системы управления – это инструменты, применяемые на международном уровне, на федеральном уровне, на региональном уровне, на муниципальном уровне, инструменты отраслевого управления и пр.;

3) характер и объем воздействия инструментов государственного и муниципального управления – *правовые инструменты* (законодательные акты; постановления, регламенты, решения государственных и муниципальных органов; государственные и муниципальные программы, проекты; государственные стандарты, сертификаты качества, лицензии);

*экономические инструменты* (налоги, государственные тарифы оплаты

труда, ставка рефинансирования ЦБ РФ, внутренние и внешние займы и т.п.);

*организационные инструменты* (создание, реорганизация или реструктуризация государственных органов; назначение, перемещение, освобождение от занимаемой должности на государственной службе и пр.);

*политические инструменты* (выборные технологии, опросы общественных мнений и др.).

Подводя итоги исследования основополагающих теоретических аспектов науки государственного и муниципального управления, отметим ряд важных моментов. Чрезвычайное усложнение и разнообразие социальных практик, процессы глобализации и цифровизации в обществе XXI в. обусловили высокую степень специализации и разделения управленческого труда в системе государственного и муниципального управления. Разделение политических и управленческих функций привело к повышению эффективности государственного и муниципального управления, но породило серьезный недостаток – концентрацию властных ресурсов в руках гражданских и муниципальных служащих. В практической деятельности субъекты политического управления на всех уровнях публичной власти разрабатывают концептуальные основы развития всех сфер общественной жизни, которые закрепляются в соответствующих нормативно-правовых актах. Субъекты административного управления в лице профессиональных чиновников – специалистов в своей узкой сфере деятельности реализуют уже на практике политические решения, которые носят общий характер. С одной стороны, это способствует повышению результативности и эффективности государственного и муниципального управления, так как именно чиновники имеют преференции перед политиками в виде специальных знаний. С другой стороны, данное обстоятельство порождает совмещение политических и административных функций в руках высшей бюрократии, которое часто обусловлено не столько субъективным желанием, сколько объективными требованиями современного государственного управления, что ведет к серьезному возрастанию роли государственных и муниципальных служащих в развитии государства.

## Тема 2

# ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ДИСЦИПЛИНЫ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ

### 2.1 Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

Первоначально теория государственного управления, как впрочем и другие науки развивалась в рамках философии. Философы в своих учениях изучали разные вопросы, связанные с первоосновой мироздания, моралью, воспитанием и др. и практически каждый из них представлял свой взгляд на государство, государственное управление.

Существуют различные подходы к изучению исторических этапов развития теории государственного управления: исторический, формационный, цивилизационный. При рассмотрении предпосылок возникновения теории государственного управления мы будем руководствоваться историческим подходом. Исторический подход выступает как способ адекватного понимания, интерпретации и оценки содержания освещаемых учений в контексте прошлого и современности.

Философы *Древнего мира* в своих исследованиях государственного управления в основном сосредотачивали внимание на следующих вопросах:

- происхождение государства;
- формы правления;
- модель идеального государства и др.

В истории этической политической мысли Китая важную роль сыграл известный философ *Конфуций* (551–479 гг. до н.э.). Его взгляды изложены в книге «Лунь юй» («Беседы и высказывания»), составленной его учениками. На протяжении многих веков эта книга оказывала значительное влияние на мировоззрение и образ жизни китайцев. Начиная с детского возраста и до зрелости жители Китая руководствовались советами Конфуция, начиная с семейной жизни и заканчивая политикой.

Конфуций развивал *патриархальную теорию происхождения государства*. Государство трактуется им как большая семья. Власть императора («сына неба») уподобляется власти отца, а отношения правящих и подданных – семейным отношениям, где младшие зависят от старших. Подданные должны беспрекословно слушать императора, который заботится об их благополучии, жить в преданности правителю, в послушании и почтительности ко всем «старшим». Простой народ полностью отстранялся от участия в управлении государством [77, с. 44–45].

Будучи сторонником ненасильственных методов правления, Конфуций призывал правителей, чиновников и подданных строить свои взаимоотношения на началах добродетели. Отвергая насилие, Конфуций говорил:

«Зачем, управляя государством, убивать людей? Если вы будете стремиться к добру, то и народ будет добрым. Мораль благородного мужа (подобна) ветру; мораль низкого человека (подобна), траве. Трава наклоняется туда, куда дует ветер» [82, с. 93]. Во II в. до н.э. конфуцианство было признано в Китае официальной идеологией и стало играть роль государственной религии.

Противоположных взглядов придерживался древнекитайский философ Гун-сунь Ян (390–338 гг. до н. э.), известный под именем Шан Ян, основоположник легизма, который обосновал концепцию управления государством, базирующуюся на законах и суровых наказаниях. Представления легистов о жестоких законах как основном (если не единственном) средстве управления тесно связаны с их пониманием взаимоотношений между населением и государственной властью: «Когда народ сильнее своих властей, государство слабое; когда же власти сильнее своего народа, армия могущественна» [77, с. 49–50].

Философы *Древней Греции и Древнего Рима* внесли огромный вклад в развитие взглядов на государственное управление. Античные философы рассматривали возникновение государства как *естественный процесс усложнения форм общежития людей*. Эта концепция развивала *патриархальную теорию происхождения государства*, обоснованную Конфуцием.

В диалоге древнегреческого философа *Платона* (427–327 до н.э.) «Государство» отмечается: «Государство возникает, как я полагаю, когда каждый из нас не может удовлетворить сам себя, но во многом еще нуждается. Испытывая нужду во многом, многие люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь: такое совместное поселение и получает у нас название государства, не правда ли?» [83, с. 9]. Таким образом, государство как форма устройства является естественной необходимостью, обусловленной потребностями человека, здесь не идет речь о договоре. При любой форме общественной организации базисным является распределение обязанностей между жителями. Разделение труда, по мнению *Платона*, должно в наибольшей степени соответствовать природным задаткам и склонностям людей, которые изначально весьма отличаются: «...каждый отдельный человек должен заниматься чем-нибудь одним из того, что нужно в государстве, и притом как раз тем, к чему он по своим природным задаткам больше всего способен... заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие – это и есть справедливость» [83, с. 13]. Платон делает особый акцент на высшей цели государственного управления – достижении целостности: «Мы еще вначале, когда основывали государство, установили, что делать это надо непременно во имя целого. Так вот это целое и есть справедливость...» [83, с. 13]. По мнению философа, основными причинами, нарушающими единство государства, приводящими к конфликтным ситуациям, проступкам и преступлениям, являются стремление к чрезмерному обогащению материальным (причина – частная собственность) и пробелы в воспитании граждан. Именно поэтому в идеальном справедливом государстве Платона не существует частной собственности

и большое внимание уделяется воспитанию подрастающего поколения.

*Аристотель* (384–322 до н.э.) предложил такую гипотезу: вначале люди объединились в семьи, затем несколько семей образовали селение, на завершающей стадии этого процесса возникло *государство как форма общежития граждан, использующих политическое устройство и подчиняющихся власти закона* [47, с. 11]. По мнению философа: «Поскольку всякое государство представляет собой своего рода общение, всякое же общение организуется ради какого-либо блага (ведь всякая деятельность имеет в виду предполагаемое благо), к высшему из всех благ стремится то общение, которое является наиболее важным из всех и обнимает собой все остальные общения. Это *общение и называется государством или общением политическим* [41, с. 1]. В своих взглядах на формы правления Аристотель считал оптимальной *политию*, при которой в государстве много представителей среднего класса: «Итак, ясно, что наилучшее государственное общение – то, которое достигается посредством средних, и те государства имеют хороший строй, где средние представлены в большем количестве, где они – в лучшем случае – сильнее обеих крайностей или по крайней мере каждой из них в отдельности» [41, с. 23]. Данная позиция весьма созвучна современной государственной политике развитых стран, включающей широкий спектр мер, создание инфраструктуры по поддержке малого и среднего предпринимательства в стране.

Все древнегреческие философы классифицировали формы правления в поисках идеальной. Обобщенная характеристика представлена в табл. 3.

Таблица 3

**Правильные и неправильные формы правления, рассматриваемые древнегреческими философами**

Количество людей, находящихся у власти	Цель государственного управления:	
	Общее благо	Личное благо
	Правильная форма правления	Неправильная форма правления
Один человек	МОНАРХИЯ	ТИРАНИЯ
Группа лиц	АРИСТОКРАТИЯ / ПОЛИТИЯ	ОЛИГАРХИЯ / ПЛУТОКРАТИЯ
Большинство (народ)	ДЕМОКРАТИЯ	ОХЛОКРАТИЯ

Источник: сост. авторами.

В большинстве своем *монархию* и *аристократию* (у власти находятся лучшие представители государства (философы, общественные деятели), избираемые на определенный срок) в Древней Греции относили к правильным формам правления. В учении Платона о государстве представлена такая форма правления как *тимократия*, когда власть находится в руках честолюбцев, как правило, воинов (пример – античное государство Спарта). Философ относил данную форму к средней по принципу справедливости, данная форма непременно вырождается в неправильную форму – *олигархию* (у Сократа – *плутократию*), так как в результате войн происхо-

дит накопление богатств и начинает господствовать дух стяжательства, стремления к собственному обогащению, без мыслей о будущем государства. По мнению Платона, идеальным государством является смешанное государство, которое состоит из двух противоречий, это монархия и демократия. Если говорить о *демократии*, то многие философы рассматривали данную форму правления как правильную. Демократия – правление свободных граждан полиса по жребии большинству случаев сменяет олигархию, при которой бедняки не участвуют в управлении государством и всячески притесняются. Бедные со временем и выступают против богатых. Однако, по мнению Аристотеля, у власти не могут находиться бедные: если человек не смог достичь среднего уровня достатка для себя, то как же тогда он сможет развивать государство? *Полития* – это идеальный государственный строй по Аристотелю, «который является не демократией и не олигархией, но средним между ними» [41, с. 1].

Вернемся к демократии: ничем не ограниченная свобода каждого, независимо от его способностей, по мнению Платона, порождает человека, склонного к крайней распущенности, что и ведет к гибели демократии, переходу к *охлократии* (власть толпы – произвол, мятежи), а в конце концов к установлению *тирании* (форма правления, основанная на единоличном произволе и насилии): «...из крайней свободы возникает величайшее и жесточайшее рабство» [83, с. 48].

Греческий мыслитель и историк *Полибий* (210–128 гг. до н.э.) систематизировал взгляды своих предшественников и разработал концепцию круговорота форм правления государства. Любая правильная форма правления государства вырождается. Начиная с тирании, установление каждой следующей формы основывается на осмыслении предшествующего исторического опыта [69, с. 34–35].

Полибий находился в поисках равновесной формы правления для государства путем соединения лучших черт трех правильных форм в одну. Конкретным примером смешанной формы правления была Римская республика, в которой сочетались:

- власть консулов – монархия;
- власть сената – аристократия;
- власть народного собрания – демократия.

Идеала смешанной формы правления государства Полибия последовательно придерживались Марк Туллий Цицерон, Томас Мор, Никколо Макиавелли [69, с. 36].

Обзор учений философов Древней Греции и Древнего Рима завершим изложением взглядов римского государственного деятеля *Марка Туллия Цицерона* (106–43 гг. до н.э.). Цицерон предложил юридическое понимание государства: «Итак, государство (*res publica*) есть достояние народа, а народ – не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов... Да и что такое государство, как не общий правопорядок?» [94, с. 19, 24]. В отличие от греческих

философов Цицерон вообще не признавал неправильные формы правления государствами, так как ни одна из них не является «достоянием народа» и в них нет общего для всех права [69, с. 38].

В *Средние века* процесс возникновения государства стали рассматривать в рамках религиозного мировоззрения как учреждение института земной власти, установленной Богом. Эта концепция получила название *теологической теории происхождения государства*. Современный католицизм считает своим официальным учением о государстве взгляды *Фомы Аквинского* (1225–1274), который призывал людей к повиновению государственной власти, связанной божественными законами. Философ развивал концепцию «двух градов» – земного и небесного, божьего, сформулированную *Августинем Блаженным* (354–430). В духе христианского учения здесь предпринята попытка разграничения авторитета государства и церкви: «отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу» (Мф. 22:21) [47, с. 12].

Фома Аквинский противопоставляет монархию как наиболее естественную и лучшую форму правления республике и тирании. Республики страдают многообразием интересов, борьбой политических партий и групп, раздираются конфликтами, что осложняет управление ими и приводит к установлению тирании. Тирания характеризуется произволом, беззаконием правителя, злоупотреблением властью, направленной на достижение собственного блага. Монархия свободна от этих недостатков, поскольку «наилучшим образом управляется то человеческое множество, которое управляется одним... Провинции и города республики, которыми управляет не один, одолеваемы раздорами и пребывают в волнении, не зная мира» [74, с. 145].

*Эпоха Возрождения* (XV век) связана с интеллектуальным расцветом, Великими географическими открытиями, достижениями в сфере культуры и новым пониманием государственного управления. Основоположником технологического подхода к управлению государством считают итальянского мыслителя, активного политического деятеля *Никколо Макиавелли* (1469–1527). Обладая богатым опытом политической деятельности и достаточной информацией о политических процессах своего времени, в своем известном трактате «Государь» Макиавелли даёт советы государю, как завоевать и удержать власть [68, с. 47–122].

Причины возникновения государства Макиавелли выводит из природы человека, из естественной потребности в безопасности и гарантии частной собственности, которые он назвал благами свободы. В лучшей степени эти блага гарантированы в республике. Будучи знатоком человеческой психики, Макиавелли предостерегал правителей посягать на имущество подданных, поскольку это неизбежно порождает ненависть: «Даже когда государь считает нужным лишить кого-либо жизни, он может сделать это, если налицо подходящее обоснование и очевидна причина, но он должен остерегаться посягать на чужое добро. Люди быстрее забудут смерть отца, чем потерю наследства» [74, с. 160].

Формы государства имеют тенденцию сменять друг друга, отражая тем

самым состояние общества и соотношение борющихся сил, главным образом народа и знати.

Технологический подход к государственному управлению предполагает, что критерий эффективности ставится выше моральных норм и правил [47, с. 13]. Для осуществления своего господства «новый государь» может использовать любые средства. Макиавелли писал: «Итак, из всех зверей пусть государь уподобится двум: льву и лисе. Лев боится капканов, а лиса – волков, следовательно, надо быть подобным лисе, чтобы уметь обойти капканы, и льву, чтобы отпугнуть волков. Тот, кто всегда подобен льву, может не заметить капкана. Из чего следует, что разумный правитель не может и не должен оставаться верным своему обещанию, если это вредит его интересам и если отпали причины, побудившие его дать обещание. Такой совет был бы недостойным, если бы люди честно держали слово, но люди, будучи дурны, слова не держат, поэтому и ты должен поступать с ними так же. А благовидный предлог нарушить обещание всегда найдется. Примеров тому множество: сколько мирных договоров, сколько соглашений не вступило в силу или пошло прахом из-за того, что государи нарушали свое слово, и всегда в выигрыше оказывался тот, кто имел лисью натуру. Однако натуру эту надо еще уметь прикрыть, надо быть изрядным обманщиком и лицемером, люди же так простодушны и так поглощены ближайшими нуждами, что обманывающий всегда найдет того, кто даст себя одурачить...

Надо являться в глазах людей сострадательным, верным слову, милостивым, искренним, благочестивым – и быть таковым в самом деле, но внутренне надо сохранять готовность проявить и противоположные качества, если это окажется необходимо» [68, с. 95].

Учение Макиавелли не теряет свою актуальность, изучается в политологии, социологии, психологии, государственном и муниципальном управлении.

*Эпоха Нового времени* является отправной точкой возникновения и развития *договорной теории происхождения государства*, распространения промышленной революции и либеральных ценностей в Западной Европе и по всему миру. Становление гражданского общества, в центре которого стоит автономная личность, побуждало к поиску нового политического порядка, основанного на плюрализме интересов и конкуренции политических сил [74, с. 199].

Во главу угла ставятся естественные права и свободы человека и гражданина. Договорная концепция происхождения государства обосновывала необходимость заключения соглашения между гражданами, для того, чтобы не нарушались права и свободы каждого. В результате договора создается инструмент согласования интересов людей – государство. Получается, что каждый гражданин в рамках «молчаливого» договора с государством разрешает органам публичной власти разрабатывать определенные правила «игры» в виде нормативно-правовых актов и обязуется их соблюдать, в ином случае государством могут быть применены меры наказания. При

этом государство гарантирует гражданину защиту его естественных прав и свобод. Договорную теорию происхождения государства развивали французский философ *Жан Жак Руссо* (1712–1778), английский философ *Томас Гоббс* (1588–1679), *Александр Николаевич Радищев* (1749–1802) в России. При этом Т. Гоббс полагал, что общественный договор заключался между правителями и подданными как договор подчинения [51], а Ж.Ж. Руссо, напротив, утверждал, что договор имел место между самими гражданами как договор объединения.

Английский философ *Джон Локк* (1632–1704) обосновывает концепцию либерального государственного управления в рамках договорной теории происхождения государства, опять же, исходя из инструментального характера данного образования, созданного самими гражданами. Гражданское общество стоит впереди государства. Соглашение с другими людьми об объединении в сообщество, имеющее статус государства необходимо, чтобы удобно, благополучно и мирно совместно жить, спокойно пользуясь своей собственностью и находясь в большей безопасности, чем кто-либо, не являющийся членом общества. Главный либеральный принцип государственного управления (в классическом понимании): не человек для общества, а общество для человека [67].

Французский философ-энциклопедист *Шарль Луи Монтескье* (1698–1755) обобщил подходы к разделению властей, «системе сдержек и противовесов». В книге «О духе законов» Монтескье сформулировал *теорию разделения властей*: свободное развитие может быть обеспечено лишь в том случае, если власть в государстве будет разделена на три обособленные ветви: законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых станет сдерживать и уравновешивать другие. Кроме того, интересным представляется обоснование Монтескье влияния ряда природных факторов (климат, почва, численность населения, площадь страны, основные занятия и др.), определяющих характер народа, на форму правления, форму территориального устройства государства [71].

Именно в эпоху Нового времени немецким философом *Иммануилом Кантом* (1724–1804) были разработаны основополагающие положения классической *теории правового государства*, которые до сих пор лежат в основе построения любого демократического государства. Атрибутами правового государства, по И. Канту, являются:

- основанная на законе свобода каждого не повиноваться иному закону, кроме того, на который он дал свое согласие;
- *гражданское равенство* – признавать стоящим выше себя только того в составе народа, на кого он имеет моральную способность налагать такие же правовые обязанности, какие этот может налагать на него;
- *гражданская самостоятельность* – в правовых делах гражданская личность не должна быть представлена никем иным [47, с. 21].

Монтескье отмечал, что «свобода – это право делать то, что позволяют законы» [71]. Сформулируем важнейший принцип правового государства – все равны перед законом и обязаны его соблюдать, никакие аргументы, по-

звolyающие сделать исключения (великие заслуги перед страной, занимаемая высокая должность и др.) не применяются. Подзаконность государственной власти дополняется признанием за отдельной личностью неотъемлемых и неприкосновенных прав.

Рассмотрим основные постулаты *марксистской теории происхождения государства*, которая получила практическую реализацию в социалистических государствах в XX веке. Согласно *Карлу Марксу* (1818–1883) и *Фридриху Энгельсу* (1820–1895) в основе развития общества лежат изменения в экономической сфере общественной жизни. Государство возникло на определенном уровне развития производительных сил, когда общественное разделение труда привело к возникновению частной собственности, имущественного неравенства людей и расколу общества на антагонистические классы. *Экономический базис общества* – совокупность общественных отношений – признается первичным и определяющим, а *политическая и идеологическая надстройка* призвана следовать за ним. Основу развития общественно-экономических формаций составляют сменяющие друг друга азиатский, рабовладельческий, феодальный и буржуазный способы производства, которым соответствуют определенные типы государственного устройства. Высшей общественно-экономической формацией провозглашался коммунизм, при достижении которого государство отмирает, сменяясь общественным самоуправлением [47, с. 19].

## **2.2 Исторические этапы развития государственного и муниципального управления как дисциплины специализации**

### **2.2.1 Возникновение государственного управления как дисциплины специализации**

По мере расширения и углубления знаний о политическом мире ускорилась дифференциация научных дисциплин. Институционализация государственного управления как дисциплины специализации происходила в русле общей политологической традиции и завершилась лишь в конце XIX столетия.

Можно выстроить следующую логическую цепочку: юридическая наука – политическая наука – наука государственного и муниципального управления.

В конце XVIII – первой половине XIX в. развивается так называемая *Историческая школа права* в Германии, поставившая своей целью изучение государства. Символически рождение политологии как новой дисциплины связано с Колумбийским университетом. В июне 1880 г. совет управления Колумбийского колледжа в США, позже переименованного в Колумбийский университет, по инициативе ученого Дж. Барджесса принял решение о создании *Школы политической науки*. Была введена система подготовки научных кадров с написанием и защитой диссертации. Начиная с 1886 г. Школа политической науки стала публиковать журнал

«Political Science Quarterly». Примеру Колумбийского университета последовали другие ведущие учебные заведения США, а потом и Западной Европы [47, с. 19].

В этот период проблемы государственного управления изучались еще в общем комплексе политических исследований наряду с вопросами политической социализации, конфликта и консенсуса, политического прогнозирования. Но постепенно проблема подготовки профессиональных государственных служащих становится все более актуальной. В развитых странах Запада и в России происходят важные изменения в административно-государственном аппарате (рис. 6).

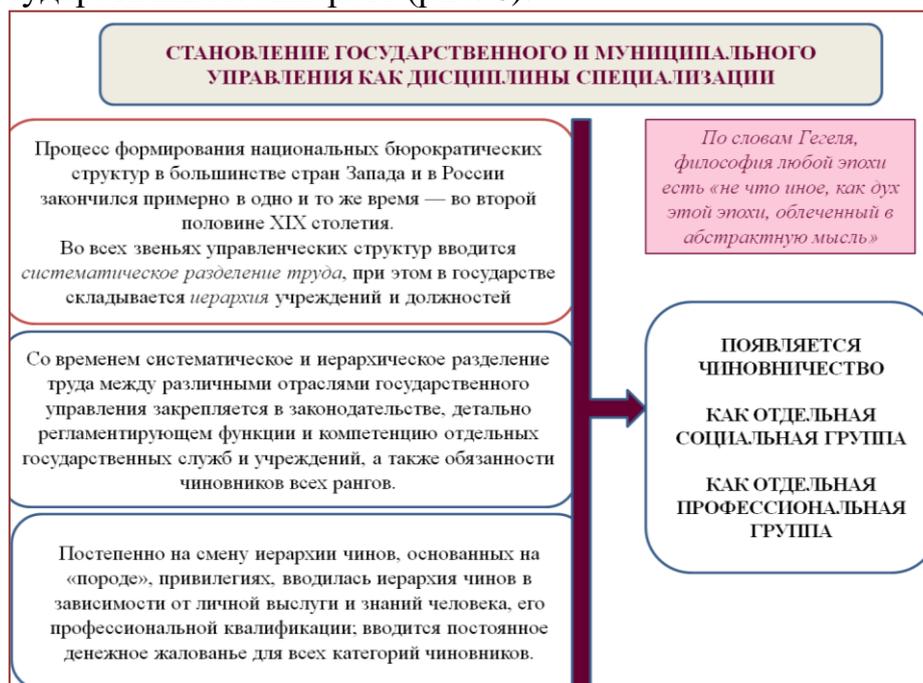


Рис. 6. Предпосылки становления науки государственного управления как дисциплины специализации

Источник: сост. авторами по источнику [47].

Таким образом, появляется потребность в изучении вопросов кадрового обеспечения публичной власти, подбора чиновников и эффективной организации их деятельности, построения организационной структуры, разграничения политических и административных аспектов.

Во всех звеньях управленческих структур вводится *систематическое разделение труда*, при этом в государстве складывается *иерархия учреждений и должностей*, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников – главе государства, находящемуся наверху «пирамиды власти». Такими мерами власть стремится укрепить и упорядочить деятельность государственного аппарата, а кроме того, усилить контроль за его работой.

Параллельно идет развитие школ менеджмента, постулаты которых актуальны для любого вида управления, включая государственное и муниципальное управление.

## 2.2.2 Классическая теория государственного управления. Взгляды на государственное управление Вудро Вильсона. «Теория идеальной бюрократии» Макса Вебера

*I этап развития науки государственного управления (1880-е – 1920 гг.)*

Рассмотрим взгляды основных теоретиков, стоящих у истоков науки государственного и муниципального управления и развитие школ научного менеджмента.

В первую очередь обратим внимание на труды *Вудро Вильсона* и *Макса Вебера*.

В 1887 году начало теоретической разработке вопросов государственного управления в своей работе «Изучение администрирования» или «Наука государственного управления» положил будущий президент США профессор *Вудро Вильсон* (1856–1924). Вильсон задает ряд вопросов о том, а почему наука государственного управления, «история которой началась приблизительно 2200 лет назад» [50] так запоздала (появилась в XIX в.), в чем же особенности взглядов на управление государством исследователей XIX в.?

Ответы на данные вопросы представлены на рис. 7.

Таким образом, по мнению В. Вильсона, «наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления» [50].

«Вплоть до нашего времени все, кто работал в области политической науки, и чьи труды мы сейчас читаем, обдумывали, доказывали и вводили в догму только те вопросы, которые затрагивали устройство правительства, природу государства, суть и место верховной и народной власти, королевские прерогативы»

«Вопрос всегда стоял следующим образом: кто будет писать закон, и каким он будет? Другой вопрос, о том, как закон будет проводиться в жизнь научными методами, без проволочек и в кратчайшие сроки, одинаково для всех, в то время был отложен в сторону, поскольку считалось, что это «... практическая деталь», которая может быть улажена рядовыми чиновниками, когда ученые договорятся об общих принципах»

«Предметом изучения государственного управления как науки является, во-первых, определение того, что правительство в силах должным образом и успешно выполнить, и, во-вторых, как оно может выполнить намеченное с наиболее возможной производительностью, но минимально возможными затратами либо денег, либо энергии»

Рис. 7. Выдержки из труда В. Вильсона «Наука государственного управления» 1887 г.

Источник: сост. авторами.

По мнению Вильсона, смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата; таким образом, задачей государственной администрации провозглашалось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений любой группы политических лидеров – «избранников нации». Вильсон разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в государственном управлении методы организации и управления в бизнесе, рациональные и действенные. Он обосновал необходимость высокого про-

фессионализма в системе государственного администрирования, то есть подбора государственных служащих по их профессиональной компетентности. Тем самым бюрократия должна была превратиться в инструмент профессионального управления с его принципами иерархии и разделения функций [47, с. 28].

Первым ученым, осуществившим систематизированный анализ государственного управления, был немецкий социолог *Макс Вебер* (1864–1920). Его классическое исследование «Хозяйство и общество» (1919) дает отправную точку для современного изучения государственного управления. Анализ Вебера был основан на бюрократической модели Германии, но разработанные им принципы достаточно универсальны и могут быть применены повсеместно.

*Основные принципы рациональной бюрократической организации*, согласно Веберу, таковы: 1) административные учреждения организованы иерархически; 2) каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции; 3) гражданские служащие назначаются, а не выбираются на основе профессиональной квалификации, как указано в дипломах или по результатам экзаменов; 4) гражданские служащие получают заработную плату в соответствии с рангом; 5) для гражданского служащего его работа представляет профессию или, по крайней мере, основное занятие; б) служащий не владеет учреждением, в котором работает; 7) служащий подчиняется дисциплине и находится под контролем; 8) смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций [49].

Здесь мы вновь возвращаемся к дискуссии о роли и реальных властных полномочиях исполнительной ветви власти, которую уже поднимали ранее. В правовом государстве, построенном по принципу разделения властей, исполнительная власть призвана осуществлять основные политические решения, принятые властью законодательной. Властное положение бюрократии основывается на владении техникой управления, содержание которой имеет два основных аспекта: во-первых, специальные знания, полученные профессиональными государственными служащими в результате подготовки в соответствующих областях государственного управления; во-вторых, знания правил бюрократического процесса в самих ведомствах. Бюрократия стремится монополизировать технику управления, используя для этого такие приемы, как засекречивание информации, защита «служебной тайны» и т.п. [47, с. 29].

Вебер предупреждал, что по мере роста самостоятельности бюрократия обнаруживает тенденцию руководствоваться в своей деятельности не только функциональными потребностями, но и «инстинктом власти». Иначе говоря, бюрократия обнаруживает стремление распространять свое влияние далеко за рамками собственной юрисдикции.

Идеи М. Вебера и В. Вильсона оказали значительное воздействие на становление теории государственного управления как дисциплины специализации. В их работах были сформулированы три основополагающие идеи научной теории государственного управления, представленные на рис. 8.

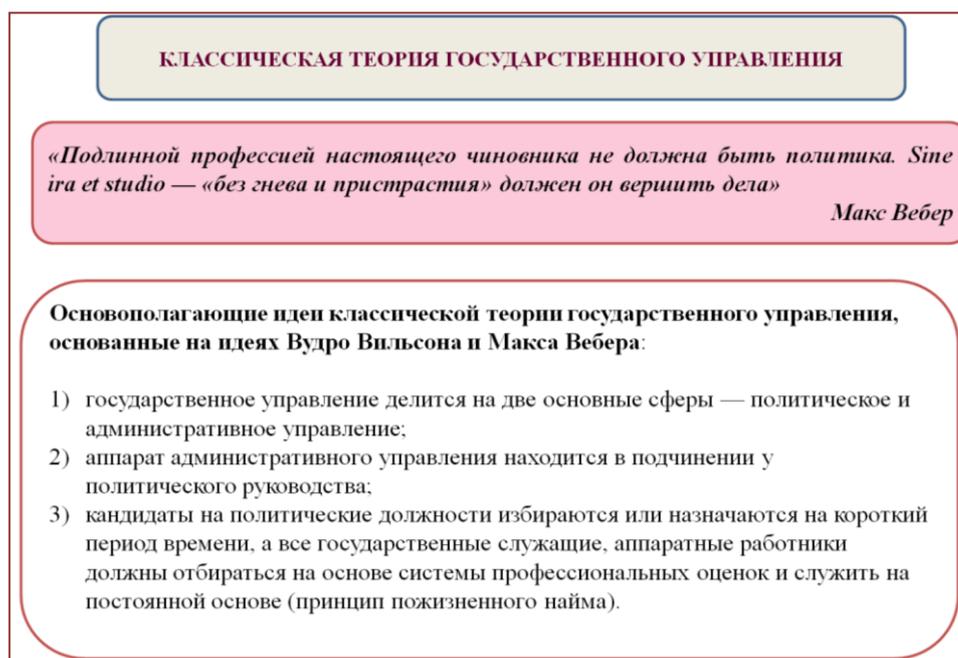


Рис. 8. Принципы классической теории государственного управления

Источник: сост. авторами.

Концепция разделения государственного управления на политическое руководство и государственную службу (административно-государственное управление) была положена в основу *классической теории государственного управления* и получила широкое признание в мире.

### 2.2.3 Становление и развитие научного менеджмента

В начале XX века сформировалась теория управления, основоположником которой считается Фредерик Тейлор. Создание теории управления связано с промышленной революцией и переходом от традиционного общества к индустриальному, в результате чего появились десятки крупных компаний, требующих научных подходов управления.

Рассмотрим основные школы менеджмента, положения которых широко используются на практике в сфере государственного и муниципального управления как вида социального управления.

#### 1. Школа научного управления (1885–1920).

Фредерик Тейлор является основателем школы научного управления. Работа Тейлора «Принципы научного управления» (1911 г.) положила начало целого ряда исследований в области менеджмента. П. Друкер назвал тейлоризм «скалой, на которой мы воздвигаем нашу дисциплину». Представители школы рассматривают управление как механизм, который действует в результате комбинации ряда факторов (технологии, персонал, ресурсы и т.д.). Результатом оптимального способа организации труда и рационализации использования трудовых ресурсов является повышение эффективности производства. Основные принципы научного управления Тейлора представлены на рис. 9.

В работах Ф. Тейлора представлены методологические основы нормирования и стандартизации труда и рабочих операций, подбора, расстановки

и стимулирования труда рабочих. Большое внимание он уделял стимулированию труда, системе дисциплинарных санкций и стилю руководства. По Тейлору главным источником эффективности работы предприятия является труд, что отражается также в системе оплаты труда – чем больше производят люди, тем больше вознаграждались [93, с. 201].

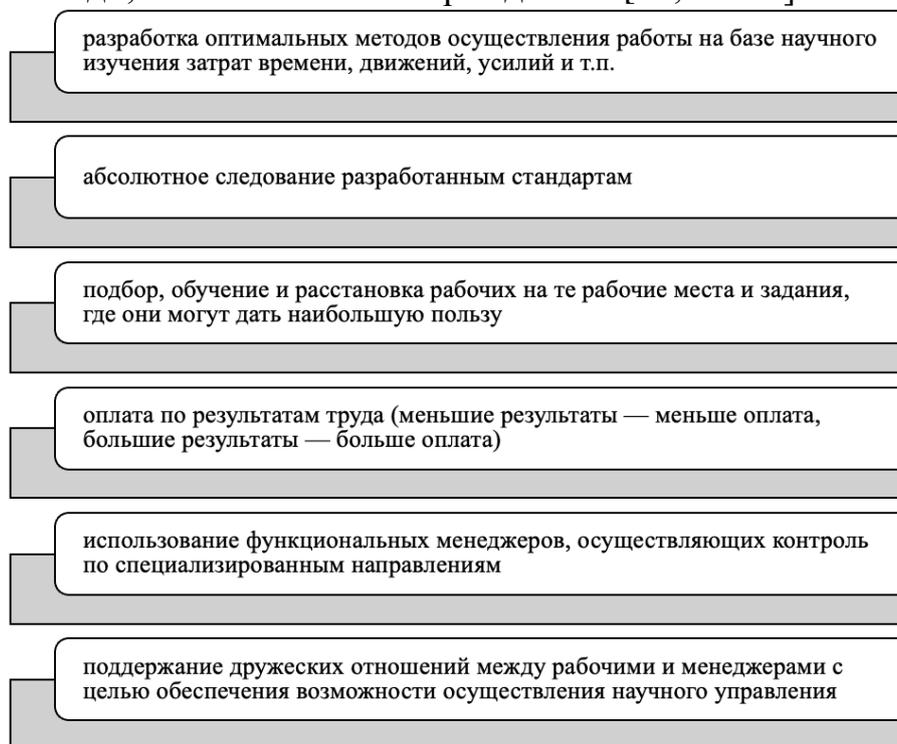


Рис. 9. Принципы научного управления Ф. Тейлора

Источник: сост. авторами на основе источника [93].

Представителями школы научного управления также является Френк и Лилия Гилберт, Генри Гант и другие. В своих исследованиях они доказали возможность повышения эффективности выполнения большинства операций ручного труда за счет их совершенствования.

Три основных постулата легли в основу формирования школы научного менеджмента и послужили исходными принципами для развития менеджмента (рис. 10).

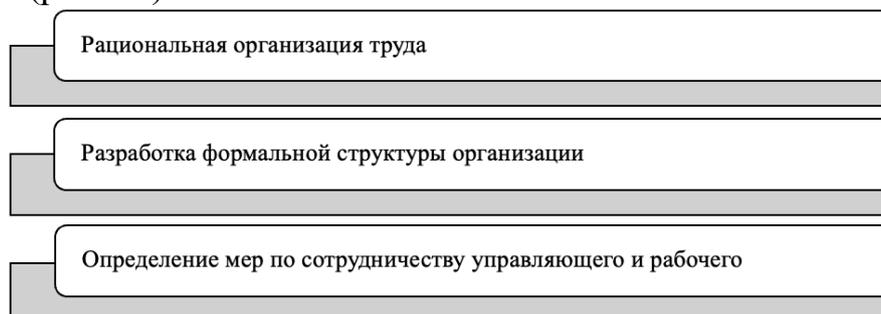


Рис. 10. Постулаты, формирующие принципы школы научного управления

Источник: сост. авторами на основе источника [56].

Ф. Гилберт занимался вопросами исследования рационализации труда рабочих, что позволило увеличить производительность труда в 3 раза. Результаты своих исследований он опубликовал в книгах «Азбука научной

организации труда» и «Изучение движений».

Л. Гилберт изучала вопросы подбора, подготовки и расстановки кадров и положила начало исследованиям в области управления кадрами.

Г. Гант занимался вопросами разработки методики премиальной оплаты, производственного планирования. Представители школы научного управления занимались также вопросами развития человеческих отношений. Так, Г. Гант большое внимание в своих работах уделял ведущей роли человеческого фактора в вопросах организации производства.

Таким образом, школа научного управления делает акцент на управлении производством, что сделало ее популярной во многих отраслях в США, Англии, Франции и других странах.

В России также развивали идеи школы научного управления. Среди наиболее известных представителей можно выделить А.А. Богданова (в своей работе «Всеобщая организационная наука» определял, что все виды управления в обществе, природе, технике имеют общие черты), Н.А. Витке, А.К. Гастева (большое внимание уделял вопросам рациональной организации труда, заложил основы теории управления), О.А. Ерманского, Е.Ф. Розмировича и др. [56, с. 24].

## 2. Административная или классическая школа управления (1920–1950).

Классическая школа управления изучала вопросы рационализации производства и проблем управления, тем самым разрабатывая *универсальные принципы управления*. Здесь можно выделить работы Г. Эмерсона (1853–1931), А. Файоля (1841–1925), Л. Урвика (1891–1983), М. Вебера (1864–1920), Г. Форда (1863–1947) [93, с. 231].

Административная школа управления известна своими работами по совершенствованию управления организацией в целом.

Большой вклад в развитие науки управления внёс Анри Файоль, которого считают основателем административной школы и отцом менеджмента. Файоль представлял управление как универсальный процесс, разработал принципы управления организацией (табл. 4), отмечая при этом, что количество принципов управления неограниченно. По его мнению, необходимо учиться профессиональному умению управлять, недостаточно иметь знания только в области инженерной подготовки.

Файоль впервые отметил необходимость создания штабов, которые не должны обладать правом руководства, а осуществляют подготовку к будущему и выявляют возможные способы совершенствования организации. Он отрицал необходимость наделения функциональных работников административными правами.

Большая заслуга Файоля заключается в представлении управления как процесса, в ходе которого последовательно реализуется ряд *функций*: планирование, организация, распоряжение, координация и контроль (рис. 11).

Работы А. Файоля способствовали разработке понятия «организационная структура фирмы», а также изучению установления определенных взаимосвязей между структурными подразделениями для реализации основных функций управления.

**Принципы управления организацией, сформулированные Файолем**

№ пп	Принципы	Расшифровка
1.	Разделение труда	Это естественное явление. Его целью является повышение количества и качества производства при затрате тех же усилий. Это достигается за счет сокращения числа целей, на которые должно быть направлено внимание и действие. Причем разделение труда применимо не только к техническим работам. Результатом его является специализация функций и разделение власти.
2.	Власть (полномочия) и ответственность	Полномочия есть право отдавать приказ, а ответственность есть санкции - награды или кары, - сопровождающие её действие. Где есть полномочия
3.	Дисциплина	Повиновение, усердие, деятельность, манера держать себя, движение. Дисциплина предполагает выполнение и уважение достигнутых соглашений между организацией и её работниками.
4.	Единство распорядительства, или единоначалие	Работнику может давать два приказания относительно какого-либо действия только один начальник.
5.	Единство руководства, направления	Один руководитель и одна программа для совокупности операций, преследующих одну и ту же цель. Каждая группа, действующая в рамках одной цели, должна быть объединена единым планом и иметь одного руководителя.
6.	Подчинение частных, личных интересов общим	Интересы одного работника или группы работников не должны преобладать над интересами организации большего масштаба вплоть до интересов государства в целом.
7.	Вознаграждение персонала есть оплата исполненной работы	Она должна быть справедливой и по возможности удовлетворять как персонал, так и организацию, как нанимателя, так и работника.
8.	Централизация	Как и разделение труда, централизация есть естественное явление. Однако соответствующая степень централизации варьируется в зависимости от конкретных условий. Проблема централизации и децентрализации разрешается нахождением меры, дающей наилучшую общую производительность.
9.	Иерархия, или скалярная цепь	Иерархия, или скалярная цепь, — это ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими. Ошибкой является уклонение без нужды от иерархии, но гораздо большая ошибка - сохранение ее, когда это может наносить ущерб организации.
10.	Порядок	Формула материального порядка - определенное место для всякой вещи и всякая вещь на своем месте. Формула социального порядка - определенное место для каждого лица и каждое лицо на своем месте. Графические таблицы, схемы значительно облегчают установление и контроль как социального, так и материального порядка
11.	Справедливость	Справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием.
12.	Постоянство состава персонала	Высокая текучесть кадров является причиной и следствием плохого состояния дел. Посредственный руководитель, который дорожит своим местом, безусловно предпочтительней, чем выдающийся, талантливый менеджер, который быстро уходит и не держится за свое место.
13.	Инициатива	Разработка плана и успешная его реализация. Свобода предложений и осуществления также относится к категории инициативы.
14.	Единение персонала, или корпоративный дух	Гармония, единение персонала - большая сила в организации.

Источник: сост. авторами на основе источника [56].

Основная работа М. Вебера «Теория общества и экономическая организация» посвящена проблемам лидерства и бюрократической структуре

власти в организации. В своем исследовании он определил три основных типа организации в зависимости от характера власти руководителя (рис. 12).



Рис. 11. Функции управления по А. Файолю

Источник: сост. авторами на основе источника [93].

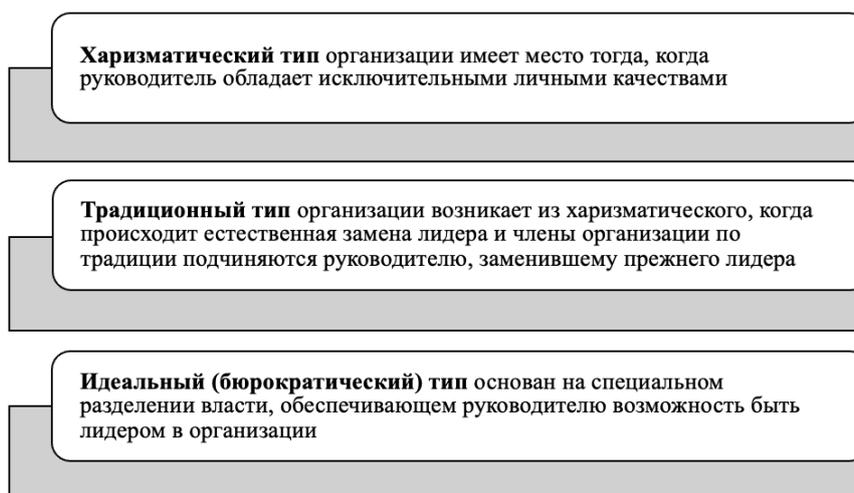


Рис. 12. Типы организации в зависимости от характера власти руководителя

Источник: сост. авторами на основе источника [93].

В России также развивались идеи в области научной организации труда. Большой вклад в развитие науки об управлении внесли такие ученые, как Алексей Константинович Гастев и Платон Михайлович Керженцев.

А.А. Богданов пытался создать «особую организационную науку», определить её предмет, законы, основные категории. Ряд понятий, разработанных Богдановым, применяется для построения математических моделей экономических процессов и при решении планово-экономических задач.

А.К. Гастев писал, что «попытки создания так называемой организационной науки вне связи с конкретными тенденциями механизированного массового производства неминуемо обрекаются на неудачу» [93, с. 459].

П.М. Керженцев понимал научную организацию труда как изучение организационных приемов и определение наиболее рациональных методов организационной работы. Вместе с тем он исследовал только управление

людьми, коллективами, независимо от сферы их деятельности [93, с. 457].

### *3. Школа человеческих отношений и поведенческих наук*

В 20–30 гг. XX в. начала формироваться школа человеческих отношений, особенностью которой стало концентрация внимания на человеке. Особое внимание уделяется изучению групповых отношений, норм и психологическим мотивам поведения людей. В соответствии с идеями школы человеческих отношений поведение человека на работе и результаты его труда зависят от социальных условий труда, отношений между рабочими и менеджерами.

Основателем школы является Э. Мэйо, который сделал выводы о том, что силы, возникающие в ходе взаимодействия между людьми, могли превзойти и часто превосходили разработанные рабочие операции, хорошую заработную плату и усилия руководителя [56, с. 29].

Представители школы в ходе своих исследований доказали, что уровень удовлетворенности у работников возрастает, если руководство проявляет о них заботу. Повышение удовлетворенности у работников ведет к увеличению производительности труда.

Сторонники школы человеческих отношений попытались рассматривать каждую организацию как социальную систему. В соответствии с этим, цель их исследований заключалась в изучении управления как воздействия на систему социально-психологических факторов. Задача руководителя заключается в том, что развивать эффективные неформальные связи в дополнение к формальным взаимоотношениям. Создание неформальной структуры оказывало эффективное воздействие на результаты деятельности сотрудников компании. Таким образом, подчеркивается значимость элементов неформальной системы и большое влияние социально-психологических факторов в деятельности организации.

В 20–30-е гг. XX века на Хоторнском заводе фирмы «Вестер Электрик Ко» Э. Мэйо проводил эксперименты в рабочих группах. Результаты экспериментов представлены на рис. 13.

Исходя из этого, менеджер выполняет две функции: экономическую и социальную. Первая направлена на максимизацию цели организации, вторая – на создание и управление трудовых объединений и групп, эффективно работающих вместе.

Новизна *школы поведенческих наук* заключалась в стремлении оказать помощь работнику в осознании его возможностей на основе применения концепций поведенческих наук для построения и управления организациями. Основной целью школы поведенческих наук является повышение эффективности организации за счет повышения эффективности её человеческих ресурсов.

Ч. Барнард положил начало новому направлению науки управления. Его работы посвящены проблемам кооперации человеческой деятельности. Он рассматривал индивида как дискретное существо, которое не действует в одиночку, только во взаимоотношениях с другими людьми. Индивиды уникальны, независимы и обособлены, в то время как организации коопе-

ративны. Будучи независимыми индивидами, люди могут выбирать, войти им или нет в ту или иную кооперативную систему.

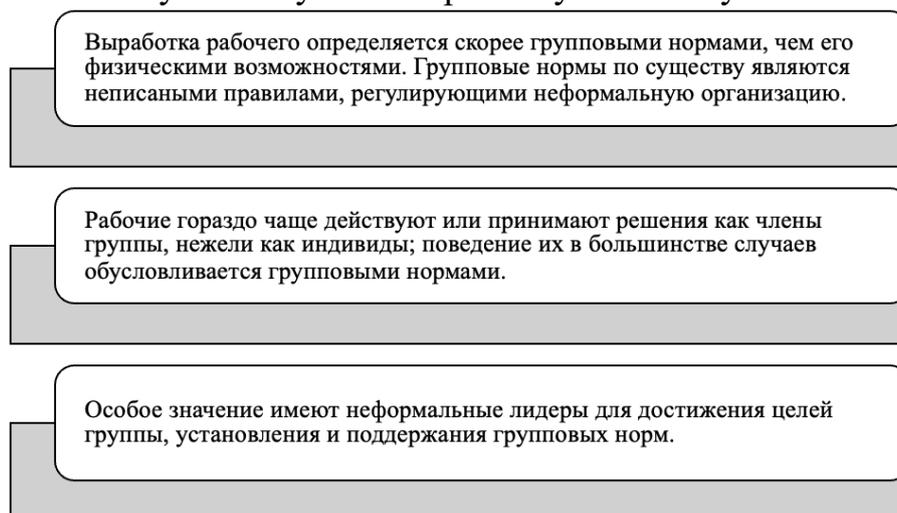


Рис. 13. Общие выводы Э.Мэйо по результатам проведения хоторнских экспериментов

Источник: сост. авторами на основе источника [56].

Сохранение кооперации зависит от двух условий: от её *результативности* и от присущей ей *эффективности*. Результативность характеризует достижение кооперативной цели и является социальной по своей природе, тогда как эффективность относится к удовлетворению индивидуальных мотивов и личностна по своему характеру. Поэтому, по мнению Барнарда, необходимо обеспечить совпадение кооперативного и индивидуального компонентов организации. В этом и заключается функция менеджера.

Центральная роль в кооперативных системах принадлежит, по Барнарду, управляющим, в функции которых входят разработка утонченного искусства принятия решений, продумывание системы коммуникаций, включая схему организации и структуру управленческого персонала.

Заслугой представителей школы поведенческих наук является исследование роли мотивов и потребностей человека в его трудовой деятельности. Мотивы рассматривались как главный показатель отношения людей к труду, а положительная мотивация в качестве главного фактора успешности выполнения работы. В связи с важной ролью мотивации в организации трудовой деятельности, изучение мотивации стало отдельным направлением в теории менеджмента. Значительный вклад в эту область внесли А. Маслоу, Ф. Херцберг, Дуглас Мак Грегор.

А. Маслоу автор знаменитой пирамиды потребностей. В соответствии с теорией потребностей А. Маслоу, потребности человека имеют сложную иерархически расположенную структуру (рис. 14).

В соответствии с пирамидой потребностей должно вестись выявление потребностей рабочего для правильного использования методов мотивации.

4. *Школа науки управления* (математическая школа управления, теория количественных методов менеджмента)

Школа науки управления зародилась в начале 40-х годов. Основной

целью было совершенствование управления войсками во время Второй мировой войны. После успешного применения математических методов в военном деле они были опробованы в управлении гражданскими организациями. Коммерческие организации стали использовать количественные методы при найме работников, расстановке оборудования, планирования деятельности и т.д. Математика стала активно использоваться во многих областях менеджмента.



Рис. 14. Теория потребностей А. Маслоу

Источник: [93, с. 311].

Особенностью школы является применение междисциплинарного подхода, когда проблема решается группой специалистов по математике, статистике, инженерным и общественным наукам. После постановки проблемы и формулировки цели и задач, разрабатывается математическая модель сложившейся ситуации. Модель представляет собой форму представления реальности. После создания модели переменным задаются количественные значения, что позволяет сравнивать и описывать каждую переменную, а также объективно представлять отношения между ними.

Становление и развитие школы науки управления связано с применением математических методов и ЭВМ, а также с возникновением кибернетики и исследования операций.

Особенностью науки управления является замена словесных рассуждений моделями, символами и количественными значениями.

В результате развития науки сформировалась теория принятия решений. Направления исследований в области управленческих решений представлены на рис. 15.

Изучение влияния множества факторов, оказывающих влияние на развитие организации, находящихся как внутри, так и вне организации является основой для современных учений и называется системным подходом.

Основой концепции управления по целям Питера Дракера является необходимость начинать управление с разработки целей и только потом следует переходить к формированию системы взаимодействия и процесса.

Как показывает практика, результаты одних и тех же управленческих решений и действий могут сильно отличаться в зависимости от ситуации. Эти идеи лежат в основе разработки ситуационных теорий, сторонники

которой отрицают применением универсальных подходов к управлению. Менеджеры должны развивать адаптационный потенциал организации, подстраивая ее к конкретным требованиям внешней среды.

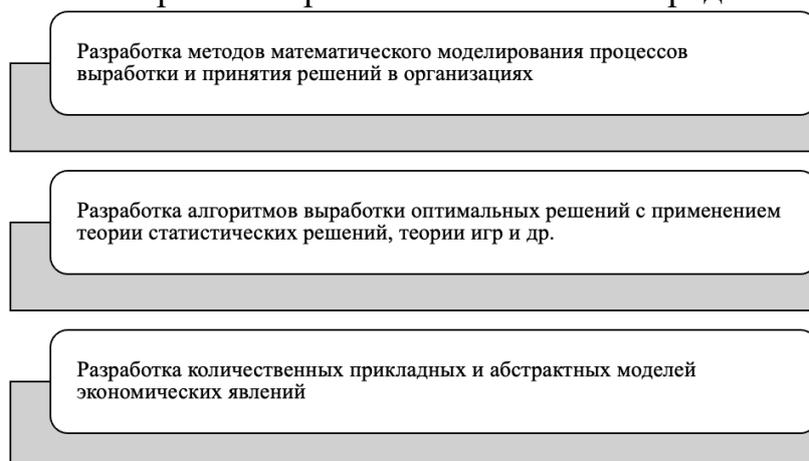


Рис. 15. Направления исследований в области управленческих решений  
Источник: сост. авторами на основе источника [93].

*Ситуационный подход* к управлению основан на принятии решения исходя из конкретной ситуации, из анализа внешних и внутренних факторов организации, методологии разрешения управленческих задач, принятой организационной модели управления, стиля и культуры менеджмента и личных качеств управления, социально-экономической ситуации в обществе [56, с. 34].

При *процессном* подходе управление рассматривается как процесс. Процесс представляет собой совокупность взаимосвязанных действий – функций. При этом каждая отдельная функция – это тоже процесс, представляющий собой совокупность взаимосвязанных действий. Существует несколько разных взглядов на состав функций, но наиболее признанными являются планирование, организация, мотивация и контроль. Эти функции являются связующими процессами коммуникации и принятия решения и представляют собой управленческий цикл.

Взаимосвязь всех школ создает высокоэффективный менеджмент. Все элементы всех этих школ находят широкое применение в организациях и на современном этапе развития.

#### **2.2.4 Современная концепция государственного управления в контексте внедрения информационно-коммуникационных технологий и процессов цифровизации**

Четвёртый этап в развитии государственного и муниципального управления, как с точки зрения теории, так и с позиции практической реализации начался примерно во второй половине XX века (1970–1980 гг.) и связан он с информационной революцией. Информационная революция способствовала не только созданию нового технологического уклада, но и привела к внедрению информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) во все сферы общественной жизни: политическую, экономическую, культурную, экологическую, энергетическую, транспортную,

научную, в сферу публичного управления и многие другие. Масштаб процесса информатизации определялся необходимостью измерения влияния информационных процессов и ИКТ на развитие экономики государства. И здесь, отметим, что в современных условиях информационные отрасли поглощают более 50% рабочей силы в развитых странах мира, а расходы современных государств на внедрение информационно-коммуникационных технологий увеличиваются в геометрической прогрессии [47, с. 53].

Сам термин «информационное общество» получил широкую известность после выхода в свет в 1981 г. книги японского исследователя Ёнедзи Масуды (1905–1995) «Информационное общество как постиндустриальное общество». В 2000 году на саммите лидеров стран G8 была принята «Окинавская хартия глобального информационного общества» (далее – Окинавская хартия). В Окинавской хартии отмечается, что «информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества» [108].

Всеобъемлющий характер ИКТ, скорость их распространения способствовали тому, что в первой половине 1990-х гг. правительства развитых стран мира приняли национальные программы развития информационного общества. Основой научных исследований ИКТ являются теории, в которых исследовалось само понятие информационного общества и новая роль государства в этом обществе. В трудах Д. Белла, М. Кастельса, Ф. Уэбстера, Э. Тоффлера и ряда иных ученых раскрыты основы теории информационного общества, подробно изучены условия его появления и новое значение политических институтов в таком обществе [46, с. 9]. Даниел Белл в своем исследовании 1986 г. «Социальные рамки информационного общества» отмечает: «Основным методологическим достижением второй половины XX века стало управление организованными множествами – теориями множеств с большим числом переменных и комплексными организациями и системами, требующими координации деятельности сотен тысяч и даже миллионов людей. Начиная с 40-х годов, шло бурное развитие новых областей научного знания, связанных именно с этими проблемами организованных множеств: информационной теории, кибернетики, теории принятия решений, теории игр, теории стохастических процессов.

Замена бумаги электронными средствами, включая электронные банковские услуги вместо использования чеков, электронную почту, передачу газетной и журнальной информации факсимильными средствами и дистанционное копирование документов... Транспорт будет заменен телекоммуникациями с использованием видеофонов и систем внутреннего телевидения... Расширение системы образования на базе компьютерного обучения, использование спутниковой связи для сельских местностей, особенно в слаборазвитых странах; использование видеодисков, как для развлечений, так и для домашнего образования. Средства электронной коммуникации становятся неотъемлемыми элементами в компьютерной

обработке данных, различия между обработкой информации и коммуникацией исчезают. Основные проблемы здесь – правовые и экономические, и основной вопрос – должна ли эта новая область подлежать государственному регулированию или ей лучше развиваться в условиях свободной конкуренции... Сейчас правительственные агентства и частные корпорации создают гигантские банки данных. Должны ли эти банки данных быть под правительственным наблюдением или им лучше развиваться без правительственного контроля? Это важнейший для будущего свободного общества вопрос...» [45].

Информация и знания становятся стратегическими активами государственного и муниципального управления [45]. Информация как ресурс обладает рядом преимуществ по сравнению с другими ресурсами, например, природными, она неисчерпаема, мгновенно и с широким охватом распространяется, не убывает по мере использования.

В XXI веке возникает новый термин информационное государство – это государство нового типа, которое преимущественно использует информационные технологии для завоевания и удержания своего господства [47, с. 54].

Если в классической системе государственного управления знание соотносилось со сферой управления опосредованно, то информационная революция, используя виртуальное пространство, мгновенно переводит новую информацию в сферу управленческого действия. Использование информации для нахождения наиболее эффективных способов ее применения на практике – это и есть государственное управление в информационном обществе. На рис. 16 схематично изображено информационное общество и электронное правительство (С – Citizen (граждане, народ), В – Business (бизнес, предпринимательские структуры, G-Government (правительство, органы публичного управления).

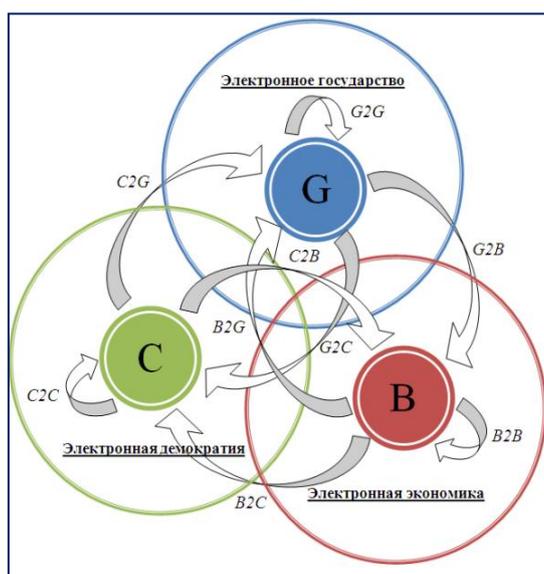


Рис. 16. Модель информационного общества

Источник: сост. авторами.

Модель электронного правительства (e – government) может быть реализована на разных уровнях в зависимости от участников взаимодействия:

- G2C (Government-to-Citizen) Государство–Граждане;
- G2B (Government-to-Business) Государство–Бизнес;
- G2G (Government-to-Government) Государство–Государство и т.д.

Во многих развитых странах мира начинаются административные реформы, которые приводят к коренным изменениям в функционировании системы государственного и муниципального управления. Классическая бюрократическая структура не позволяет быстро реагировать на быстрые изменения во внешней среде в рамках информационного общества. Причины административных реформ представлены на рис. 17.

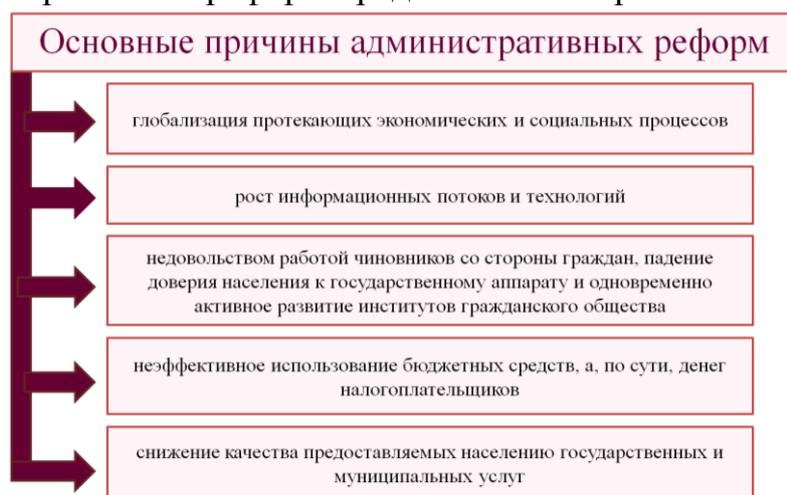


Рис. 17. Причины административных реформ

Источник: сост. авторами.

Весьма популярной становится концепция «сервисного государства», которая подробно описана в книге американских специалистов Д. Осборна и Т. Гэблера «Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector» («Обновленное правительство. Как предпринимательский дух трансформирует сферу публичного управления?») [97]. Они работали в качестве экспертов в аппарате вице-президента США А. Гора, непосредственно отвечавшего за проведение административной реформы в период 1993–2000 гг. Смысл модели «сервисное государство» состоит в представлении граждан в качестве клиентов государства, что позволяет повысить ответственность госслужбы «и деполитизирует распределение средств между организациями госсектора, стимулирует инновации и дифференциацию услуг, приводит к меньшей расточительности в текущей деятельности госсектора» [97]. Практика административных реформ (в США, Великобритании, Новой Зеландии и других развитых государствах) в рамках парадигмы сервисного государства («New Public Management») наряду с положительными изменениями в работе чиновников (конкуренция в распределении бюджетных средств, прозрачность, повышение качества и ускорение процессов предоставления государственных и муниципальных услуг и т.д.) привели и к пониманию «узких мест» в менеджерском подходе. Конкуренция и рынок не являются универ-

сальными рецептами для эффективного функционирования органов публичного управления.

Необходимость создания механизмов, призванных обеспечить реальное участие граждан и их объединений в принятии и реализации государственных решений привели к разработке концепции «Good Governance» (хорошего управления). Ее основная идея состоит в том, что наиболее важные управленческие решения должны приниматься органами публичного управления в рамках диалога с заинтересованными структурами гражданского общества.

В целом, выделяя основополагающие изменения в теории и практике современного государственного и муниципального управления в информационном обществе, остановимся на следующих положениях:

- акцент на удовлетворенности гражданами качеством, скоростью и механизмами предоставления государственных и муниципальных услуг;
- электронное, а на современном этапе это уже цифровое взаимодействие в модели «государство – граждане – бизнес» (порталы государственных услуг, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, электронное межведомственное взаимодействие, «проактивность» в предоставлении государственных и муниципальных услуг и др.);
- открытость и прозрачность для граждан государственной и муниципальной политики как на этапе её разработки, так и на этапе реализации;
- инициативное бюджетирование и общественный контроль исполнения бюджета;
- контрактная система государственных и муниципальных систем и др.

Информационная революция в управлении привела к усилению децентрализации, демассификации и фрагментации управленческого процесса, что создало *сетевой принцип организации*. Эти перемены ознаменовали переход к системе *гибкой специализации*, призванной быстро отвечать на новые запросы общества и включающей в себя такие элементы, как оперативное изменение управленческих структур, подвижная кадровая политика, быстроменяющаяся специализация, гибкие технологические процессы и организационные формы [47, с. 57].

Административные реформы и новации стали обычным явлением в современной системе государственного управления, что потребовало от государственных служащих приспособиться к новым требованиям и выработать новый управленческий стиль – *динамичный и инновационный*.

Отметим ряд ограничений, которые являются следствием информатизации и цифровизации государственного и муниципального управления. В условиях информационного общества актуальной становится проблема соотношения инноваций и традиций в государственном управлении. Дело в том, что любые инновации являются не только средством совершенствования в той или иной сфере общественной жизни, но могут выступить и серьёзным дестабилизирующим фактором. Исследователями сформулирован синергетический закон эволюционных корреляций который утверждает,

что каждое нововведение (в организационной структуре, в экономике, в политике, в культуре, в управлении человеческими ресурсами и т.п.) помимо того результата, который мы запланировали, может привести и к каким-то незапланированным изменениям в соседних или промежуточных сферах (их называют незапланированными всплесками энтропии) [47, с. 55].

Информационная революция превратила средства массовой информации в виртуальную «четвёртую ветвь» власти, которая по своему влиянию намного превосходит законодательную, исполнительную и судебную. И здесь встает вопрос об актуальности и достоверности информации, которую преподносят населению. Ещё к одной опасности информационной революции для сферы государственного управления следует отнести «информационное загрязнение управленческой среды», которое затрудняет оперативное управление и процесс принятия эффективных решений, остро стоит и проблема информационной безопасности и защиты персональных данных граждан.

В заключение акцентируем внимание на том, что современное информационное государство не может выполнять свою регулирующую функцию без помощи гражданского общества. Глобальные экономические кризисы, проблемы в сфере экологии, техногенные риски, активизация террористических и экстремистских движений заставляют государственные институты принимать активное участие и быстро реагировать на вызовы времени и изменения. Полностью же справиться с проблемами управления в информационном обществе возможно только при консолидации усилий государства, гражданского общества и предпринимательских структур, которые находятся в равноправных отношениях в условиях диалога.

## Тема 3

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ФОРМА ГОСУДАРСТВА

### 3.1 Понятие и основные функции государства.

#### Причины повышения роли государства в современном мире

Особенностью государственного и муниципального управления как направления подготовки студентов является то, что в процессе обучения акцент сделан на четырех «китах»: управление, право, экономика и политика. Если в рамках предыдущих тем, мы больше говорили об управленческих, политических (историко-философских) аспектах, то далее переходим к правовой и экономической основе публичного управления.

Важное место при изучении государственного и муниципального управления занимают вопросы, связанные с формой государства. Прежде чем переходить к рассмотрению форм правления, форм территориального устройства, видов политического режима рассмотрим, что же такое государство. В начале XX века русский юрист, теоретик права Коркунов Николай Михайлович отмечал: «Политическая литература дает множество разнообразных определений государства, и нет ни одного общепринятого» [64, с. 8]. Действительно, существует широкий круг подходов к пониманию государства, которые дифференцируются по наукам (социологический, политический, юридический, психологический и другие подходы) и исследователям данного феномена. Некоторые авторы акцентируют внимание на преимущественно властном характере государства, другие рассматривают его в качестве инструмента, обеспечивающего общественное согласие, третьи пытаются охватить в формулировках все спорные вопросы в отношении государства.

Обобщая сущностные признаки, можно определить *государство как способ и форму организации общества, механизм взаимосвязи и взаимодействия людей, проживающих на единой территории, объединенных институтом гражданства, системой публичной власти и права, налоговой системой и обладающее суверенитетом*. В современном информационном обществе к сущностным признакам суверенного государства относят и наличие собственной информационной системы.

Государство как институт, созданный обществом и в интересах общества, представляет собой довольно сложную организацию. В современном мире насчитывается порядка 200 государств, их количество имеет тенденцию к постоянным изменениям. Связано это, прежде всего, с политическими событиями, которые приводят к спорному или неоднозначному статусу территорий. Примером могут быть Абхазия и Южная Осетия, которые были признаны Российской Федерацией, но при этом их не признало большинство стран мира. С какой целью создаются государства? Считаем обоснованным систематизировать взгляды на целевую установку государственных образований и в качестве *цели государства считать благосос-*

тояние, безопасность и качество жизни населения страны.

Интересно рассмотреть, как цели государства определяются в основных законах (Конституциях) (табл. 5). Функции государства закономерно вытекают из целей:

- обеспечение (охрана) целостности и стабильности общества, его территории;
- охрана прав и свобод человека и гражданина и гарантия законности во взаимоотношениях гражданина и государства;
- разработка правовой базы для регулирования общественных отношений и обеспечение согласованности нормативно-правовых актов во избежание коллизий в законодательстве;
- координация (согласование) потребностей и интересов социальных слоев общества, определение приоритетов в его развитии;
- обеспечение общенациональных интересов в мировом сообществе.
- создание и обеспечение условий для развития всех сфер общественной жизни.

Таблица 5

### Цель государства в Конституциях разных стран

Название государства	Цель государства (органов публичной власти), закрепленная в Конституции страны
Россия	«обеспечение благополучия и процветания России»; «обеспечение гражданского мира»; «утверждение прав и свобод человека» (Преамбула Конституции); «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст.7); «обеспечение прав и свобод человека и гражданина» (ст.18)
Италия	«Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека - как отдельной личности, так и в социальных образованиях, в которых проявляется эта личность, и требует выполнения неотъемлемых обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности» (ст.2). «Задача Республики - устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны» (ст.3)
Япония	«Государственная власть основывается на непоколебимом доверии народа, ее авторитет исходит от народа, ее полномочия осуществляются представителями народа, а благами ее пользуется народ. Это - принцип, общий для всего человечества, и на нем основана настоящая Конституция». «Мы, японский народ, желаем вечного мира и преисполнены сознания высоких идеалов, определяющих отношения между людьми; мы полны решимости обеспечить нашу безопасность и существование, полагаясь на справедливость и честь миролюбивых народов мира. Мы хотим занять почетное место в международном сообществе, стремимся сохранить мир и навсегда уничтожить на Земном шаре тиранию и рабство, угнетение и нетерпимость. Мы твердо уверены, что все народы мира имеют право на мирную жизнь, свободную от страха и нужды» (Преамбула Конституции)
США	«образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим» (Преамбула Конституции)
Финляндия	«Конституция должна обеспечивать неприкосновенность человеческого достоинства и свободы и права частных лиц, а также содействовать законности в обществе. Государственная власть в Финляндии принадлежит народу, представленному в Эдускунте. Целью демократии является обеспечение каждому права участвовать в общественной деятельности и развитии среды обитания» (ст. 2).

Источник: сост. авторами по текстам Конституций государств.

Формируя и выражая всеобщую волю, государство изменяется по мере развития общества. И здесь дискуссионным представляется вопрос о степени воздействия органов публичной власти на развитие общества. Рас-

смотрим данный вопрос через призму государственного регулирования экономики. Начиная с конца XVIII в., вмешательство государства расценивалось как помеха, сдерживающая развитие самих рыночных отношений. Известный экономист того времени Адам Смит сравнивал государство с «ночным сторожем», который разрабатывает «правила игры» (правовую основу), а далее рынок уже саморегулируется с помощью такого инструмента, как конкуренция. В дальнейшем многие выдающиеся исследователи настаивали на том, что законы свободного рынка всемогущи, пока не случился Мировой экономической кризис 1929–1933 гг. (а после него еще десятки других). Стало очевидным, что рыночный механизм не способен обеспечить устойчивое функционирование экономики, прочное равновесие совокупного предложения и совокупного спроса, не избавит общество от кризисов и безработицы.

Революционный переворот в экономической теории в 30-е годы XX в. вызвала теория Джона Мейнарда Кейнса («кейнсианство») о ведущей роли государства в регулировании национального хозяйства. В книге «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) Д. Кейнс рассматривал государство не только как политический институт (орган власти), но и как экономический институт, который должен делать все возможное, чтобы поднять предельную эффективность капитальных вложений, осуществлять комплекс мер по регулированию экономики для преодоления негативных последствий рыночных отношений. Принципы кейнсианской модели:

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

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

- возможность допущения дефицита бюджета и умеренной инфляции за счет выпуска в обращение дополнительных денег [47, с. 37].

Однако и этот вариант экономики имеет уязвимые места. Перераспределение доходов хозяйствующих субъектов подрывает материальную основу и заинтересованность товаропроизводителей и предпринимателей, а использование такого рычага, как дефицит государственного бюджета, покрываемого денежной эмиссией, усиливает развитие инфляционных процессов. Все это вызвало появление новых направлений в теории государственного регулирования, предложенных неоконсерваторами. Согласно взглядам *монетаристов* (Милтон Фридман), государственное регулирование должно ограничиться контролем над денежным обращением, сторонники данной теории возродили веру во всеисилие рынка и конкуренции. Органы публичной власти должны следить за ежегодным снижением ставки подоходного налога, чтобы стимулировать предпринимательскую деятельность, а экономические спады на рынке оцениваются как естественные

явления и служат способом ограничения роста заработной платы, что сдерживает инфляцию [47, с. 49].

Поле́м Самуэ́льсоном были разработаны положения концепции *смешанной экономики*, которая соединяет государственное регулирование и рыночный механизм и позволяет решать вопросы удовлетворения общественных потребностей и многообразных, быстро изменяющихся сложных запросов. Вывод: расширение государственного вмешательства либо его ограничение зависят от экономической ситуации и состояния развития экономики. Сегодня практически все страны мира используют ту или иную модель смешанной экономики.

В современных условиях развития информационного общества: неопределенности и неравенства, мгновенных изменений во внешней среде (качественные изменения технологий и условий жизнедеятельности происходят теперь не от поколения к поколению, а в рамках одного поколения, что ведет к общей неустойчивости в развитии общества, экономическим кризисам, пандемии и другим негативным сценариям), наблюдается рост влияния государства на вектор развития общества.

*Причины возрастания роли государства:*

- Развитие конкуренции. При отсутствии государственного регулирования на рынке неизбежно возникает монополия и нарушается принцип равных экономических возможностей, что ведет к застою и отставанию в экономике.

- Изменения в социальной структуре общества, что выражается в демографических сдвигах – росте численности пожилых людей, углублении социального неравенства. Государство вынуждено распределять и перераспределять общественные ценности, чтобы избежать критического социального расслоения и обеспечить стабильное развитие общества.

- Возрастание потребностей в государственной поддержке различных отраслей социальной сферы: науки, культуры, образования. Переход к информационному обществу возможен только на базе высоких технологий, создание которых требует больших затрат, не приносит сиюминутной прибыли и потому не вызывает интереса у частных инвесторов.

- Сокращение (зачастую исчерпание) природных ресурсов диктует задачу государственного регулирования их использования и направления, в первую очередь, на решение общенациональных проблем.

- Ухудшение экологической ситуации требует больших затрат из государственного бюджета и принятия решений общенационального характера.

- Возрастание числа различных видов и форм антисоциальной, криминальной деятельности, что вынуждает государство содержать значительный репрессивный аппарат для борьбы с преступностью, терроризмом, наркобизнесом.

Подобного рода причины возрастания роли государства можно перечислять и дальше, но главное утверждение состоит в том, что гражданское общество, регуляторы рыночной экономики пока не обеспечивают решение возникающих проблем, поэтому необходимо вмешательство государ-

ства, особенно если речь идет о создании «общественных продуктов», таких как национальная оборона, общественная безопасность, научные знания, гарантии прав и свобод граждан, всеобщее благосостояние.

### 3.2 Основные разновидности форм правления в современном мире

Все государства в современном мире можно классифицировать по нескольким критериям, которые входят в понятие формы государства.

*Форма государства* раскрывает особенности его внутренней организации: порядок образования и структуру государственных органов, характер взаимоотношений государственных органов между собой, характер взаимоотношений государственных органов и населения, а также методы, способы и приемы, используемые для организационной и управленческой деятельности [89, с. 191].

Ещё в работах философов Древнего мира и эпохи Нового времени отмечалось, что на форму государства оказывает влияние широкий спектр факторов: географическое положение, климатические условия, размер государства, численность населения и демографические тенденции, национальные и религиозные особенности, история развития государства, уклад жизни, основные занятия населения и др. [41; 71; 83].

*Форма государства* имеет три выражения:

1. Форма правления.
2. Форма территориального устройства.
3. Политический режим.

*Форма правления* – это общественно признанный на территории способ избрания и функционирования высшей государственной власти. Традиционно выделяют республиканскую и монархическую формы правления (рис. 18).

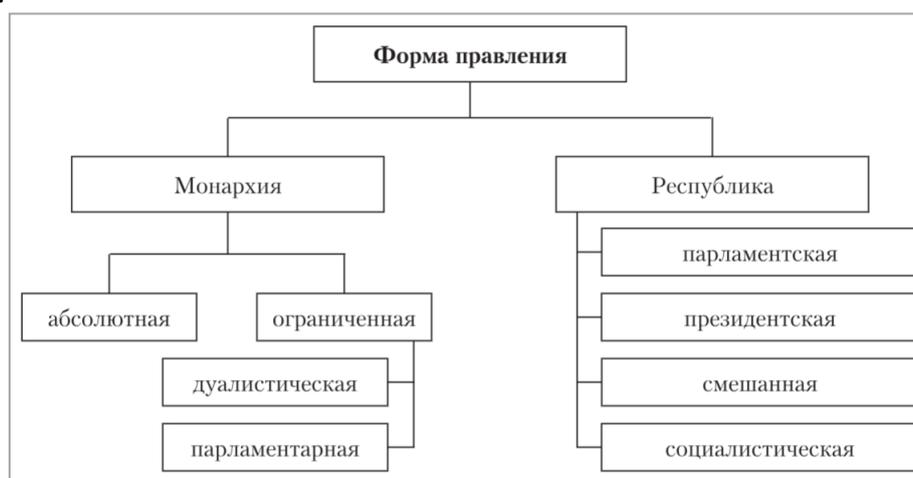


Рис. 18. Виды форм правления

Источник: [89, с. 198].

*Республика* – это форма правления, основанная на принципах представительной демократии. Характерные признаки республики представлены на рис. 19.

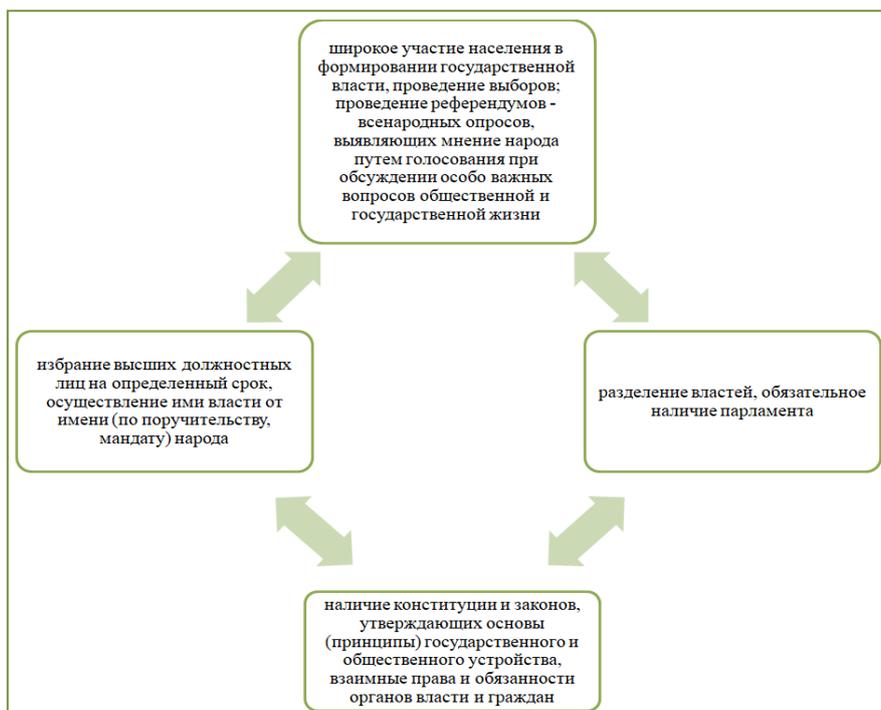


Рис. 19. Признаки республиканской формы правления

Источник: сост. авторами по текстам Конституций государств.

Различают следующие виды республиканской формы правления: парламентскую, президентскую и смешанную (парламентско-президентскую). Напомним, что главный критерий данной классификации – какой орган публичной власти / высшее должностное лицо *реально влияет на исполнительную власть, порядок её формирования и функционирования*. Отдельно рассмотрим особенности социалистической республики.

*Парламентская республика* предусматривает приоритетную роль парламента, характерные черты данной формы правления представлены на рис. 20.

Исследователи насчитывают в числе развитых стран 13 парламентских республик, в основном в Западной Европе и на территориях бывшей Британской империи (Австрия, Германия, Италия и др.) [78, с. 27].

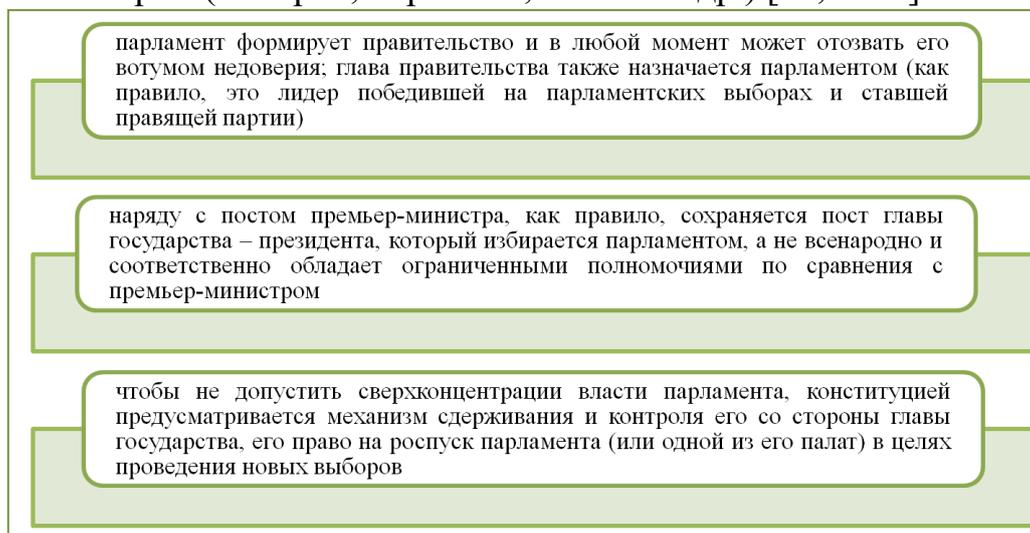


Рис. 20. Признаки парламентской республики

Источник: сост. авторами.

*Президентская республика* предусматривает подконтрольность правительства лично президенту страны. Президент (избирается всенародно) является главой исполнительной власти и не несет политической ответственности перед парламентом. При этом президент может как возглавлять исполнительную власть, так и находиться над ветвями власти, являясь гарантом их разделения. Президент, как правило, обладает правом отлагательного вето на законопроекты, принимаемые парламентом, но это право может быть преодолено парламентом с помощью квалифицированного большинства голосов. Кроме того, президентская форма правления предполагает наличие института *импичмента* – права возбудить против президента процедуру отрешения его от должности, если будет доказан факт нарушения им норм конституции. Классический пример: США. *Другие примеры президентских республик: Бразилия, Венесуэла.*

*Смешанная республика*, представленная в таких странах, как Франция, Португалия, соединяет в себе элементы президентской и парламентской форм правления. Если главным свойством президентской республики является институт избираемого народом президента, наделенного правами главы исполнительной власти, а главным свойством парламентской республики является парламентская ответственность правительства, возглавляемого премьер-министром, то характерным признаком смешанной системы республиканского правления выступает ситуация тесного взаимодействия между президентом и правительством, которые, в свою очередь, могут принадлежать к различным партиям и, соответственно, контролироваться ими.

*Социалистическая (советская) республика* в качестве формы правления характерна для таких социалистических государств, как Китай, Вьетнам, Куба и др. К основным признакам следует отнести: 1) верховенство и полновластие советов или «представительных» органов – все другие государственные органы, кроме прокуратуры, формируются советами соответствующего уровня, ответственны перед ними и подотчетны им; 2) советы всех степеней образуют единую вертикальную систему, внутри которой существуют отношения руководства и подчиненности; 3) поскольку депутаты всех уровней выполняют свои функции на общественных началах, их текущие полномочия осуществляются исполнительными органами советов в центре и на местах, решения которых подлежат последующему утверждению на сессиях; 4) власть построена по принципу единства: советы совмещают в своих руках и законодательные, и исполнительные функции; 5) реальная власть на всех уровнях принадлежит партийному аппарату (партократии) [89, с. 198].

*Монархия* – это форма правления, основанная на выделении в системе государственного управления должности главы государства, получающего соответствующие полномочия в порядке престолонаследия и пожизненно. Исключениями являются: Малайзия, где монарх избирается на определенный срок советом правителей, представляющих федерацию; Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), где действует, по существу, «коллективный монарх» – наиболее важные полномочия главы государства, а также зако-

нодательные полномочия и некоторые функции правительства принадлежат совету Эмиров семи эмиратов федерации; Ватикан – глава: Папа Римский, избирающийся кардиналами на пожизненный срок.

Основными разновидностями монархической формы правления являются абсолютная и ограниченная (конституционная) монархии. В *абсолютной монархии* (разновидностью которой является *теократическая*) нет разделения властей, и монарх является единственным носителем высшей государственной власти (пример: Саудовская Аравия, ОАЭ, Оман, Ватикан (государство-город на территории Рима – абсолютная теократическая монархия)).

*Ограниченная (конституционная) монархия* имеет две разновидности: дуалистическую и парламентарную. В конституционной монархии власть монарха существенно ограничивается конституцией.

В *дуалистической монархии* есть конституция (нередко она тоже даровалась народу монархом), парламент, без участия которого законы не могут приниматься. Однако правительство (совет министров) назначается монархом и ответственно только перед ним, но не перед парламентом. Некоторые монархии, которые по конституции ближе к парламентарным (Иордания, Марокко, Непал), являются на деле дуалистическими. Монархи этих стран неоднократно распускали парламенты и правили без них годами, а то и десятилетиями. Да и предусмотренная в конституциях ответственность правительства перед парламентом зачастую служит фикцией: по традиции правительство полностью подчинено королю.

*Парламентарная конституционная монархия* сегодня является наиболее распространенной формой монархии и существует в таких странах, как Австралия, Бельгия, Великобритания, Голландия, Дания, Норвегия, Швеция, Япония и др.

В государствах с такой формой правления, как парламентарная конституционная монархия действует конституция, законодательной властью обладает избираемый парламент (по крайней мере, избирается его нижняя палата). Монарх юридически остается главой государства, но участия в управлении страной фактически не принимает. Например, Конституция Японии 1946 г. (вступила в силу в 1947 г.) прямо запрещает монарху управлять государством, в других странах (например, в Великобритании) монарх лишен властных полномочий на основе норм, сложившихся в порядке обычая в ходе государственной практики (система прецедентов). Правительство в парламентарной монархии ответственно только перед парламентом и формируется лидером партии большинства в парламенте. Неотъемлемым атрибутом парламентарной монархии является институт *контрасигнатуры*, означающий, что подпись монарха действительна лишь при наличии подписи премьер-министра или другого компетентного представителя исполнительной власти [78, с. 26].

Типология форм правления в государствах современного мира не ограничивается названными, каждая из них имеет свои разновидности. Последние же определяются соотношением законодательной и исполнитель-

ной власти, распределенных между главой государства, парламентом и правительством в конкретном государстве и порядком их формирования, которое вытекает отсюда [89, с. 198].

### 3.3 Формы государственного (территориального) устройства

Территория государства всегда определенным образом организована, разделена на части административного или политического значения, в которых проживает население, с целью управления им.

*Форма государственного устройства* – это совокупность принципов и норм, которые определяют правовой статус государства и входящих в его территорий, систему органов публичной власти по уровням управления и механизм разграничения полномочий между ними. Традиционно выделяют следующие формы территориального устройства: *унитарные и федеративные государства*.

*Унитарное государство* (от лат. «унус» – один) – это одна из основных форм политико-территориальной организации государства, при которой его территория подразделяется обычно не на отдельные государства и/или государственные образования (республики, штаты, земли и др.), а на административно-территориальные единицы (области, департаменты, губернии, провинции, районы, округа, общины и др.) со сравнительно ограниченной самостоятельностью. *Унитарное государство – это единое государство, которое предполагает единство гражданства, законодательства, налогово-финансовой системы, а также центральных органов власти на всей своей территории.*

Большинство современных государств являются унитарными – Франция, Италия, Испания, Швеция, Египет, Греция, Норвегия и др. По характеру взаимоотношений между государством в целом, высшими органами государственной власти и управления и его структурными частями, их органами власти, управления и самоуправления унитарные государства подразделяются на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные (рис. 21).

*Федеративное государство* в отличие от унитарного, которое целиком или в основе своей состоит из административно-территориальных единиц, *составными частями федерации являются государства-члены или государственные образования*. Они называются по-разному: штаты (США, Индия и др.), земли (Австрия, Германия), провинции (Канада, Пакистан и др.), кантоны (Швейцария), эмираты (ОАЭ) и т.д. Обобщенно их называют обычно *субъектами федерации*.

Признаки федерации:

1. Территория Федерации состоит из территорий субъектов Федерации (штатов, республик, земель и т.д.), но действует единая система границ и ее охраны. Федерация – это сложное, но единое государство.

2. Субъекты Федерации не обладают суверенитетом в полном объеме, не имеют право на *сецессию* (односторонний выход из Федерации).

#### Централизованные унитарные государства

- во все звенья административно-территориального деления назначаются «сверху» чиновники для управления ими или такие чиновники утверждаются вышестоящими органами из числа кандидатур, предложенных местным собранием, местным представительным органом. Последнее имеет место, например, в Китае. В Индонезии эти чиновники могут быть назначены из числа кандидатур, предложенных местными представительными органами. В Болгарии и Польше областное звено территориального строя не имеет выборных представительных органов, а административное управление осуществляют назначенные правительством лица (начальники областей — в Болгарии, воеводы — в Польше).

#### Относительно децентрализованные унитарные государства

- одновременно с назначенными из центра чиновниками (например, префектами во Франции) функционируют избранные населением муниципальные органы (в той же Франции — мэры, советы). Представители правительства здесь обладают огромными полномочиями, даже правом вмешательства в дела муниципального управления.

#### Децентрализованные унитарные государства

- на местах действуют не государственные служащие общей компетенции, а местные отделения министерств и ведомств. В их полномочия входит решение отраслевых задач государственного значения. Наряду с ними местными делами управляют муниципальные советы, статус которых может быть подтвержден дополнительными государственными полномочиями (например, Великобритания).

Рис. 21. Виды унитарных государств

Источник: сост. авторами.

3. Наряду с системой федеральных органов государственной власти субъекты Федерации имеют свою систему законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Однако, по отношению к федеральной системе они являются подсистемами, пределы их юрисдикции определяются федеральными конституцией и законами.

4. Наряду с федеральной конституцией и законодательством субъекты Федерации разрабатывают свою конституцию (устав), систему законов, соблюдая приоритет: соответствие федеральным Конституции и системе права.

5. В Федерации нет единого государственного бюджета, а есть федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации.

6. Гражданство в федерации обычно двойное: каждый гражданин считается гражданином Федерации и гражданином соответствующего субъекта Федерации. Законодательно регулируется, гарантируется равноправие всех граждан на территории федерации.

7. Федеральный парламент обычно двухпалатный. Верхняя – состоит из представителей субъектов Федерации, нижняя – является органом общенародного представительства и избирается всенародно.

Конституционно-правовое федеративное государство впервые образовалось в США (1787 г.), затем в Мексике (1824 г.), Бразилии (1889 г.), Австралии (1901 г.), России (1918 г.) и других странах. На современном этапе федеративная форма закреплена в конституциях около 20 государств с охватом 50% территории и 1/3 населения планеты [96, с. 165]. Примеры федеративных государств: Австрия, Бельгия, Германия, Индия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США и др.

В различных странах федеративное устройство неоднородно, его особенности определяются историческими условиями образования государства, культурой, национальным составом. С точки зрения структуры различают *симметричные* и *асимметричные федерации*.

В первом случае в состав федерации входят только однопорядковые субъекты (например, земли в Австрии, ФРГ, эмираты в ОАЭ). Абсолютно симметричная федерация предполагает полное равенство субъектов, их одинаковый статус и полномочия. На деле таких федераций нет, например, в Германии земли представлены неодинаково в верхней палате, в ОАЭ эмираты имеют неодинаковое представительство в однопалатном консультативном Национальном собрании. В трети зарубежных федераций есть несубъекты – особые территориальные образования. Во всех зарубежных федерациях есть какие-то элементы асимметрии, если не юридические, то фактические. Используются три различных подхода к структуре федерации:

- национальный (например, Бельгия);
- территориальный (например, США, ФРГ);
- национально-территориальный (например, Канада, РФ).

Формой территориально-политической организации государства является также автономия. В последние десятилетия в некоторых странах (Испания, Италия и др.) сложилось так называемое *регионалистское государство*, сочетающее разнообразные элементы унитаризма, федерализма, автономии и являющееся, по существу, переходным от унитаризма к федерализму. В широком смысле слова автономия означает предоставление какой-либо части государства, нескольким частям *внутреннего самоуправления, самостоятельности в решении местных вопросов* [96, с. 166].

В отечественной литературе принято различать *две главные формы автономии*:

- национально-территориальную;
- культурно-национальную.

В зависимости от объема полномочий существуют *две формы национально-территориальной автономии*:

- политическая (ее часто называют еще государственной, законодательной);
- административная.

*Политическая автономия* имеет некоторые признаки государственности. Она (ее органы) обладает правом законодательства по местным вопросам (перечень этих полномочий указан в конституции, иногда ей принадлежит также право участия в решении некоторых общегосударственных вопросов, в том числе при переговорах о международных соглашениях, если они затрагивают вопросы автономных образований [89, с. 215].

Для политической автономии характерно наличие местного парламента, иногда двухпалатного. Политическая автономия образует свой орган местной исполнительной власти. В отличие от субъектов федерации, которые имеют иногда свою судебную систему вплоть до верховных судов (например, в США), автономные образования своих судов не имеют.

Различные формы политической автономии существуют во многих странах. Например, это Северная Ирландия в Великобритании (правда, более четверти века в ней существует прямое правление Лондона, а местный парламент распущен из-за жестоких столкновений между католиками и протестантами), Аландские острова в Финляндии, населенные преимущественно шведами, Гренландия в Дании, Корсика во Франции и др.

*Административная автономия* не обладает правом издавать свои местные законы, хотя ее представительные органы издают нормативные акты в пределах ее полномочий. Однако по сравнению с обычными административными единицами, которые тоже издают нормативные акты местного значения, административная автономия обладает некоторыми дополнительными правами. В районах административной автономии в судопроизводстве может применяться местный язык, учитываются обычаи населения, на местном языке издаются газеты, осуществляются радиопередачи, он используется для обучения в школах. Кроме того, государственный аппарат комплектуется из лиц, знающих местный язык, коренным жителям отдается предпочтение при формировании местного управленческого аппарата. Больше всего автономных образований в Китае (более сотни). В этой стране есть три ступени автономии: автономные районы, являющиеся наиболее крупными автономными образованиями (в том числе крупнейший из них Тибет), автономные округа (среднее звено) и автономные уезды (низовое звено) [89, с. 216]. Автономные образования могут создаваться и в субъектах федеративных государств (например, Индия).

Наряду с двумя формами территориальной автономии в некоторых странах *используется культурно-национальная автономия*. Она применяется там, где национальности, этнические группы живут не компактно, а разрозненно, попеременно с представителями других этнических групп. В этом случае национальности создают свои организации и выборные органы, которые занимаются преимущественно вопросами языка и культуры, иногда посылают представителя данной этнической группы в парламент (с правом совещательного голоса), имеют представителя (или избранный этнической группой совет) при правительстве государства. С ними консультируются при решении вопросов языка, быта, культуры. Эта форма используется в Австрии в отношении венгров, словенцев, хорватов, чехов и некоторых других национальностей, в Венгрии в отношении представителей более 10 различных национальных групп, в Скандинавских странах (Финляндии, Швеции, Норвегии) в отношении, прежде всего, саамов.

В некоторых странах существуют своеобразные полуавтономные образования. К их числу относятся так называемые исторические единицы Великобритании – Шотландия и Уэльс. В главных городах этих единиц страны есть свои ведомства, в правительство Великобритании входят министры по делам Шотландии и Уэльса (а также Северной Ирландии, которая является автономией), но предложение об автономии Шотландии и Уэльса было отвергнуто на референдуме их избирателями.

В целом необходимо отметить возрастание числа разных форм автоно-

мии, ее разнообразие, увеличивается численность автономных образований в мире.

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

Конфедерации обычно недолговечны, они либо распадаются, либо трансформируются в федерацию. Швейцария, например, официально именуется Швейцарской Конфедерацией, хотя фактически является федерацией. Однако принцип конфедерализма становится стимулирующим фактором современных интеграционных процессов (в развитии Европейского Сообщества – ЕС, стран СНГ – Содружество Независимых Государств и т.д.).

### **3.4 Политический режим и его взаимосвязь с государственным управлением**

*Политический режим* представляет собой ту сторону государственного управления, которую рассматривают с точки зрения используемых средств, методов политического влияния государства на общественные институты. Значение политического режима в механизме формирования системы государственного управления состоит в том, чтобы адаптировать сложившуюся в обществе совокупность общественных институтов целям государства, в частности, заложенным в их основу ценностям и приоритетам. Наиболее характерными для современных государств являются демократический, авторитарный и тоталитарный режимы.

*Демократический политический режим* предполагает наличие развитых институтов гражданского общества, поддерживаемых государством и вступающих с ним в равноправные отношения. Признаками демократии являются: соблюдение принципа разделения властей, полноправное участие граждан в формировании органов публичного управления всех уровней, наличие политических свобод (свобода слова, многопартийность, всеобщее и равное избирательное право и др.).

В рамках демократического режима принято различать прямую (непосредственную) и представительную формы демократии. Непосредственная демократия означает возможность граждан непосредственно участвовать в решении стоящих перед ними проблем: примеры – референдум, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. Представительная демократия предусматривает выборы представителей от населения в законодательные (представительные) органы власти (коллегиальная форма) и выборы высших должностных лиц (единоличная форма).

*Авторитарный политический режим* означает такой способ государственного управления, при котором реакция общества на управление блокируется или игнорируется властной элитой. В условиях авторитарного ре-

жима отсутствуют или сдерживаются такие институты демократического общества, как свобода слова, свободные выборы или политические свободы. Авторитарный режим сдерживает деятельность оппозиционных политических сил, вводит предварительную цензуру на репортажи и публикации в СМИ. Наибольшее распространение авторитарный режим государственного управления получил в странах «третьего мира», где президентские указы могут становиться едва ли не основным источником законодательства страны.

*Тоталитарный политический режим* предполагает тотальный контроль государственных органов власти над функционированием большинства сфер общественной жизни и подчиняется идее целостного и неделимого государства. Режим тоталитаризма есть не что иное, как разновидность деспотизма, способного проявиться при любой форме государственного правления. Инструментами насаждения тоталитарного режима являются внеэкономическое принуждение к труду, бюрократический механизм в принятии решений, принудительная идеология, репрессии в отношении нелояльных граждан и т.д.

Для характеристики конкретной политической обстановки в том или ином государстве используются многочисленные разновидности режимов, такие вариации в названиях, как либерально-демократический; военно-бюрократический; диктаторский; деспотический (режим неограниченной диктатуры одного лица, отсутствие правовых и моральных начал в отношениях власти и общества; крайняя форма деспотии – тирания).

Отметим, что рассмотренные формы правления, формы государственного устройства, виды политических режимов в каждой стране имеют свой национальный колорит, так как жизнь богаче любых схем.

## Тема 4

# СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РФ

### 4.1 Общая характеристика системы федеральных органов государственной власти РФ. Система публичной власти

12 декабря 1993 г. был проведен первый в истории России конституционный референдум. В референдуме участвовало 58187775 зарегистрированных избирателей (54,8%), большинство из которых – 32937630, или 58,4%, – проголосовало за принятие Конституции [104]. День проведения конституционного референдума стал днем принятия новой Конституции России.

Конституция Российской Федерации (далее – РФ) делится на два раздела, а первый раздел, в свою очередь, включает девять глав. В рамках данной темы нас с вами будут интересовать главы 4–7 основного закона нашей страны, именно в этих разделах описан порядок формирования и полномочия федеральных органов государственной власти. П. 1 ст. 1 Конституции сразу же четко и однозначно раскрывает форму нашего государства: демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Отметим ст. 11 Конституции, которая устанавливает исчерпывающий перечень федеральных органов государственной власти и закрепляет правовую норму о том, что субъекты РФ самостоятельно формируют собственные региональные органы.

Система федеральных органов государственной власти включает в себя:

- Президента РФ – главу государства;
- Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума) – законодательная власть;
- Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти и их территориальные подразделения – исполнительная власть;
- федеральные суды – судебная власть [1].

Практика реализации конституционных норм позволяет выделить особую группу государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные и иные полномочия, не входящие в полномочия ни законодательных, ни исполнительных, ни судебных государственных органов, – это государственные органы особой компетенции, которые представлены на рис. 22.

Таким образом, *все органы, представленные на рисунке, являются государственными органами, а не органами государственной власти, так как не входят ни в одну из ветвей власти.*

*Глава государства – Президент РФ.*

Конституционный статус Президента складывается из четырех составляющих: глава государства; гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина; Верховный Главнокомандующий; субъект законодательного процесса. Президент РФ не входит ни в одну из ветвей власти.

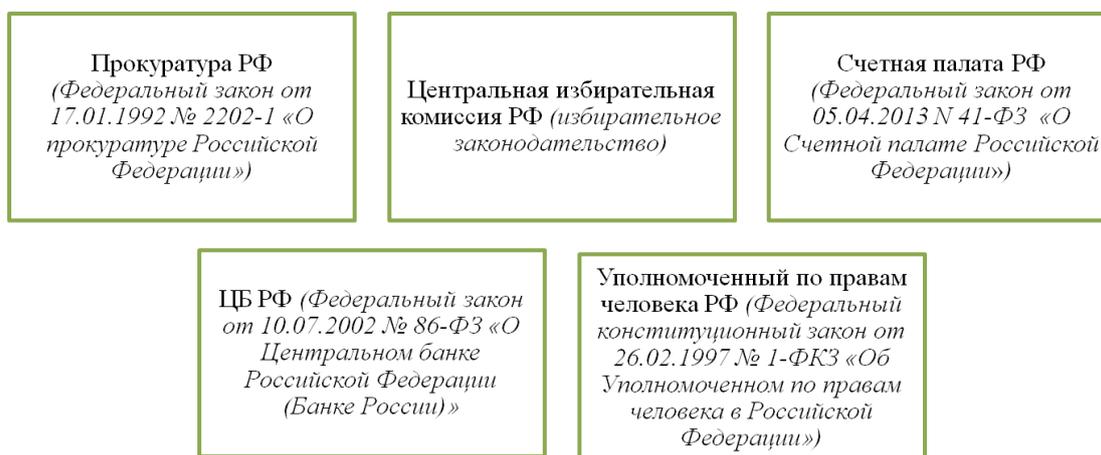


Рис. 22. Государственные органы особой компетенции в России

Источник: сост. авторами.

На Президента РФ возложена очень важная функция – он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. При выполнении данной функции Президент должен выступать своего рода «арбитром», помогая разрешать противоречия между государственными органами. Это, прежде всего, относится к взаимоотношениям законодательной и исполнительной властей, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Для разрешения разногласий Президент может использовать согласительные процедуры. Конституция наделила Президента России правом определения внутренней и внешней политики государства, правом единолично принимать решения по введению военного или чрезвычайного положения на территории страны. Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

*Федеральное Собрание* – Парламент РФ – является представительным и законодательным органом РФ, основная его функция – это разработка законопроектов, экспертиза законопроектов, одобрение или неодобрение, принятие федеральных законов.

*Совет Федерации РФ* – верхняя палата Федерального Собрания РФ. В Совет Федерации в соответствии с Конституцией входят по два представителя от каждого субъекта РФ (на срок полномочий законодательного и исполнительного органа власти региона); сенатором может стать пожизненно Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки и не более 30 представителей РФ, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно [11].

*Государственная Дума РФ* – нижняя палата Федерального Собрания РФ, состоит из 450 депутатов, избираемых всенародно на 5 лет. При формировании Государственной Думы с 2016 года используется смешанная избирательная система (Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации» [10]).

Высшим исполнительным органом государственной власти является *Правительство РФ* – коллегиальный орган под общим руководством Президента Российской Федерации. В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ [2].

*Общие полномочия* Правительства РФ включают: разработку, представление в Государственную Думу и исполнение федерального бюджета; организацию процесса реализации внутренней и внешней политики РФ; регулирование социально-экономической сферы; осуществление управления федеральной собственностью; координацию и контроль деятельности органов системы исполнительной власти; формирование и реализацию целевых программ и т.д.

*Судебная система.*

Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ [3]. Особенностью судебной системы России является то, что все суды, за исключением института мировых судей являются федеральными.

*Конституционный Суд РФ* (далее – КС РФ) состоит из 11 судей и является высшим судебным органом конституционного контроля в государстве. Основная цель конституционного судопроизводства – это защита конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, КС РФ разрешает дела о соответствии принимаемых различными органами государственной власти нормативно-правовых актов Конституции РФ и споры о разграничении между последними компетенции.

*Верховный Суд РФ* (далее – ВС РФ) состоит из 170 судей и является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам (Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ»). Кроме того, ВС РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

*Система публичной власти в России.*

Государственная власть в РФ делится на два уровня, на третьем уровне находится местное самоуправление, которое организационно обособлено в нашей стране от государственной власти (рис. 23).

В 2020 году ст. 132 Основного закона была дополнена п. 3, в котором закреплялась следующая норма: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти России» [1]. В Конституции РФ появилось понятие публичной власти, но при

этом чёткая трактовка данного понятия не была представлена до принятия Федерального закона от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [8] (рис. 24 составлен на основе данного ФЗ).

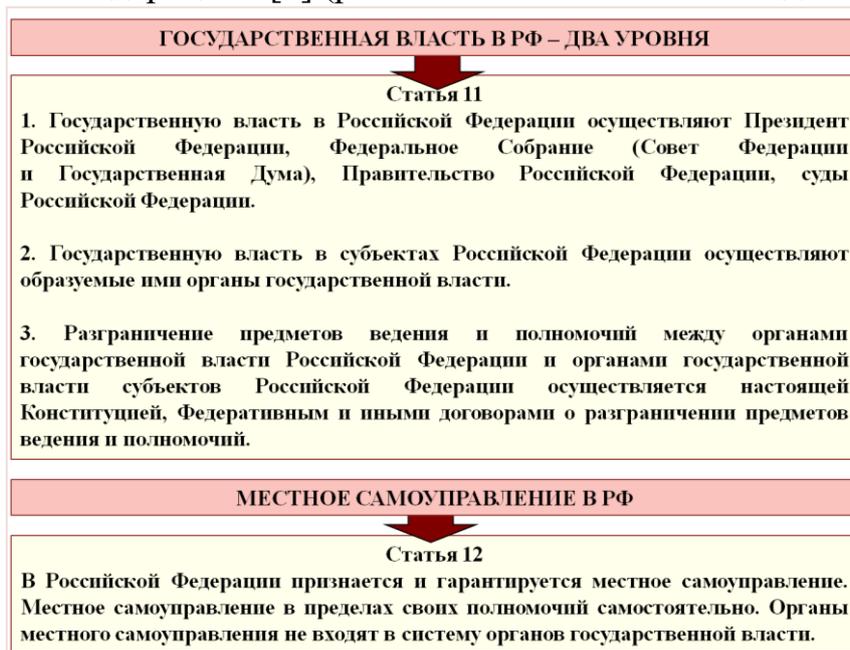


Рис. 23. Система органов государственной власти и местного самоуправления в России

Источник: сост. авторами.

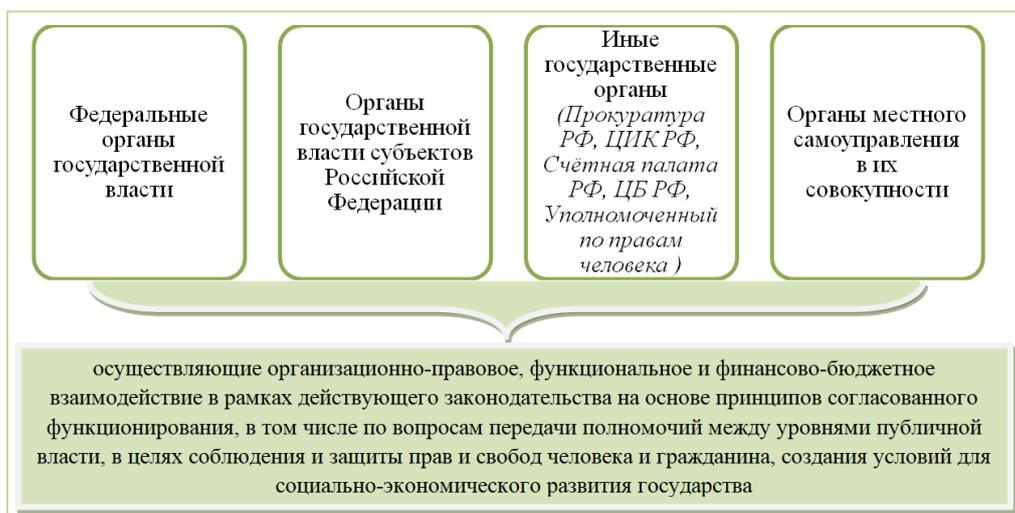


Рис. 24. Система органов публичной власти в России

Источник: сост. авторами.

Таким образом, введение понятия «система публичной власти» позволяет сделать вывод о том, что целевая установка деятельности всех органов публичного управления (всех ветвей и уровней власти, органов особой компетенции) едина – это благосостояние граждан, защита их интересов, эффективное развитие государства. Достижение поставленной цели возможно лишь в случае согласованного взаимодействия.

## 4.2 Институт президентства в РФ

Статус и полномочия Президента РФ регламентирует Конституция РФ, порядок выборов – Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [9]. Президент РФ избирается на 6 лет гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Рассмотрим избирательные цензы для должности Президента России.

*Избирательные цензы* – это условия, которые установлены законодательно и необходимы для получения или осуществления гражданином своего права избирать или быть избранным. Избирательное право бывает пассивным и активным. Если мы ведём речь о пассивном избирательном праве, то здесь мы как раз и говорим об избирательных цензах, которым должен удовлетворять тот или иной кандидат на определённую должность в органах власти. Если мы говорим об активном избирательном праве, то здесь речь идёт об избирателях Российской Федерации, которые также по определённым критериям имеют право принимать участие в выборах и избирать тех, кто выдвинул свои кандидатуры на определённые должности в системе публичного управления. К избирательным цензам в большинстве случаев относят возрастной ценз, ценз гражданства, ценз оседлости (период постоянного проживания на территории государства, региона, муниципального образования – в зависимости от уровня выборов). Достаточно распространённой ошибкой является суждение о необходимости определённого уровня образования у кандидата на выборную должность. Сразу же отметим, что образовательных цензов к должностям, избираемым населением, не применяется, так как это рассматривается в качестве ограничения права гражданина быть избранным высшим должностным лицом государства, региона, муниципалитета, депутатом в законодательных (представительных) органах публичного управления.

Избирательные цензы, закреплённые в Конституции, представлены на рис. 25. В Федеральном законе от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляются классические нормы о том, что не имеет права избирать Президента РФ и быть избранным Президентом РФ, участвовать в иных избирательных действиях гражданин, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда; осуждённый к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление [9].

В 2014 г. в закон о выборах главы государства были внесены поправки, введён срок, в течение которого нельзя выдвинуть свою кандидатуру на должность Президента после снятия или погашения судимости: при совершении тяжкого преступления – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости; при совершении особо тяжкого преступления – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости [9].

В отношении всех выборных/избираемых/назначаемых должностей,

включая Главу государства, в 2020 году в Конституции появились нормы антикоррупционного характера, которые ранее закреплялись только в законодательстве о противодействии коррупции. Президенту РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации [1].

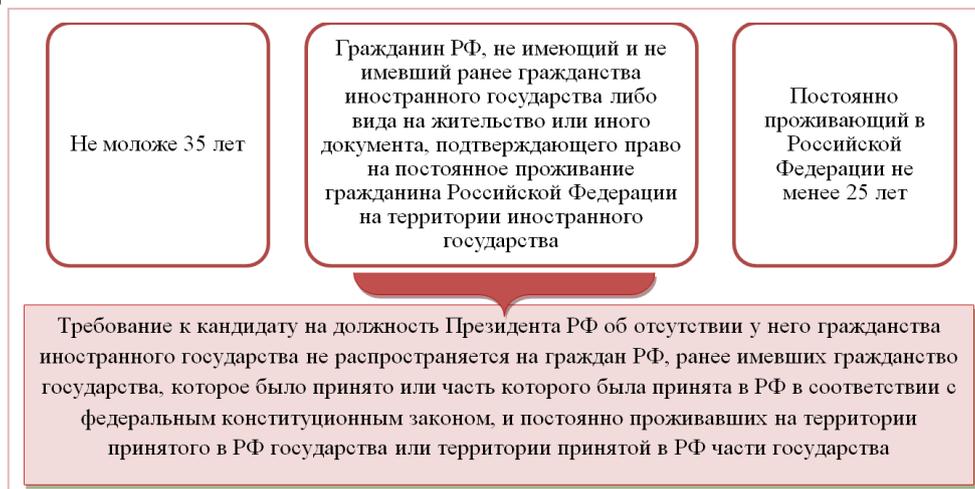


Рис. 25. Избирательные цензы для Президента РФ

Источник: сост. авторами по Конституции РФ.

Выборы Главы государства в России проходят с использованием мажоритарной избирательной системы. *Мажоритарная* избирательная система предполагает, что кандидат становится избранным депутатом, если за него проголосовало большинство избирателей. Мажоритарная система бывает абсолютного большинства (когда кандидату нужно набрать больше 50% голосов), относительного большинства (когда нужно набрать просто больше, чем соперник) и квалифицированного большинства (когда устанавливается чёткий процент необходимого количества голосов). Если на выборах Президента России в первом туре один из кандидатов набирает больше 50% голосов, то он становится Главой государства, второй тур не проводится. В случае, если ни один из кандидатов не набрал больше 50% голосов, проводится второй тур выборов, в который выходят два кандидата, набравших самое большое количество голосов. Во втором туре действует мажоритарная система относительного большинства, то есть достаточно набрать больше, чем соперник.

Президент России наделен весьма широким кругом полномочий, часть из которых представлена на рис. 26.

Обсудим вопрос о виде республики в России. Президент России осуществляет общее руководство высшим исполнительным органом власти – Правительством РФ, что является аргументом в пользу президентской республики. При этом обращаем внимание на то, что Глава государства не в одностороннем порядке назначает Председателя Правительства, а только после утверждения кандидатуры нижней палатой Федерального Собрания страны, что является аргументом в пользу смешанной республики. Кроме

того, после внесения поправок в Конституцию в 2020 году, заместители Председателя Правительства, федеральные министры (за исключением тех федеральных органов исполнительной власти, которыми руководит Президент) также проходят через утверждение Государственной Думой России.

В 2020 году в основном законе государства были четко выделены сферы общественной жизни, которые находятся в исключительном ведении Главы государства, а именно: вопросы обороны, безопасности страны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

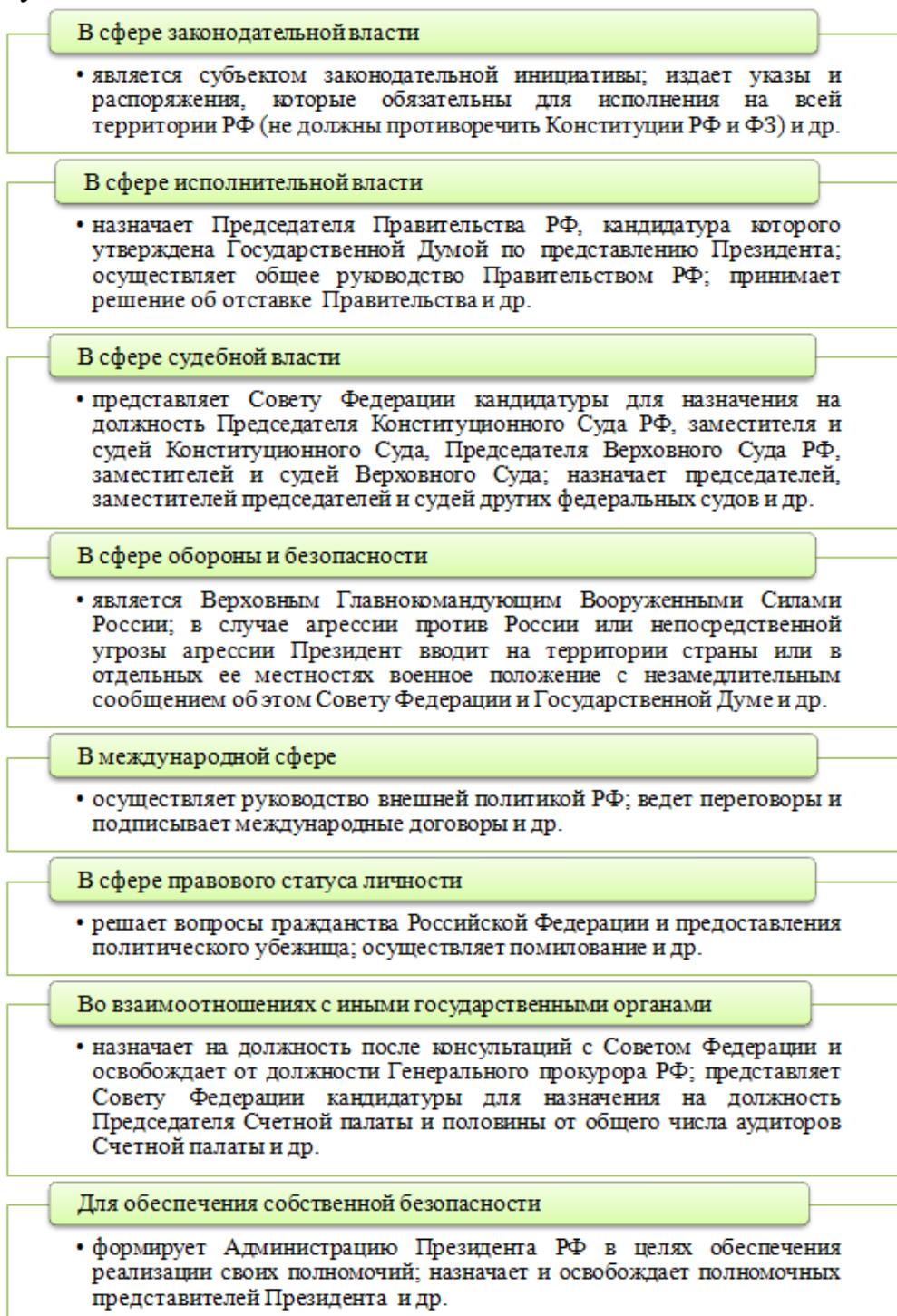


Рис. 26. Примеры полномочий Президента РФ

Источник: сост. авторами по Конституции РФ.

Руководителей федеральных органов исполнительной власти в данных сферах назначает Президент, но, опять же после консультаций с верхней палатой Парламента России [1].

Одновременно Глава государства имеет право на роспуск Государственной Думы России в случаях, предусмотренных Основным законом страны. Например, в случае, если Государственная Дума трижды отклоняет кандидатуру Председателя Правительства, его заместителей, федеральных министров, предложенные Главой государства (которые проходят через утверждение нижней палатой), то Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Аналогично обстоят дела и в случае выражения недоверия нижней палатой Правительству России. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Глава государства объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Президент РФ обладает неприкосновенностью во время исполнения своих полномочий. Глава государства прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. Таким образом, в России, как и в других президентских и смешанных республиках, предусмотрена процедура *импичмента*.

Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения [1].

Президент, прекративший исполнение своих полномочий, также обладает неприкосновенностью (индемнитет). Речь идет о так называемом «гарантийном законе» – Федеральный закон от 12.02.2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Президент не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента [21]. Кроме того, у экс-Главы государства сохраняется ряд других преференций – жилые и служебные помещения, транспортные средства, средства связи, медицинское обслуживание, государственная дача и так далее. Подобные «гарантийные законы» действуют во многих развитых государствах, цель – бескровная передача власти.

Конституционным органом, который осуществляет подготовку прези-

дентских решений по вопросам стратегии развития России, по вопросам проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, является *Совет Безопасности РФ*. Широкий спектр функций и задач этого органа сводится к работе в двух направлениях – формирование стратегии внутренней и внешней политики государства и стратегии политики национальной безопасности.

В Конституции России в 2020 впервые появились положения о *Государственном Совете*, хотя данный орган функционирует при Президенте уже более 20 лет – с сентября 2000 года, но именно конституционно-правовой статус получил недавно. В ст. 83 Основного Закона указано, что Государственный Совет формируется Президентом в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Председателем Государственного Совета является Президент. Членами Госсовета по должности являются: Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента и главы регионов (высшие должностные лица субъектов РФ, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) [8].

Кроме того, по решению Президента в состав Госсовета могут быть включены: представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе; представители местного самоуправления; а также иные лица.

В России активно развивается практика *института представительства Президента РФ* на различных уровнях государственной власти и управления. Сегодня полномочные представители Президента РФ осуществляют деятельность в высших Судах РФ, в палатах Федерального Собрания РФ, представляя интересы Президента РФ и способствуя осуществлению его деятельности как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Институт полномочных представителей Президента РФ функционирует в федеральных округах.

### **4.3 Федеральное Собрание РФ: порядок формирования, структура и роль в государственном управлении РФ**

Как уже отмечалось выше, *Федеральное Собрание* – Парламент РФ является представительным и законодательным органом РФ (глава 5 Конституции РФ), основная его функция – законотворчество и решение стратегически важных вопросов в тесном взаимодействии с Главой государства.

*Верхняя палата – Совет Федерации*. Порядок формирования и функционирования верхней палаты регулируется Федеральным законом Российской Федерации от 22.12.2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [11]. Совет Федерации состоит из *сенаторов* Российской Федерации (данный тер-

мин был введен в Конституцию в 2020 году), это постоянно действующий орган.

Верхняя палата Парламента России в своем развитии прошла ряд этапов в разные временные отрезки развития государства, которые представлены на рис. 27.



Рис. 27. Особенности формирования Совета Федерации с 1993 по 2020 гг.  
Источник: сост. авторами.

Неоднократно менялась правовая основа, в конечном итоге, в 2020 году были внесены поправки в Основной закон. Сегодня в составе Совета Федерации:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно. Президент Российской Фе-

дерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно [1].

Поправками, которые были внесены в 2020 году в Конституцию, были закреплены основные требования к сенаторам: гражданин РФ, достигший 30 лет, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Сенаторам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России [1].

Важно отметить, что появилась ясность в критериях, которыми руководствуется Глава государства при назначении Представителей (пожизненно) в верхнюю палату – граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Представители РФ в Совете Федерации, за исключением представителей РФ, осуществляющих полномочия сенаторов пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории РФ;
- д) назначение выборов Президента РФ;
- е) отрешение Президента РФ от должности, лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- ж) назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного Суда РФ, его заместителя Председателя и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда РФ;
- з) проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;
- и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
- к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ве-

дающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и др. [1].

Нижняя палата Федерального Собрания РФ – *Государственная Дума* состоит из 450 депутатов, избираемых всенародно на 5 лет.

При формировании Государственной Думы с 2016 г. используется смешанная избирательная система (225 депутатов по мажоритарной избирательной системе, а 225 депутатов – по пропорциональной системе – Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [10]).

С 2007 г. по 2016 г. выборы проходили по партийным спискам (пропорциональная избирательная система).

Про особенности мажоритарной избирательной системы уже было сказано выше, теперь давайте рассмотрим, в чём же специфика пропорциональной системы. *Пропорциональная избирательная система* основана на том, что места в представительном органе распределяются между партиями и избирательными блоками пропорционально количеству набранных ими голосов. Пропорциональная система, как правило, предполагает наличие определенного законодательством избирательного барьера – минимального процента голосов избирателей, набрав который партия может участвовать в распределении мандатов. В зарубежных государствах он установлен в пределах от 1% до 7%. В РФ – 7% избирательный барьер, но со следующими исключениями, внесенными в законодательство в 2009 г. по инициативе Президента: партии, набравшие от 6% до 7% голосов, избирателей получают 2 депутатских мандата; от 6% до 5% – 1 депутатский мандат.

С 1993 г. по 2007 г. на федеральном уровне действовала смешанная система выборов, при которой половина депутатов Госдумы избиралась по одномандатным округам, а другая – по партийным спискам, как сейчас. Выборы в Государственную Думу РФ в 2007 г. уже прошли исключительно по партийным спискам. Смена избирательных систем в новейшей истории при формировании нижней палаты Парламента России во многом основывается на политических аспектах и поставлена в прямую зависимость от поддержки со стороны населения, которой пользуется правящая партия. На современном этапе правящей партией сделана ставка на так называемых «одномандатников». Наглядно всё представлено на рис. 28.

Если ЛДПР, КПРФ, «Справедливая Россия» в основном получили места в нижней палате на основе пропорциональной системы, то «Единая Россия» – 140 мандатов получила на основе мажоритарной системы распределения голосов.

На выборах в 2021 году ситуация не изменилась, 88% из 225 мандатов, которые распределялись по результатам голосования по одномандатным округам, были распределены среди представителей «Единой России», при этом только 49% правящая партия получила при голосовании по партийным спискам (рис. 29).



Рис. 28. Состав Государственной Думы России с 2016 по 2021 гг.  
Источник: [104].



Рис. 29. Состав Государственной Думы России с 2021 гг.  
Источник: [104].

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках,

расположенных за пределами территории Российской Федерации.

К ведению Государственной Думы относятся:

а) утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;

а.1) утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением федеральных министров, которыми руководит напрямую Глава государства;

б) решение вопроса о доверии Правительству РФ;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;

г.1) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;

д) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

ж) объявление амнистии;

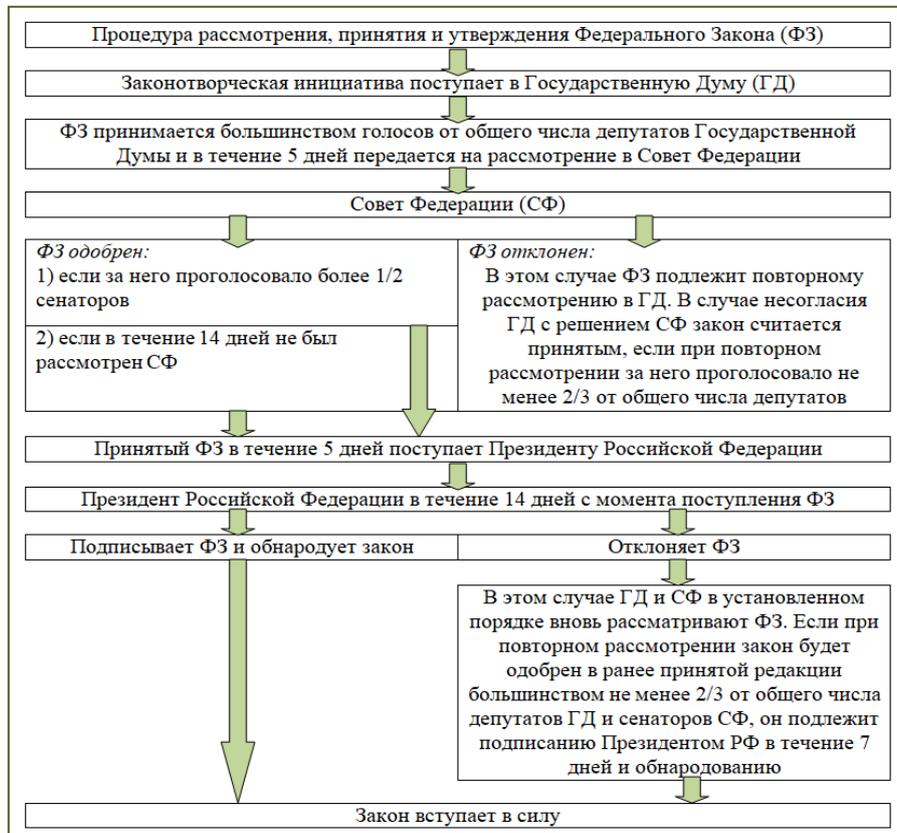


Рис. 30. Законодательный процесс в России

Источник: сост. авторами.

з) выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности [1].

Палаты российского парламента являются основными субъектами законодательного процесса (рис. 30).

Федеральный конституционный закон отличается от федерального закона: принимается только по вопросам, предусмотренным Конституцией, считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Субъекты законодательной инициативы представлены на рис. 31.

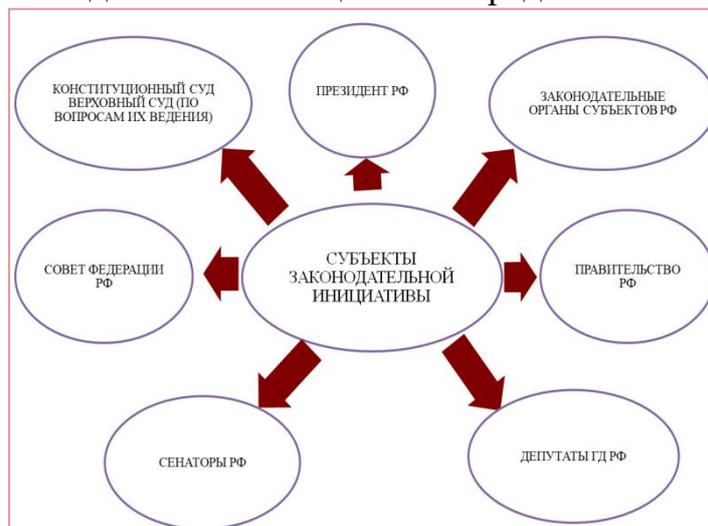


Рис. 31. Субъекты законодательной инициативы на федеральном уровне  
Источник: сост. авторами.

В целом, если проанализировать статистические показатели в законотворческой деятельности, то по данным Государственной Думы только треть внесенных законопроектов, принимаются. По количеству внесенных инициатив первое место занимают депутаты нижней палаты (450 депутатов), но с точки зрения результативности лидирующая позиция за Правительством России. Данный тезис вполне оправдан. Ведь именно исполнительная ветвь власти на практике реализует принятые нормативно-правовые акты и сталкивается с проблемными аспектами.

#### **4.4 Структура Правительства РФ и его функции; система федеральных органов исполнительной власти в РФ**

Исполнительная власть является подсистемой (ветвью) в системе государственной власти. Основная цель функционирования исполнительной власти – это исполнительно-распорядительная деятельность для решения управленческих задач в различных сферах общественной жизни, обладает наиболее разветвленной системой соподчиненных друг другу государственных органов. Высшим исполнительным органом государственной власти является *Правительство РФ* – коллегиальный орган под общим руко-

водством Президента РФ, правовая основа деятельности – Конституция, Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [2].

В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Процедуру занятия должности Председателем Правительства России мы рассмотрели ранее, обратим лишь ещё раз внимание на то, что она проходит через утверждение нижней палатой Парламента России. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом кандидатуру Председателя Правительства в течение недели со дня внесения представления. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ).

Председатель Правительства представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением руководителей ФОИВ, которыми подчиняются напрямую Главе государства).

Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом. Президент не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с кандидатурами заместителей Председателя Правительства, федеральных министров Президент вправе назначить заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства Российской Федерации. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур более одной трети должностей членов Правительства остаются вакантными, Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы [1].

Руководители федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), *ведущие вопросы обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности* назначаются на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности главой государства. Глава государства, как уже отмечалось выше, напрямую руководит их деятельностью. Правительство РФ руководит деятель-

ностью всех остальных ФОИВ.

Поправками в Конституцию в 2020 г. были закреплены требования, которым должны соответствовать Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры и иные руководители ФОИВ – гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ [1].

Основной закон регулирует вопросы прекращения деятельности – отставки Правительства РФ, которая принимается или отклоняется Главой государства (рис. 32).

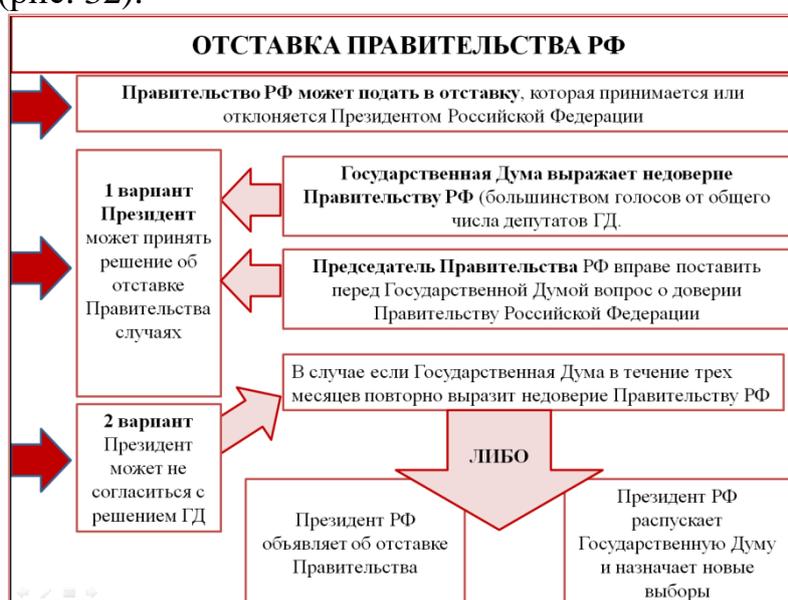


Рис. 32. Отставка Правительства РФ

Источник: сост. авторами.

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

режиме заседаний.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 23.03.2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» система федеральных органов исполнительной власти стала трехзвенной, включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [24]. Градация произошла по функциональному принципу (рис. 33).



Рис. 33. Федеральные органы исполнительной власти

Источник: сост. авторами.

Федеральное министерство координирует и контролирует деятельность подведомственных ему агентств и служб и возглавляется входящим в состав Правительства РФ федеральным министром; федеральная служба, федеральное агентство возглавляется руководителем (директором). Структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 21.01.2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти осуществляет Президент РФ (например, МИД, МВД, Минюст, МЧС, Министерство обороны, ФСБ, ФСО и др.) и Правительство РФ (например, Министерство здравоохранения, Министерство финансов и др.).

Итак, по форме правления Россия является республикой, а вот по виду республики мнения теоретиков и практиков в сфере публичного управления разнятся. Некоторые авторы однозначно трактуют российскую форму правления как президентскую республику, другие относят наше государство к смешанной республике. По ходу изучения федеральных органов государственной власти мы рассмотрели аргументы в пользу этих двух позиций. Отметим, что де-юре в нашем государстве предусмотрена классическая система «сдержек и противовесов» между органами государственной власти разных ветвей с целью эффективного их функционирования. Де-факто невозможно отрицать, что полномочия Главы государства имеют всеобъемлющий характер, особенно в сфере исполнительной власти.

## Тема 5

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ В РФ

### 5.1 Краткий исторический экскурс в развитие федеративных отношений в России

В рамках предыдущей темы мы подробно изучили форму правления в России, механизм взаимодействия и разграничения полномочий между органами государственной власти на федеральном уровне. Сейчас переходим к изучению регионального уровня управления в России, рассмотрим особенности современного федеративного устройства нашей страны.

Зададимся вопросом, а характерны ли для истории России традиции федерализма? Многие историки склоняются к тому, что происхождение Киевской Руси носило *конфедеративный характер*, это был союз племён, который держался во многом на единстве крови князей. Именно полицентричность помогла выжить России как культурной общности и стать великим государством [92, с. 19].

В период с XV века до 1917 г. (с точки зрения юридического оформления – до 1918 г.) форма государственного устройства России характеризуется как *унитарная* с жёсткой централизацией. Российская империя представляла собой континентальную страну, занимавшую более 1/6 части всей суши на земном шаре: обширную часть Восточной Европы, Северной Азии (Сибирь и Дальний Восток), часть Северной Америки (Аляска).

Однако огромная площадь страны, многонациональный народ, вхождение в состав государства новых территорий стали основанием для принятия политических решений о предоставлении ряду административно-территориальных единиц автономии. Сегодня сложно представить, но в XVII–XVIII веках путь из Санкт-Петербурга или Москвы в Якутск занимал не один месяц, поэтому жёстко управлять отдалёнными губерниями из центра было довольно проблематично [92, с. 19]. Назначенные императором губернаторы напрямую подчинялись главе государства, но находясь в столь значительном отдалении от центра, с одной стороны, позволяли себе самоуправство, но с другой стороны, вынуждены были учитывать интересы местного населения.

В Российской империи наиболее высокий уровень автономии был предоставлен Великому княжеству Финляндскому и Царству Польскому: возможность сохранить собственную полицию, систему образования, валюту, официальный язык, все поступления от пошлин и налогов полностью использовались на территории автономий. Автономия была своеобразной платой за беспрецедентное расширение границ нашей страны (рис. 34), способом поддержания стабильности и лояльности новых территорий [92, с. 19].

Революция 1905–1907 гг. и 1917 г. предельно обнажили все противоречия в стране, в том числе между центром и территориями [92, с. 20]. В периоды системных кризисов развития государства обостряются тенденции автономизации, так было в начале и в конце XX в. в России. Ни одна из

действующих в этот период политических партий не рассматривала федерацию как форму государственного устройства для нашей страны. Однако в период с 1917 г. по 1920 г. год на территории бывшей Российской империи было провозглашено более 100 независимых «государств». Федерализм в данном случае выступал для основателей Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) как способ решения проблемы утраты страной отдельных территорий и как способ решения национального вопроса. В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», которая в дальнейшем была включена в Конституцию РСФСР 1918 г. «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как *федерация* Советских национальных республик» [33]. 1918 год можно считать отправной точкой в истории федерализма России.



Рис. 34. Расширение территории России с 1613 г. по 1914 г.

Источник: изображение взято из открытых источников.

После завершения гражданской войны начинается формирование Союза Советских Социалистических Республик (СССР). В 1922 году I Всесоюзный Съезд Советов утвердил образование союзного государства. Первые союзные договоры были подписаны между РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, Закавказской СФСР (в 1936 г. распадается на Армянскую ССР, Азербайджанскую ССР и Грузинскую ССР). В 1936 году от РСФСР отделяются две республики: Казахская ССР и Киргизская ССР. После победы СССР в Великой Отечественной войне в 1945 году в состав государства входят пять новых республик: Карело-Финская ССР, Латвийская ССР, Литовская ССР, Молдавская ССР и Эстонская ССР.

В Конституции СССР 1977 года в ст. 70 закреплялось: «СССР – единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик» [34]. Ст. 72 Конституции было предусмотрено право свободного выхода из состава СССР для каждой союзной республи-

ки. Многие исследователи считают, что данная норма стала «миной замедленного действия», именно эти правом воспользовались в конце 80-х и начале 90-х союзные республики. К 1991 году в Советский Союз имел крайне сложную территориальную структуру: 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных округов, 6 краёв и 123 области (рис. 35).



Рис. 35. Состав СССР в 1991 году

Источник: [105].

Историки и политологи склоняются к тому, что Советское государство было квазифедеративным: де-юре – это была федерация, но де-факто для СССР был характерен высокий уровень централизации властных полномочий в Москве и достаточно жёсткая иерархическая структура управления [92, с. 21]. Обратите внимание, что из всех союзных республик только Россия являлась федерацией по форме территориального устройства, остальные – унитарные государства. Вышедшие из состава СССР союзные республики в качестве самостоятельных государств сегодня так и остаются унитарными.

В 1985 году пост генерального секретаря Центрального комитета Коммунистической партии СССР занимает Горбачев М.С., именно в период его нахождения у власти в нашей стране начинается «перестройка». Перестройка – это общее название периода «перемен» во всех сферах общественной жизни, особенно в экономике и в политике. Основной целью реформ стала демократизация коммунистического строя, гласность, отмена цензуры, частное предпринимательство в форме кооперативов, активное сотрудничество с зарубежными странами. Однако с 1988 года в государстве в результате реформ ухудшается экономическое положение населения, начинается противостояние коммунистической партии с вновь созданными

демократическими структурами, постепенно перемены выходят из-под контроля власти. К концу 1991 года страна оказывается на грани экономического коллапса: массовая безработица, отсутствие товаров, расцветает «бандитизм». Основной идеей уже становится не «совершенствование социализма», а полное и безоговорочное перенимание западного опыта демократии и рыночной экономики. Далее события развиваются очень быстро.

И вновь возвращаемся к периоду системного кризиса в государстве, следствием которого становится стремление выйти из состава СССР союзных республик. Весной 1990 года Литва, а затем Латвия, Эстония, Грузия, Молдавия декларировали свою независимость. Руководство СССР понимает, что существование страны под угрозой. Попытки спасти ситуацию – принятие законов об экономической децентрализации, в частности Закона «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», расширяющего права союзных и автономных республик, были запоздалыми и успеха не имели [92, с. 21].

В декабре 1990 г. принято Постановление о проведении референдумов по вопросу о сохранении обновлённого Союза. Вопрос, выносимый на референдум, формулировался следующим образом: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности». В референдуме в целом по стране, приняли участие 147 млн человек. За сохранение СССР высказались 112 млн человек, то есть 76% голосовавших. Грузия, Литва, Молдова, Латвия, Армения, Эстония проигнорировали проведение референдума [35]. Результаты референдума в остальных республиках представлены в табл. 6.

*Таблица 6*

**Результаты референдума 17 марта 1991 года по вопросу о сохранении СССР**

Республика СССР (страна)	Принявших участие в голосовании, %	Из них ответили «да», %
Российская СФСР (Россия)	75,4	71,3
Украинская ССР (Украина)	83,5	70,2
Белорусская ССР (Белоруссия)	83,3	82,7
Узбекская ССР (Узбекистан)	95,4	93,7
Казахская ССР (Казахстан)	88,2	94,1
Азербайджанская ССР (Азербайджан)	75,1	93,3
Киргизская ССР (Киргизия)	92,9	96,4
Таджикская ССР (Таджикистан)	94,4	96,2
Туркменская ССР (Туркмения)	97,7	97,9

*Источник:* [35].

После референдума готовится Союзный договор между Россией, Украиной, Белоруссией, Азербайджаном и пятью государствами Центральной Азии. В августе 1991 года группа лиц из руководящего состава КПСС, которые не были согласны с условиями нового договора, считали, что он не позволит сохранить целостность государства, образуют Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП), захватывают власть, вво-

дят в стране чрезвычайное положение. С 18 по 21 августа длится противостояние ГКЧП и демократических сил, которые возглавил Президент РСФСР Ельцин Б.Н. В Москву были введены войска, во многих городах проходят митинги и демонстрации против переворота. Попытка государственного переворота не удалась. Есть точка зрения ряда экспертов, основанная на рассекреченных архивных данных КГБ, что задачей «августовского путча» был как раз срыв подписания нового Союзного договора. Члены ГКЧП были арестованы, но впоследствии амнистированы.

8 декабря 1991 года в Беловежской Пуще руководители республик: РСФСР (Ельцин Б.Н.), Украины (Кравчук Л.М.) и Белоруссии (Шушкевич С.С.) подписывают Беловежские соглашения, в рамках которых СССР перестает существовать, создается Содружество Независимых Государств (СНГ). Верховный Совет утвердил Постановление о денонсации Договора об образовании СССР 1922 года и ратифицировал Соглашение о создании СНГ, отклонив предложения о созыве Съезда. Единственный Президент СССР Горбачев М.С. заявляет о своей отставке, государства, которым он руководил с 1985 г., больше нет на карте мира.

В настоящее время нет единой точки зрения в отношении причин, которые привели к распаду СССР. Считаем, что это целый комплекс внутренних и внешних проблем и противоречий. Часть исследователей склоняется к тому, что основные причины распада государства были в неэффективности и стагнации советской плановой экономики. Централизация управления, чрезмерно «раздутый» военно-промышленный комплекс, преследование любой экономической инициативы в конечном итоге привели к тому, что был практически полностью утрачен контроль над экономикой. Многие ученые основные причины распада страны сводят к политической составляющей: тоталитарный характер общества, отсутствие политических прав и свобод у населения, кризис идеологии «коммунизма»; моноцентричность в принятии управленческих решений; отсутствие доверия к власти; борьба союзных республик за национальные интересы. Есть точка зрения, что разногласия между Ельциным Б.Н. и Горбачевым М.С., между лидерами союзных республик привели к распаду страны. Безусловно, нельзя оставить без внимания тот факт, что страны Запада были заинтересованы в распаде государства и старались минимизировать влияние СССР на мировое сообщество, уменьшить его военный потенциал и в конечном итоге «развалить» страну.

Если говорить о последствиях распада СССР, то они оказались катастрофическими для всех без исключения союзных республик: были полностью разрушены экономические связи между союзными республиками; обострились межнациональные конфликты, которые раньше сдерживались Москвой (например, Нагорный Карабах, Приднестровье, грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты и т.д.). Распад Советского Союза привёл к ослаблению обороноспособности всех республик. Самым серьезным последствием стал социально-экономический кризис и ухудшение качества жизни населения страны.

## 5.2 Особенности политико-территориальной организации РФ на современном этапе развития

Рассмотрим этапы развития федеративных отношений в РФ в период с 1992 г. по настоящее время.

*Первый этап* развития федеративных отношений в России можно датировать 1991–1993 гг. В данный временной период наблюдаются ярко выраженные тенденции децентрализации и стремления выйти из состава России ряда субъектов. Разворачивается процесс, получивший название «парад суверенитетов». Речь идет об одностороннем повышении статуса национальных автономий. Автономии начинают принимать собственные декларации о суверенитете. Все автономные области, кроме Еврейской АО, декларировали свой статус республик в составе РФ. Автономные округа, в свою очередь, заявили о прямом вхождении в состав России, выйдя из-под подчинения краям или областям. Некоторые республики заявили о возможности выхода из состава России (Коми, Татарстан) либо провозгласили себя суверенными государствами (Удмуртия, Калмыкия). Две республики не употребили в своих декларациях слов «в составе Российской Федерации» (Татарстан и Чечено-Ингушетия). Десятки субъектов РФ задерживали или вообще прекратили отчисление налогов в федеральный бюджет, сами стали устанавливать цены на товары, при этом федеральный центр продолжал перечислять трансферты регионам [92, с. 22].

Компромиссным решением, которое было направлено на сглаживание отношений между федеральным центром и субъектами стал Федеративный договор, который был заключён в 1992 году. В данном договоре были разграничены предметы ведения и полномочия между Федеральным центром и органами власти субъектов РФ, в основу данного договора был заложен принцип учета интересов всех народов России.

Для повышения эффективности взаимодействия с региональной властью в субъектах РФ начинает функционировать институт полномочных представителей Президента.

Отметим, что в этот период идёт процесс разработки новой Конституции страны. Основные разногласия, которые возникали между Ельциным Б.Н. и Верховным советом (законодательной властью), были по поводу формы правления в России (диапазона полномочий у главы государства) и экономических реформ, которые привели к глубокому кризису. В этом противостоянии Ельцин Б.Н. предпринял следующий шаг: он объявил роспуске Верховного Совета и проведении референдума по новой Конституции. Указ Президента формально противоречил действующей Конституции, Конституционный Суд посчитал это достаточным основанием для импичмента Президента. Далее последовали трагические события октября 1993 года, которые привели к многочисленным жертвам среди мирного населения. Кульминацией противостояния Президента и Верховного Совета стало введение в Москву правительственных войск, штурм Белого дома. Верховный Совет был распущен, а руководители Парламента арестованы.

*Второй этап.* Согласно принятой 12 декабря 1993 года Конституции РФ Россия продолжает оставаться федерацией. Согласно ст. 5 Конституции 1993 года «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ». Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство [1]. Всего в 1993 году на территории страны было образовано 89 субъектов федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты федерации между собой равноправны. Субъекты Российской Федерации не имеют права на сепессию. Ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ разграничивают полномочия между РФ и регионами. В ст. 71 Конституции РФ чётко закреплены полномочия федерального центра, а ст. 72 указывает на те вопросы, которые находятся в совместном ведении РФ и региональной власти. Однако этого оказалось не вполне достаточно.

*Третий этап* в развитии федеративных отношений характеризуется массовым подписанием новых Федеративных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральной и региональной властью (согласно действующей Конституции).

В 1994 году массово проходят выборы глав регионов. Во многих субъектах РФ к власти приходят оппозиционные лидеры, что ведет к новой волне децентрализации власти.

*Четвертый этап* – принятие основополагающего ФЗ от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который действовал до 1 января 2023 г. [36]. Чем же был так важен данный нормативно-правовой акт? В данном законе закреплялся порядок формирования и принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ, были четко выделены вопросы, за решение которых несет ответственность региональная власть.

*Пятый этап.* В 2000 г. были внесены изменения в порядок формирования Совета Федерации РФ (главы регионов были заменены на представителей от исполнительной и законодательной власти субъекта РФ, об этом рассказано в предыдущей теме).

Кроме того, в этот период в соответствии с Указом Президента РФ № 849 от 13.05.2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» создаются федеральные округа (ФО) в качестве управленческой структуры, институт полномочных представителей Президента начинает функционировать по федеральным округам, а не по регионам, как было ранее.

Первоначально было создано 7 ФО: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. В 2010 г. Указом Президента РФ из состава Южного федерального округа выделен Северо-Кавказский федеральный округ. В 2014 Указом Президента РФ

образован Крымский федеральный округ. В 2016 г. Южный федеральный округ и Крымский федеральный округ преобразованы в Южный федеральный округ – итого – 8 ФО (рис. 36).



Рис. 36. Федеральные округа в РФ

Источник: изображение взято из открытых источников.

Полномочные Представители Президента обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений [27].

Для обсуждения важнейших вопросов Президента РФ с главами регионов создаётся Государственный совет, который в 2020 году получает конституционно-правовой статус, о чём тоже было рассказано выше.

*Шестой этап. 2003–2008 гг. Объединение субъектов РФ: причины и правовые основы.*

Напомним, что с принятием Конституции РФ в 1993 г. территория РФ была разделена на 89 регионов – субъектов федерации. С 2003 г. по 2008 г. в стране проходил процесс объединения регионов. Политический и экономический процесс административного объединения двух или нескольких граничащих между собой и тесно экономически взаимосвязанных регионов стал возможным после принятия в 2001 г. ФКЗ № 6 «О порядке принятия в РФ и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Процесс укрупнения регионов России, в первую очередь, затронул «сложносоставные» субъекты Российской Федерации – края и области с входящими в их состав автономными округами.

Объединение субъектов было призвано разрешить противоречия в управлении субъектами РФ, существующие с начала 1990-х гг. Кроме того, принято считать, что число субъектов РФ слишком велико, и это снижает эффективность управления. При таком подходе модель объединения автономных округов, входивших в состав более крупных регионов, выглядит наиболее очевидной. Выбор механизма укрупнения обосновывается и тем,

что более сильные территории (края и области) должны стать «локомотивами» развития автономных округов, так как большинство автономных округов имели низкую численность населения и слабый уровень социально-экономического развития [42, с. 17].

Закрепленный в ФКЗ порядок объединения предусматривает обязательность вынесения вопроса об образовании нового субъекта РФ на референдумы заинтересованных регионов. В случае, если вопрос получил одобрение на референдумах всех заинтересованных субъектов РФ, Президент России вправе внести в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании нового субъекта РФ. В случае, если хотя бы в одном из регионов вопрос не был одобрен, повторный референдум может быть проведен не ранее, чем через год [4].

В результате объединения (по сути – включения автономных округов в состав краёв и областей) прекратили существование 6 из 10 автономных округов, а три области (Пермская, Камчатская, Читинская) сменили название на края:

На рис. 37 показаны регионы до объединения.

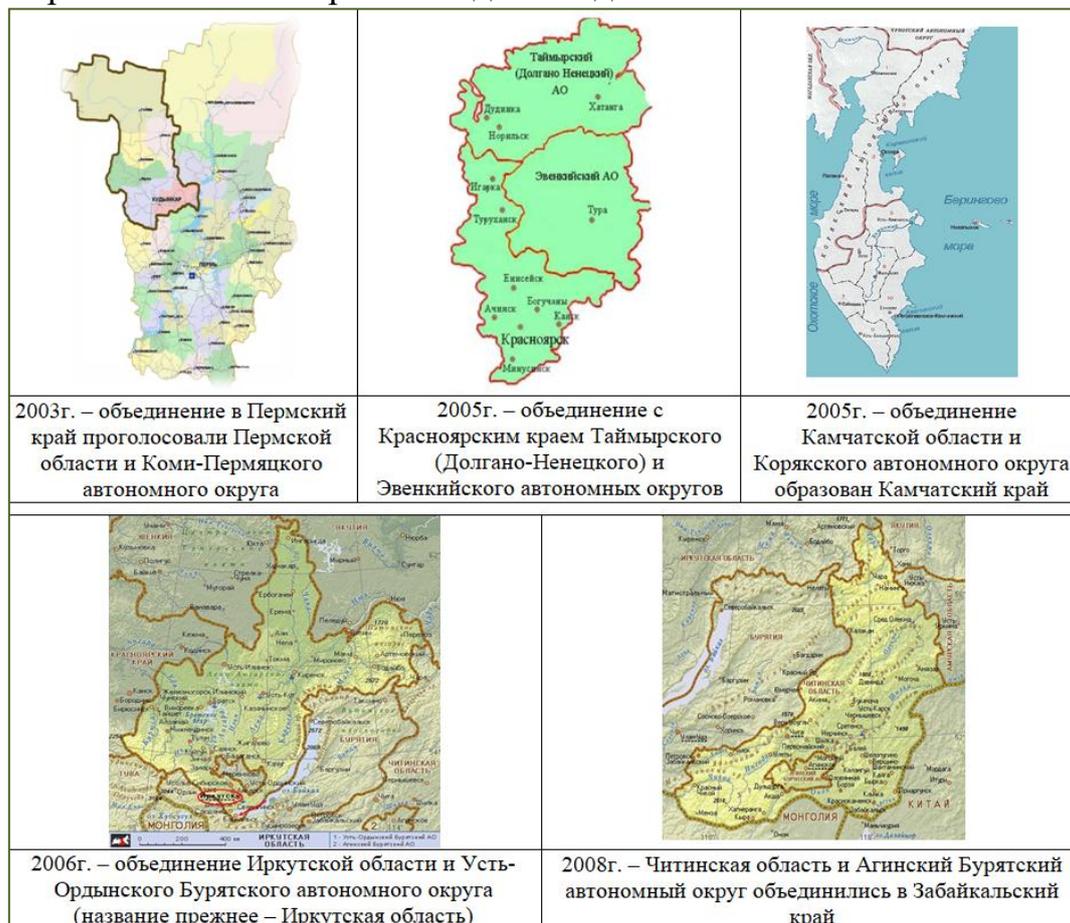


Рис. 37. Объединение субъектов РФ в период с 2003 г. до 2008 г.

Источник: изображения взяты из открытых источников.

Выбор механизма укрупнения обосновывался и тем, что более сильные территории (края и области) должны стать «локомотивами» развития автономных округов, так как большинство округов невелики по численности населения и экономически слаборазвиты [42, с. 18]. Отметим, что данный

принцип соблюдался не во всех случаях. Если говорить о Пермской области и Красноярском крае, то здесь действительно речь идет о том, что данные регионы – доноры, которые имеют финансовые ресурсы, объединившись с входящими в состав автономными округами, будут способствовать освоению природных ресурсов на их территории. Если обратиться к опыту Камчатского края, то здесь речь идет, прежде всего, о «сломе» административных барьеров на территории одного полуострова. Бурятские автономные округа на территории Иркутской области и Читинской области как самостоятельные субъекты РФ действительно имели «матрешечный» характер, решение по укрупнению регионов было «очевидным» [42, с. 75].

Целесообразность и риски объединения регионов, которые выделяются экспертами:

- Объединение возможно, если оно обеспечивает слом административно-территориальных барьеров для развития зоны нового ресурсного освоения, разделенной между разными субъектами РФ.

- Объединение слабых субъектов РФ с целью ускорения их развития экономически неэффективно, Читинская и Камчатская области «локомотивами» быть не могут.

- Механизм объединения не может использоваться только на основе политической целесообразности, необходим учет социально-экономических и этнополитических рисков. Спектр механизмов региональной политики не ограничивается объединением, во многих случаях оно оказывается далеко не самым эффективным.

- Смысл объединения – не примитивное сокращение числа субъектов РФ, а стимулирование их развития; при рациональном подходе объединение всех округов «под копірку» является непродуманным решением [42, с. 39–40].

В результате укрупнения регионов к 2008 году в состав РФ входили 83 субъекта.

*Седьмой этап* развития федеративных отношений в России связан с периодом с 2004 г. до 2012 г., для которого было характерно изменения порядка занятия должности главами регионов.

В 2004 году были отменены прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ. Соответствующую инициативу выдвинул Президент РФ В.В. Путин на расширенном заседании Правительства с участием глав регионов, которое состоялось после теракта в городе Беслане (Северная Осетия). Глава государства заявил о необходимости укрепления вертикали власти в целях борьбы с терроризмом. Кандидатура главы регионов предлагалась Президентом РФ законодательному органу власти субъекта РФ. Региональный депутатский корпус уже принимал окончательное решение о том, кто займет кресло высшего должностного лица. Первоначально кандидатуры на должность главы региона Президенту предлагал Полномочный представитель в федеральном округе, в дальнейшем данная прерогатива была отдана политическим партиям. Федеральный центр приводил ещё дополнительно следующие аргументы в пользу отмены прямых выбо-

ров – это стремление сохранить эффективных управленцев в регионах (если они уже занимали должность два срока подряд по результатам прямых выборов) и наоборот снять тех, кто плохо работает. Изменение процедуры занятия должности автоматически аннулирует предыдущие сроки. Глава государства также получил право отрешать губернаторов от должности в связи с утратой доверия за ненадлежащее исполнение обязанностей и др.

В 2012 году произошёл возврат к прямым выборам высших должностных лиц в регионах, соответствующие поправки были внесены в федеральное законодательство. Однако в этом же году ряд субъектов Российской Федерации (например, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия и др.) выступили с инициативой о возврате процедуры избрания высшего должностного лица законодательным органом власти по представлению Президента РФ. Вновь были внесены поправки в Федеральное законодательство и сегодня для регионов предусмотрено право выбора порядка занятия должности главой региона.

*Восьмой этап. Расширение территории России.*

В 2014 году в состав РФ были приняты Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

2022 год – принятие в состав РФ четырех новых субъектов РФ: Донецкая и Луганская народные республики, а также Запорожская и Херсонская области.

Федеративное устройство РФ представлено на рис. 38.



Рис. 38. Федеративное устройство РФ – 89 регионов (2023 г.)

Источник: изображение взято из открытых источников.

Сегодня в составе РФ – 89 регионов.

*Особенности российского федерализма:*

Практически ни в одном федеративном государстве в мире не предполагается наличие единой системы исполнительной власти. В соответствии же со ст. 77 Конституции предполагается создание единой системы испол-

нительной власти в рамках исключительных предметов ведения РФ и совместных предметов ведения РФ и субъектов РФ. Речь идет о том, что на территории региона функционируют не только региональные органы исполнительной власти, но и территориальные подразделения ФОИВ, которые решают вопросы, находящиеся в исключительном ведении РФ (например, подразделения МВД, ФСБ, Росгвардии, ФНС и др.).

*Судебная система Российской Федерации* также существенно отличается от судебных систем других федеративных государств, так как *является исключительно федеральной*. В субъектах РФ действует только институт мировых судей. Ранее в регионах были предусмотрены конституционные (уставные) суды, но они были упразднены к 1 января 2023 года, а вместо них регионы получили право создавать при своих парламентах конституционные и уставные советы.

Особенность современного российского федерализма заключается в том, что в нем *сочетаются территориальные и национальные принципы*.

РФ – *самая большая в мире федерация*. Большое количество субъектов создают проблему управляемости. Процессы объединения субъектов РФ как способ решения данной проблемы пока не дали конкретных результатов.

Особенностью Российской Федерации является *правовой статус автономных округов* – их *двойная правосубъектность*: они являются самостоятельными субъектами РФ, но территориально входят в состав области, края (таких же равноправных субъектов РФ). Речь идет о ещё трех *нефтегазодобывающих автономных округах*, которые входят в состав областей: «тюменской матрёшки», включающий Тюменскую область, Ханты-Мансийский (ХМАО) и Ямало-Ненецкий автономные округа (ЯНАО) и Архангельской области, включающей Ненецкий автономный округ (НАО) (рис. 39).



Рис 39. ЯНАО, ХМАО в составе Тюменской области и НАО в составе Архангельской области

Источник: [57, с. 6, 8].

С момента своего образования в 1944 году ХМАО и ЯНАО входили в состав Тюменской области, но в 1993 году получили статус равноправных субъектов РФ. Сегодня по важнейшим экономическим показателям все перечисленные АО превосходят «материнский» центр [57, с. 6]. В отличие от

большинства субъектов РФ, ХМАО, ЯНАО и НАО являются регионами-донорами, так как являются крупнейшими территориями по добыче нефти и газа, как результат – данным субъектам РФ удаётся сохранять самодостаточность и независимость от федерального центра.

Кроме того, анализ показателей социально-экономического развития укрупненных регионов позволяет экспертам констатировать, что «слияния не повысили управляемость пространством страны, еще раз продемонстрировав необходимость построения адекватной потребностям страны региональной политики и реформы в сопредельных сферах» [42, с. 174].

Российская Федерация – *асимметричная федерация*, допускает разнохарактерный статус, политическое, государственно-правовое и социально-экономическое положение входящих в нее субъектов. Симметрия нарушена, поскольку изначально в основу определения субъектов РФ были заложены разные начала: одни формировались по национальному признаку и стали республиками, другие – по территориальному – края, области, города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, третьи – по смешанному, национально-территориальному – автономная область и автономный округ.

### **5.3 Система органов государственной власти субъекта РФ**

Основным нормативно-правовым актом, определяющим систему органов государственной власти субъектов РФ до конца 2021 года, являлся ФЗ от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее – ФЗ-184 от 1999 г.). ФЗ-184 от 1999 г. утратил силу с 01.01.2023 г. в связи с принятием ФЗ от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ-414 от 2021 г.).

Согласно ФЗ № 414-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

- *законодательный орган субъекта Российской Федерации;*
- *высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;*
- *высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;*
- *иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ [7].*

*Законодательный орган субъекта РФ* является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Наименование и структура законодательного органа региона устанавливаются в конституции (уставе) с учетом исторических, национальных и иных традиций. Единственное ограничение со стороны федерального центра – это отсутствие в названии наименований федеральных органов государственной власти (рис. 40).

Число депутатов законодательного органа региона находится в прямой зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, срок полномочий – 5 лет (рис. 41).



Рис. 40. Примеры наименований законодательных органов в регионах РФ  
 Источник: сост. авторами по данным официальных сайтов органов публичной власти.



Рис. 41. Срок полномочий и число депутатов законодательных органов в регионах РФ

Источник: сост. авторами по данным официальных сайтов органов публичной власти.

Рассмотрим вопрос о том, какие избирательные системы используются при формировании депутатского корпуса регионального законодательного органа. ФЗ-184 от 1999 г. устанавливал, что не менее 25% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах (т.е. с использованием пропорциональной избирательной системы). В большинстве случаев оставшаяся часть депутатов избирается по мажоритарной системе. Исключение составляют Москва и Санкт-Петербург, где законодатель давал возможность использовать исключительно мажоритарную избирательную систему [36].

Исследование установленного в субъектах РФ на современном этапе

развития порядка формирования региональных парламентов позволяет сделать вывод о том, что при проведении выборов в законодательные органы большинство субъектов РФ использует на современном этапе смешанную избирательную систему (как правило, 50% депутатов – по пропорциональной, 50% – по мажоритарной). Отметим, что может использоваться и исключительно пропорциональная система, а при выборах городской Думы Москвы используется мажоритарная система (рис. 42).

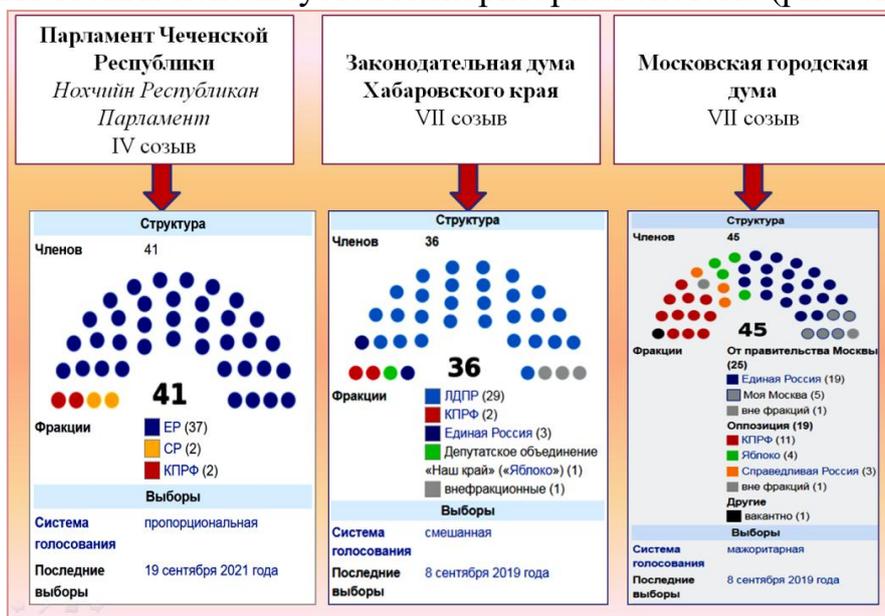


Рис. 42. Избирательные системы и состав законодательных органов в регионах РФ

Источник: сост. авторами по данным официальных сайтов органов публичной власти.

ФЗ-414 от 2021 г. устанавливает, что законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться количество депутатов законодательного органа региона, которые избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах [7]. Таким образом, новый закон не устанавливает четких требований к избирательной системе при выборах регионального депутатского корпуса. На современном этапе серьезных изменений в региональное законодательство в плане избирательных систем при формировании законодательных органов не вносилось. Полагаем, что ситуация сильно не изменится, большинство субъектов РФ оставит смешанную избирательную систему по аналогии с формированием нижней палаты Парламента России.

Основная функция законодательного органа субъекта РФ – законотворчество на региональном уровне. Право законодательной инициативы на региональном уровне принадлежит депутатам, высшему должностному лицу региона, высшему исполнительному органу субъекта РФ, прокурору субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. ФЗ-414 от 2021 г. предусмотрено и расширение круга субъектов законодательной инициативы, например, иные органы, организации, сенаторы от регио-

на, а также граждане, проживающие на территории данного субъекта РФ [7]. Пример организации законотворческого процесса в Ленинградской области представлен на рис. 43.



Рис. 43. Законотворческий процесс в Ленинградской области

Источник: [103].

Согласно Уставу региона, помимо субъектов законодательной инициативы, предусмотренных ФЗ-414 от 2021 г., право законодательной инициативы закреплено для Избирательной комиссии Ленинградской области, председателя Ленинградского областного суда по вопросам его ведения, председателя Контрольно-счетной палаты Ленинградской области по вопросам ее ведения [29].

#### *Высшее должностное лицо субъекта РФ*

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет [1].

Наименованием должности высшего должностного лица региона является «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после закрепленного настоящим Федеральным законом наименования. Такое наименование *не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента РФ* [7].

Федеральным законодательством предусмотрена возможность выбора способа формирования высшего должностного лица каждым субъектом

РФ самостоятельно (рис. 44).

*1 вариант.* Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами РФ, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с законодательством активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кандидаты на должность главы региона могут выдвигаться как политическими партиями, так и в порядке самовыдвижения (рис. 45).



Рис. 44. Варианты занятия должности высшего должностного лица региона  
Источник: сост. авторами.

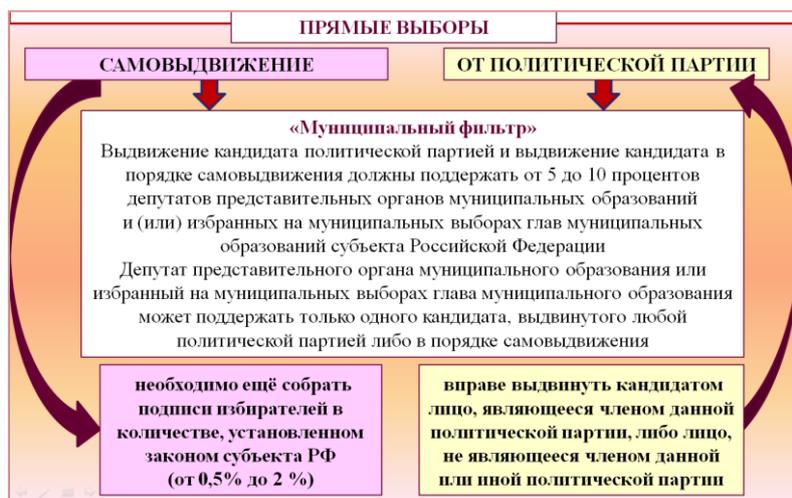


Рис. 45. Прямые выборы высшего должностного лица региона  
Источник: сост. авторами.

Обратим внимание на такой интересный инструмент, как «муниципальный фильтр», который был введен ещё в ФЗ-184 от 1999 г. в 2012 г., а затем в той же формулировке используется в действующем ФЗ-414 от 2021 г. [7]. Речь идет о необходимости каждому кандидату на должность главы региона заручиться поддержкой со стороны муниципалов. Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципаль-

ных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Число лиц, которое требуется для поддержки четко устанавливается в региональном профильном законе. Мнения экспертов по поводу «муниципального фильтра» диаметрально расходятся. Часть экспертов считает, что данный инструмент ограничивает возможности для кандидатов при участии в выборах на должность высшего должностного лица региона, ведёт к злоупотреблениям и административному давлению со стороны действующей власти при сборе подписей представителей муниципалитетов. Другие исследователи придерживаются той точки зрения, что «муниципальный фильтр» позволяет понять, насколько кандидат на должность главы региона известен муниципальному сообществу, пользуется ли он поддержкой и авторитетом со стороны органов местного самоуправления, как самого близкого к гражданам уровня публичной власти. Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Списки представителей муниципального сообщества размещаются на сайтах избирательных комиссий регионов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [7]. Можно сделать вывод о прозрачности и процесса и его четком правовом регулировании.

*2 вариант.* Кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица региона представляются в законодательный орган субъекта РФ Президентом России по предложениям политических партий, требования к партиям представлены на рис. 46.

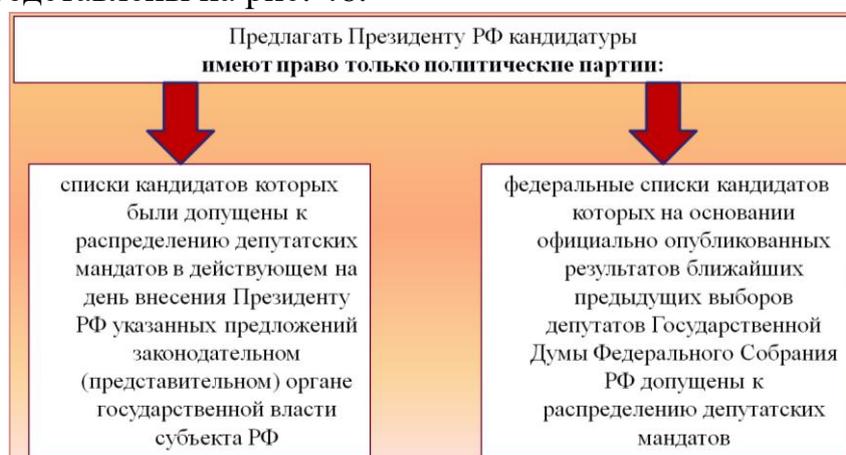


Рис. 46. Политические партии, которые имеют право предлагать Главе государства кандидатуры на должность высшего должностного лица региона  
*Источник:* сост. авторами.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту РФ предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица региона, предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица региона – полностью процедура представлена на рис. 47.

Сегодня в 14 регионах России проходят так называемые «непрямые» выборы (избрания главы региона депутатами законодательного органа

субъекта РФ по представлению Президента РФ). Второй способ избрания высшего должностного лица региональными парламентами применяется в республиках Адыгея, Дагестан, Донецкой Народной Республике, Ингушетии, Луганской Народной Республике, республиках Северная Осетия – Алания, Крым, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республиках, в Запорожской и Херсонской областях, а также в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах.

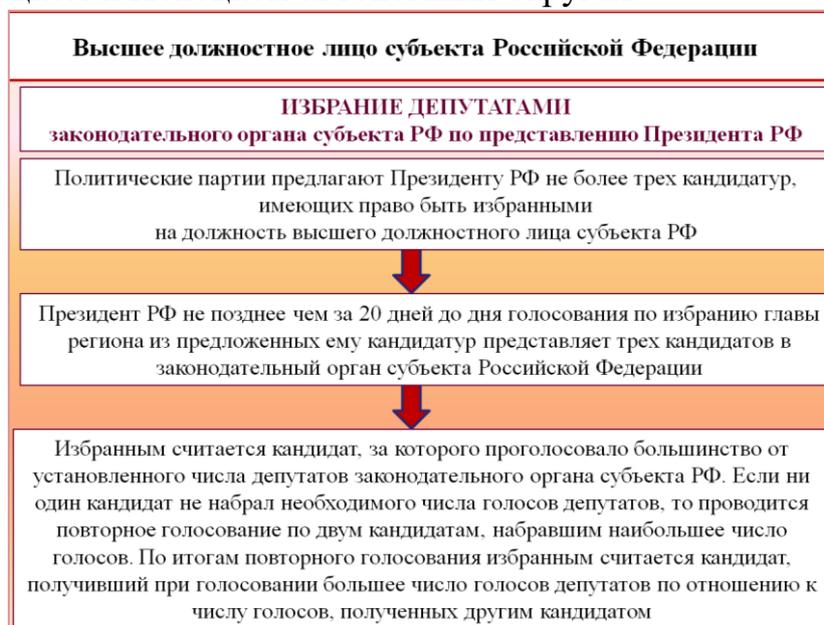


Рис. 47. Процедура избрания главы региона депутатами законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ

Источник: сост. авторами.

В автономных округах руководители избираются по согласованию с губернатором области, в состав которой входят эти округа (для Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского АО – это Тюменская область, для Ненецкого АО – Архангельская).

*Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации* осуществляет руководство исполнительной властью в регионе и определяет структуру региональных органов исполнительной власти. Помимо руководства исполнительной ветвью власти, к основным функциям главы региона можно отнести следующие: представляет субъект РФ во взаимоотношениях с различными органами на федеральном уровне, осуществляет промульгацию региональных законов; координирует работу исполнительной власти с федеральным уровнем и уровнем местного самоуправления; вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий регионального парламента; вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации, если они вовремя не приняли меры по устранению причин для предупреждения и выговора в их адрес (речь идет о переданных государственных полномочиях) и т.д.

Полномочия главы региона могут быть прекращены досрочно. Кроме классических причин, таких как смерть, отставка по собственному желанию, недееспособность, прекращение гражданства и т.п., высшее должностное

стное лицо субъекта РФ может быть отрешено от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия главы государства, а также в случаях, когда глава региона не исполняет в установленные сроки решения судебных органов; не предпринимает мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора [7]. Кроме того, в связи с выражением недоверия главе региона со стороны регионального парламента, Президент РФ вправе отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта РФ.

В систему исполнительных органов региона входят *высшее должностное лицо субъекта РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ, иные исполнительные органы* региона.

*Высший исполнительный орган субъекта РФ* является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, его наименованием – «Правительство» с дальнейшим указанием наименования региона. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ может устанавливаться другое наименование высшего исполнительного органа региона.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации *формируется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации*.

Глава региона вправе непосредственно возглавить Правительство субъекта РФ или учредить должность председателя, если это предусмотрено региональным законодательством.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона; участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения и экологии; решает вопросы бюджетного планирования и занимается разработкой документов стратегического планирования на уровне региона.

Профильные подразделения в структуре региональных органов исполнительной власти могут иметь различные наименования: министерства (например, Министерство сельского и рыбного хозяйства Республики Карелия, Министерство цифрового развития Камчатского края); комитеты (Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области, Государственный комитет Республики Башкортостан по молодежной политике департаменты (например, Департамент архитектуры и градостроительной политики Новгородской области, Департамент по делам казачества и кадетских учебных заведений Ростовской области), управления, инспекции, службы. Как уже отмечалось выше, структура органов исполнительной власти региона устанавливается в рамках регионального законодательства. ФЗ-414 от 2021 г. предусматривает обязательность наличия финансового органа субъекта РФ. Финансовый орган осуществляет составление и организацию исполнения бюджета региона, а также иные

бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [7].

В исследуемом вопросе считаем важным обратить внимание на норму, введенную ФЗ-414 от 2021 г. (ст. 4 п. 4) в части формирования органов исполнительной власти региона. Дело в том, что *ФОИВ получили возможность участвовать в процедуре назначения на должность руководителей ряда региональных органов исполнительной власти по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ и по вопросам ведения региональной власти*. Назначение глав профильных органов регионального управления в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, регионального государственного жилищного контроля (надзора), регионального государственного строительного надзора, регионального государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости предусматривает согласование кандидатуры с профильным ФОИВ по результатам проверки соответствия квалификационным требованиям или иным требованиям (установленным специальными ФЗ, законодательством о противодействии коррупции, о государственной службе). Предусмотренный перечень органов исполнительной власти субъекта РФ является исчерпывающим. Подобное согласование, с одной стороны, свидетельствует о недоверии федеральной власти в отношении распределения «портфелей» в региональных органах исполнительной власти и является скорее исключением при федеративной форме территориального устройства и исключительных полномочиях по формированию собственной системы органов регионального управления. С другой стороны, данное согласование дает определенную гарантию гражданам со стороны федерации, что на руководящие должности в регионе будут назначены высококвалифицированные специалисты.

Оценка эффективности деятельности главы региона и исполнительных органов субъекта РФ проводится по установленным Указом Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68 показателям [22] (рис. 48). Представленные показатели отражают перечень основных направлений деятельности исполнительной власти в регионах: демография, качество жизни населения, развитие социально значимых сфер образования, культуры, физической культуры и спорта, развитие добровольчества, поддержка талантов среди детей и молодежи, охрана окружающей среды, формирование комфортной городской среды и др. Первый показатель имеет политическую окраску, если его рассматривать в контексте оценки эффективности работы власти. На наш взгляд, корректнее было сформулировать показатель 1 в формулировке: «удовлетворенность граждан качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг».

Деятельность всех региональных органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, осуществляется в соответствии принципами, представленными на рис. 49.

Рассмотрим на примере Ленинградской области систему органов региональной власти [29], которую составляют:

1. Губернатор Ленинградской области – высшее должностное лицо Ленинградской области – избирается гражданами на 5 лет.

2. Законодательное собрание Ленинградской области – высший законодательный орган Ленинградской области (50 депутатов, избираются на 5 лет) на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы [30] (рис. 50).

3. Администрация Ленинградской области представляет собой систему исполнительных органов Ленинградской области, включающую в себя:

- Губернатора Ленинградской области;

1	•Доверие к власти (доверие к Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ, уровень которого определяется в том числе посредством оценки общественного мнения в отношении достижения в субъектах РФ национальных целей развития РФ).
2	•Численность населения субъекта Российской Федерации.
3	•Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
4	•Уровень бедности.
5	•Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом.
6	•Уровень образования.
7	•Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи.
8	•Доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью.
9	•Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности.
10	•Число посещений культурных мероприятий.
11	•Количество семей, улучшивших жилищные условия.
12	•Объем жилищного строительства.
13	•Качество городской среды.
14	•Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам.
15	•Качество окружающей среды.
16	•Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы.
17	•Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения.
18	•Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета.
19	•Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых.
20	•«Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений

Рис. 48. Показатели оценки деятельности главы региона и исполнительных органов субъекта РФ

Источник: сост. авторами по Указу Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68.

- Правительство Ленинградской области – высшего исполнительного органа Ленинградской области, включает в себя Губернатора Ленинградской области, являющегося Председателем Правительства Ленинградской

области, первого заместителя Председателя Правительства Ленинградской области; заместителей Председателя Правительства Ленинградской области; иных лиц, введенных в состав Правительства Ленинградской области Губернатором Ленинградской области;

- *иные исполнительные органы* Ленинградской области, к которым относятся отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области.

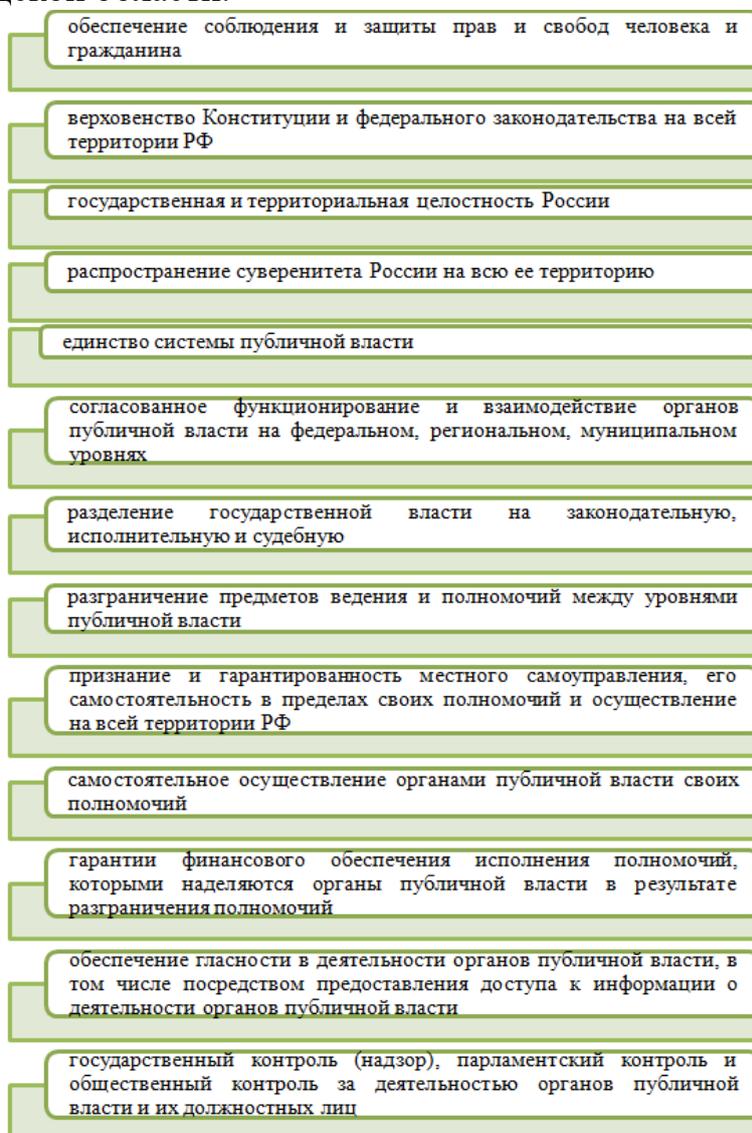


Рис. 49. Принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в регионе

Источник: сост. авторами по ФЗ-414 от 2021 г.

4. *Иные государственные органы Ленинградской области* представлены на рис. 51 (обращаем ещё раз внимание на то, что государственные органы не входят ни в одну из ветвей власти, это не органы государственной власти).

5. На территории Ленинградской области осуществляют свою деятельность мировые судьи Ленинградской области.

Подводя итоги изучению регионального уровня управления в России, можно сделать ряд выводов. Федеративная форма территориального уст-

ройства государства имеет ряд неоспоримых преимуществ перед унитаризмом. Именно в рамках федерации есть возможность эффективно распределить властные полномочия, ресурсы за счёт их децентрализации. Большая территория нашей страны, сложный национальный состав населения являются ключевыми факторами выбора федерации как формы государственного устройства для России. Россия является ассиметричной федерацией. Если говорить о правовом статусе субъектов РФ, то они все равноправны. Существенные отличия состоят в том, что у республик (государств) основной закон называется Конституцией, есть право на второй государственный язык.

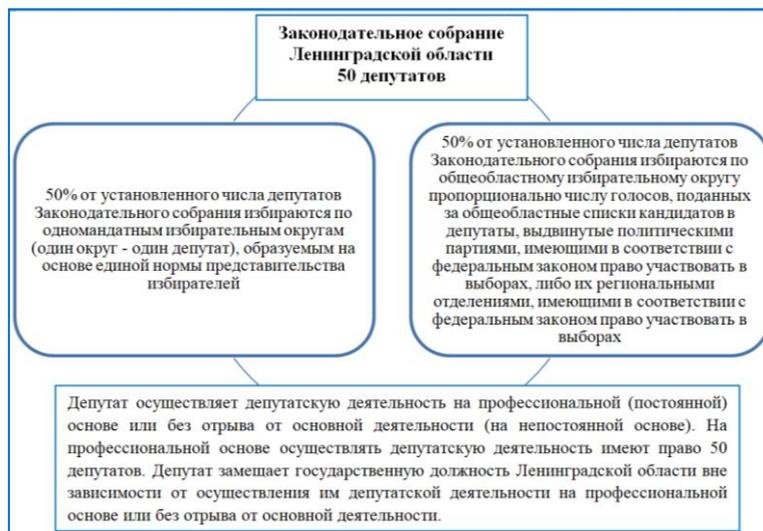


Рис. 50. Выборы в Законодательное собрание Ленинградской области  
Источник: сост. авторами на основе законодательства Ленинградской области.

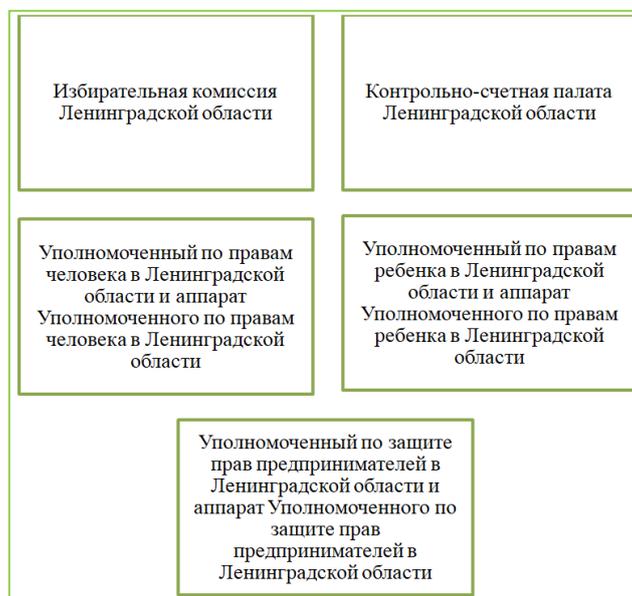


Рис. 51. Иные государственные органы Ленинградской области  
Источник: сост. авторами на основе Устава Ленинградской области.

Асимметрия особенно ярко проявляется в социально-экономическом развитии, здесь наблюдается серьезный дисбаланс. В Российской Федерации уже только географические размеры территории и климатические различия являются естественным катализатором значительной дифференци-

ции регионов. В условиях доминирования сырьевого сектора экономики благополучными были и остаются регионы со значительными запасами сырья или имеющие производственную базу, состоящую из производств по его первичной переработке.

Уровень социально-экономического развития российских регионов характеризуется неоправданно высокой дифференциацией, которая может серьезно угрожать социальной стабильности государства. Например, в период с 2015 по 2021 гг. по данным Министерства финансов только порядка 10–13 регионов являлись «регионами-донорами», остальные могли обеспечить средний уровень бюджетной обеспеченности за счёт дотаций из федерального бюджета. В 2022 и 2023 гг. в список регионов, которые не получают дотации вошли 23 субъекта РФ, ровно на 10 больше, чем в 2021 году: Республика Татарстан; Красноярский край и Пермский край; Белгородская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тульская, Тюменская и Ярославская области; города Москва и Санкт-Петербург; Ненецкий, Ханты-Мансийский (Югра) и Ямало-Ненецкий автономные округа [106]. К особенностям российского федерализма относят большое количество регионов, сохранение двойной правосубъектности автономных округов (ХМАО, ЯНАО и НАО).

Региональное развитие сталкивается с целым комплексом социальных (демографических, квалификационных, этнокультурных) проблем. Общее сокращение численности населения страны и генеральная тенденция миграции могут привести к образованию «демографического вакуума» в приграничных районах Сибири и Дальнего Востока, создают объективные предпосылки для замещения населения иммигрантами из соседних стран, что не отвечает экономическим и геополитическим интересам страны.

Россия как федерация развивается, в период с 2003 по 2008 гг. шли процессы укрупнения регионов, в 2014 г. и в 2022 г. в состав страны вошли 6 новых территорий – субъектов федерации.

ФЗ-414 от 2021 г. установлены порядок формирования региональных органов публичной власти и принципы их деятельности, указаны общие принципы разграничения полномочий между уровнями публичной власти в России; экономическая основа деятельности органов публичной власти региона и урегулированы вопросы государственного контроля (надзора) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, и их должностных лиц.

Всего сейчас в составе страны 89 регионов, которые требуют гибкой и последовательной политики со стороны федерального центра, основанной не только на принципе выравнивания, но и с учетом принципа преференций за реформы для региональной власти, принципа дифференцированной политики регионального развития и принципа субсидиарности (который предполагает децентрализацию властных полномочий).

Переходим к изучению самого близкого к населению уровня публичной власти – уровня местного самоуправления.

## Тема 6 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РФ

### 6.1 Сущностные характеристики местного самоуправления. Правовая основа и принципы местного самоуправления в России

Местное самоуправление (далее – МСУ) – это важнейший элемент конституционного строя демократических государств. Оно представляет собой специфический уровень исполнительной и представительной власти, который с одной стороны участвует в осуществлении воли государства, а с другой, наиболее полно учитывает интересы населения. В современном мире ни одно государство не может претендовать на то, чтобы считаться демократическим, если в системе власти отсутствует уровень местного самоуправления.

Формирование взглядов на институт местного самоуправления складывалось изначально в рамках трех основных теорий местного самоуправления: теории свободной общины, хозяйственной (общественной) теории самоуправления, государственной теории самоуправления. Исторически первой возникла теория свободной общины, согласно которой государство не создает общину, а лишь признает её. Право общины заведовать своими делами имеет такой же неотчуждаемый характер, как права и свободы человека и гражданина. Общественная теория местного самоуправления (или хозяйственная) выдвигает на первый план не естественные права общины, а преимущественно хозяйственную природу её деятельности. Со временем стало понятно, что разделить чётко дела общины и дела государства не представляется возможным на практике. Немецкими юристами Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом была предложена государственная теория самоуправления. Самоуправление рассматривалось ими как одна из форм организации государственного управления на местах. Главное отличие местного самоуправления от государственного управления заключалось лишь том, что МСУ осуществлялось при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления, а государственное управление – с помощью правительственных чиновников.

Можно долго рассуждать о том, какая же из теорий оказалась наиболее жизнеспособной. Изучение Европейской хартии местного самоуправления 1985 года позволяет сделать вывод о том, что в законодательстве развитых западных государств получили закрепление нормы теории свободной общины: «Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям» [101]. Если же говорить об устройстве публичной власти, то в большинстве стран местное самоуправление является нижним уровнем государственного управления. Зарубежная

практика организации МСУ позволяет выделить ряд основных моделей, основанных на страноведческом подходе: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую. Речь идёт о влиянии государства на уровень местного самоуправления. Для англосаксонской модели характерна децентрализация властных полномочий и независимость местной власти от влияния государства, контроль осуществляется только через суды и финансовые проверки (Великобритания, США и др.). В рамках континентальной модели (или французской) наблюдается обратная тенденции: здесь весьма велико влияние государства на деятельность местной власти, присутствует прямой государственный контроль со стороны правительственных чиновников (Франция, Бельгия и др.). Смешанная модель сочетает в себе черты первых двух: МСУ автономно от государственного управления, однако государство активно поддерживает и стимулирует самоорганизацию граждан на местах, сочетаются косвенный и прямой контроль со стороны государства (ФРГ, Япония и др.). В рамках советской модели де-юре устанавливалось полномочие представительных органов (советов) при второстепенной роли исполнительно власти, а де-факто – реальные полномочия концентрируются в руках исполнительной власти государства, характерна высокая степень централизации и идеологизации МСУ (Китай, Куба и др.).

В России в ст. 12 Конституции МСУ организационно обособлено от государственной власти: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Более подробно вопросы организации МСУ раскрыты в главе 8 Основного закона. Правовая основа МСУ в России представлена на рис. 52.

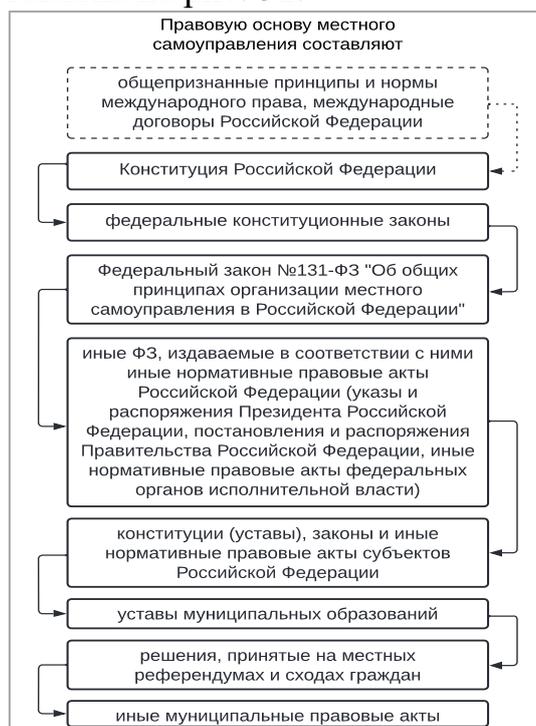


Рис. 52. Правовая основа МСУ в РФ

Источник: [54, с. 10].

В период с 1996 г. по 2022 г. Россия входила в Совет Европы. РФ был ратифицирован целый пакет общепризнанных норм международного права, среди которых и Европейская хартия МСУ (1985 г.). Сложная геополитическая ситуация, санкции, недружественная и агрессивная политика со стороны западных государств в отношении России привели к прекращению членства страны в Совете Европы. В 2023 г. денонсируется 21 документ, включая и Европейскую хартию МСУ.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим МСУ в России является Федеральный закон 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ-131), который устанавливает территориальные, организационные, экономические и иные основы МСУ.

МСУ в РФ – это форма осуществления народом своей власти в рамках закона для самостоятельного и под свою ответственность решения населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [12]. Итак, права граждан на осуществление местного самоуправления реализуются посредством двух основных способов, установленных ФЗ-131 (рис. 53).



Рис. 53. Сущностные характеристики МСУ в РФ

Источник: [54, с. 35].

Выделим *общие принципы*, присущие всей системе МСУ в нашей стране:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.

2. Признание местного самоуправления как демократического института, наличие гарантий местного самоуправления.

3. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством. *Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.* Государство, таким образом, признает местное самоуправление в качестве самостоятельного

уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. В 2020 году в главе 8 основного закона появилась норма о том, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в РФ. Данное положение не отменяет принцип организационной обособленности самого близкого к гражданам уровня власти по отношению к органам государственного управления.

4. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

5. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочий. Органы местного самоуправления *имеют право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет*, устанавливать местные налоги и сборы.

6. Законность. Этот принцип является одним из основных конституционных принципов российской государственности. Государство осуществляет контроль за соблюдением органами МСУ правовых норм, но не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни.

7. Гласность и учет общественного мнения, сотрудничество и взаимодействие местных органов и их должностных лиц с партиями, общественными движениями и объединениями граждан. Гласность – является важным элементом демократической системы управления обществом и государством. Реализация этого принципа означает, прежде всего, открытый характер деятельности органов местного самоуправления, регулярное информирование о произведенной работе населения, посредством средств массовой информации.

8. Сочетание местных и государственных интересов.

9. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

10. Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления.

Коллегиальные начала в организации и деятельности представительного органа местного самоуправления проявляются в том, что данный орган является коллегиальным органом, численный состав которого определяется уставом муниципального образования, и свои решения принимает в коллегиальном порядке.

## **6.2 Территориальная организация местного самоуправления в России. Виды муниципальных образований в РФ**

Территориальная организация МСУ в России включает в себя изучение видового разнообразия муниципальных образований, вопросов их преобразования. В современных условиях территориальной реформы МСУ в стране является актуальной темой для дискуссий.

При выборе территории, которая будет юридически закреплена в каче-

стве «муниципального образования», закладывается сразу несколько важных критериев, к которым отнесем численность жителей, площадь, уровень развития социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры. Ключевые признаки муниципального образования (далее – МО) представлены на рис. 54.



Рис. 54. Признаки муниципального образования

Источник: [54, с. 18].

В соответствии с ФЗ-131 *муниципальное образование* в РФ – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, муниципальный округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения (рис. 55).

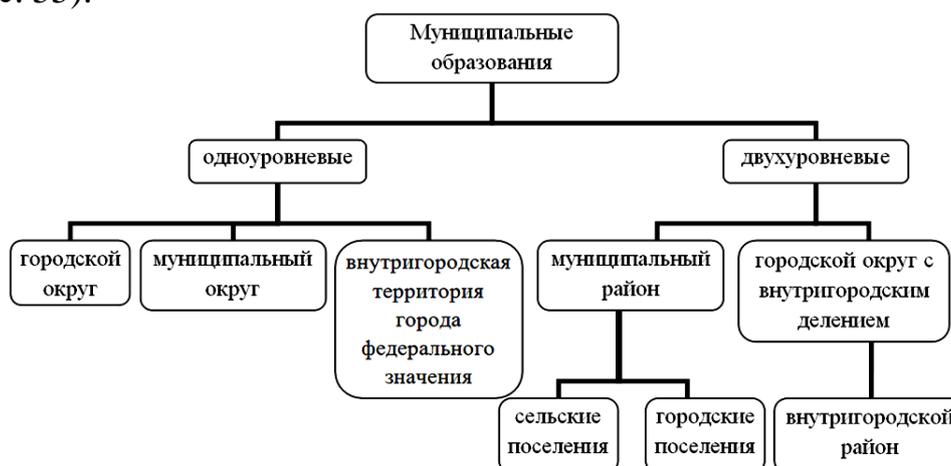


Рис. 55. Виды муниципальных образований по ФЗ-131

Источник: сост. авторами по ФЗ-131.

Рассмотрим подробнее виды МО:

1. *Сельское поселение* – один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов (посёлков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов), в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; соответствует сельсоветам советских времён и земствам досоветского периода. Сельское поселение входит в состав муниципального района.

2. *Городское поселение* – небольшой город или посёлок городского типа, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

3. *Муниципальный район* – несколько поселений (сельских и/или город-

ских) и межселенных территорий, объединённых общей территорией, в границах которой МСУ осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ, которые могут осуществлять отдельные переданные государственные полномочия [12].

Городские и сельские поселения (первый уровень), входящие в состав муниципальных районов (второй уровень) представляют собой двухуровневые МО (пример представлен на рис. 56, 57).



Рис. 56. Поселения Лужского муниципального района Ленинградской области  
Источники: сост. авторами по данным открытых источников.

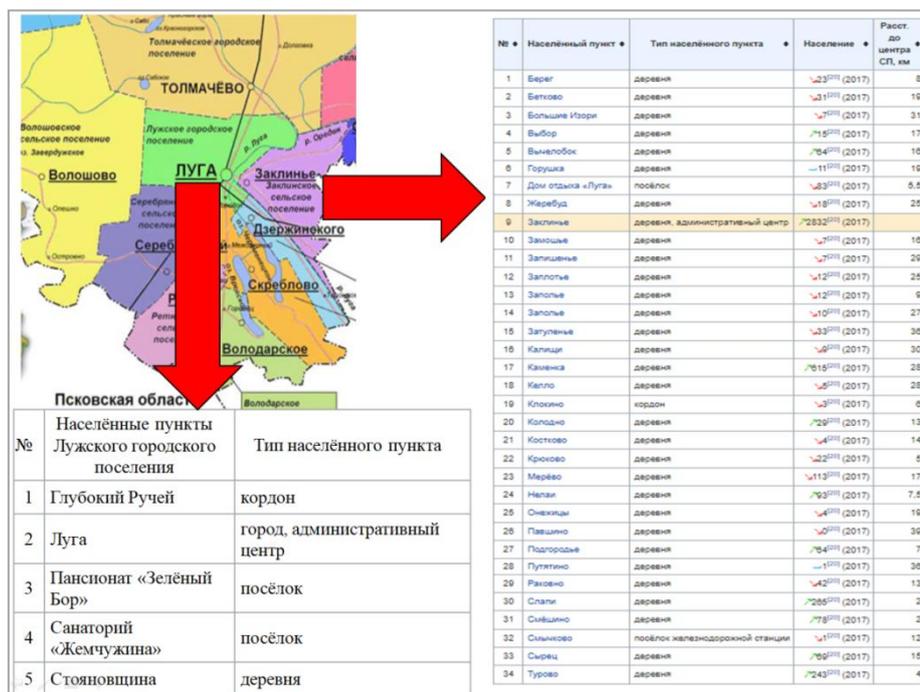


Рис. 57. Состав Лужского городского поселения и Заклинского сельского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области  
Источники: сост. авторами по данным открытых источников.

4. Городской округ – один или несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципальными образова-

ниями, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ, при этом *не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.*

5. *Городской округ с внутригородским делением* – тип муниципальных образований в России, в состав которого входят внутригородские муниципальные образования – внутригородские районы.

6. *Внутригородской район* – внутригородское муниципальное образование на части территории *городского округа с внутригородским делением.*

*Внутригородские районы (первый уровень), входящие в состав городского округа с внутригородским делением (второй уровень) представляют собой двухуровневые МО. Таких МО в РФ всего три – Самара, Челябинск и Махачкала.*

7. *Муниципальный округ* – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Данный вид муниципального образования был введен в 2019 г. В отличие от городского округа, муниципальный округ не должен обязательно находиться на компактной урбанизированной территории.

8. *Внутригородская территория города федерального значения* – часть территории города федерального значения, в границах которой МСУ осуществляется населением непосредственно и или через выборные и иные органы МСУ. Для городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) характерна специфика в организации МСУ, связанная с тем, что данные территории являются субъектами РФ. Основные принципы, которые заложены в построение системы МСУ в данных регионах – это сохранение единства городского хозяйства, субсидиарная ответственность органов государственной власти и местного самоуправления перед населением города, реализация интересов жителей муниципального образования с учетом интересов жителей других территорий.

Рассмотрим особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения на примере Санкт-Петербург. Территория Санкт-Петербурга делится на 18 административных районов, которые *не являются муниципальными образованиями* [32]. Далее на территории данных районов образованы внутригородские муниципальные образования (ВГМО) (рис. 58, 59).

Всего на территории города:

- 81 муниципальный округ,
- 9 городов (Зеленогорск, Колпино, Красное Село, Кронштадт, Ломоно-

сов, Павловск, Петергоф, Пушкин, Сестрорецк),

- 21 посёлок (Александровская, Белоостров, Комарово, Левашово, Лисий Нос, Металлострой, Молодёжное, Парголово, Песочный, Петро-Славянка, Понтонный, Репино, Сапёрный, Серово, Смолячково, Солнечное, Стрельна, Тярлево, Усть-Ижора, Ушково, Шушары) [32].



Рис. 58. Пример деления на ВГМО Фрунзенского района Санкт-Петербурга  
Источник: сост. авторами по данным открытых источников.



Рис. 59. Пример деления на ВГМО Пушкинского Санкт-Петербурга  
Источник: сост. авторами по данным открытых источников.

Согласно ФЗ-131 преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа или статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутри-

городским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением [7].

До принятия ФЗ-131 на территории России было образовано около 12,5 тыс. муниципальных образований, после принятия закона, базовой целью которого стала «шаговая доступность» местной власти, их количество увеличилось до 24,5 тыс., при этом 80% составляли сельские поселения. Однако уже с 2005–2006 гг. начался процесс укрупнения муниципалитетов, который первоначально сводился к объединению сельских поселений, в большинстве своем малочисленных и имеющих низкий уровень социально-экономического развития. В дальнейшем процесс преобразования муниципалитетов приобрел другой аспект. Отправной точкой стало изменение в 2017 г. понятия городского округа, который стал совокупностью населенных пунктов (ранее по ФЗ-131 – это было городское поселение, не входящее в состав муниципального района). Московская область проводит муниципальную реформу и полностью переходит к одноуровневым городским округам, ликвидировав поселенческий уровень (рис. 60).

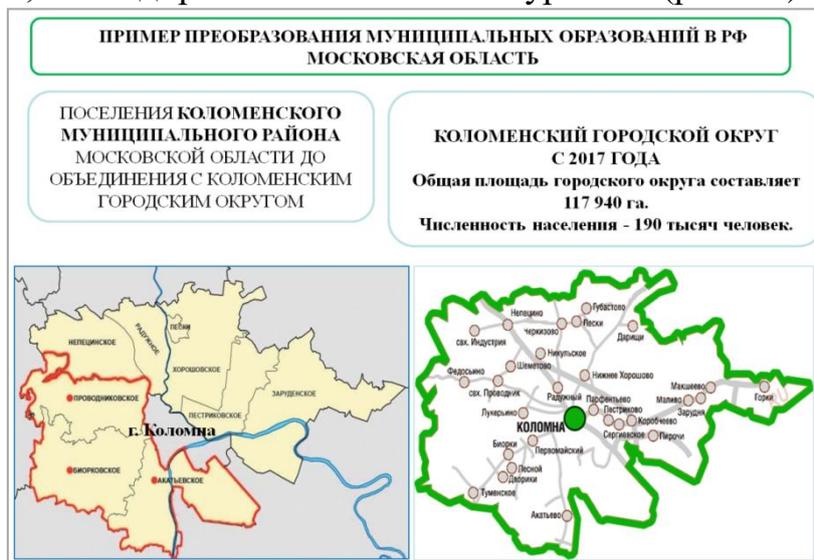


Рис. 60. Пример преобразования муниципальных образований Московской области

Источник: сост. авторами по данным открытых источников.

Основной вывод, который делают власти после преобразования сводится к экономическому эффекту – экономии бюджетных средств за счет сокращения численности муниципальных служащих, про социальный эффект не упоминается.

Появление нового вида – муниципального округа привело к тому, что регионы стали активно проводить преобразования муниципалитетов. Создание муниципальных округов в отдельных субъектах РФ началось уже во второй половине 2019 года, а реализация соответствующих положений в полном объеме (включая преобразование в муниципальные округа ранее образованных городских округов, не отвечающих критериям городского округа площади городской территории, а также по плотности населения, и

уровню его урбанизации) должна быть завершена до конца 2024 года. В целом, появление нового вида муниципального образования, обусловлено политикой федерального центра, направленной на переход к одноуровневым муниципальным образованиям.

В 2020 г. вносятся поправки в основной закон страны в ст. 131 (рис. 61).

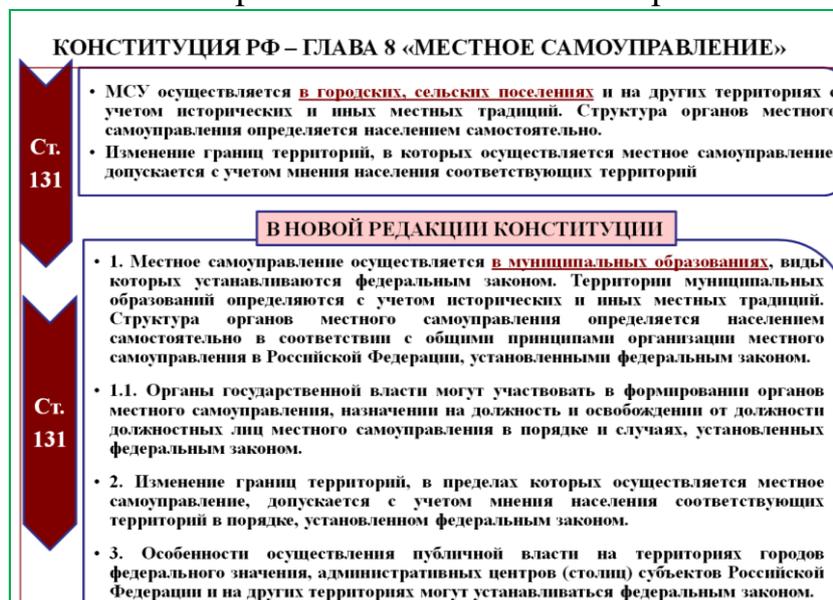


Рис. 61. Редакция статьи 131 Конституции РФ в 2020 г.

Источник: сост. авторами по данным открытых источников.

Руководствуясь тем, что из Конституции исчезают поселения как вид муниципальных образований, в декабре 2022 г. в Государственную Думу вносится законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в декабре 2021 г., одобрен в первом чтении 25.01.2022 г.) [102], который в качестве муниципалитетов в России оставляет городские и муниципальные округа и ВГМО городов федерального значения. В ряде регионов России проходит реформа территориальной организации МСУ, часть регионов полностью ликвидируют поселенческий уровень (Московская область, Калининградская область, Ставропольский край, Республика Удмуртия, Чувашская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Сахалинская область, Магаданская область), многие другие начинают постепенный переход к одноуровневым городским и муниципальным округам.

Динамика сокращения количества муниципальных образований представлена в табл. 7.

По состоянию на 1 января 2023 г. в РФ, по данным Росстата России, на территории страны 18402 муниципальных образований, около 80% из которых сельские поселения (рис. 62).

Несмотря на активные территориальные преобразования, в видовой структуре сохраняется высокая доля сельских поселений. Распределение по видам муниципальных образований необходимо было для четкого распределения вопросов местного значения.

## Динамика изменения количества муниципальных образований в России

Год	Всего	Вид муниципального образования						
		МР	СП	ГП	ГО	МО	ГОВГД	ВМО ГФЗ
2008	24151	1799	19861	1734	521	-	-	236
2010	23907	1829	19591	1739	512	-	-	236
2012	23118	1821	18833	1711	517	-	-	236
2014	22777	1815	18525	1660	520	-	-	257
2016	22406	1788	18177	1592	563	-	3	267
2018	24346	1759	17772	1538	591	-	3	267
2020	20846	1673	16821	1398	635	33	3	267
2021	20303	1606	16332	1346	630	100	3	267
2023	18402	1421	14580	1203	588	311	3	267

МР - муниципальные районы, СП - сельские поселения, ГП - городские поселения, ГО - городские округа, МО - муниципальные округа, ГОВГД - городские округа с внутригородским делением, ВМО ГФЗ - внутригородские муниципальные образования городов федерального значения

Источник: сост. авторами по данным Росстата.

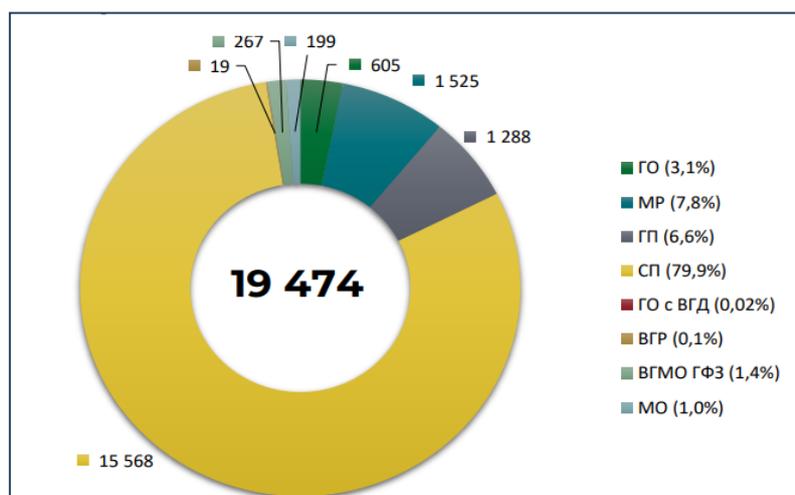


Рис. 62. Распределение муниципальных образований по видам по данным Министерства финансов на 01.01.2022 г.

Источник: [106].

### 6.3 Функции местного самоуправления и вопросы местного значения

Исходя из своей сущности местное самоуправление выполняет три функции:

- властную – местное самоуправление проводит политику государства, принимает устав муниципального образования и другие нормативные акты, распоряжается муниципальной собственностью, регулирует планировку и застройку территории муниципального образования и т.д.;
- гражданскую – реализует самоорганизацию жителей, вовлечение их в

процесс принятия решений и контроль за их исполнением;

- экономическую (хозяйственную) – ведет муниципальное хозяйство и удовлетворяет жизненно важные потребности населения.

Сфера реализации местного самоуправления определяется в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ через понятие «вопросы местного значения», содержание которого отчасти раскрывается в ч. 1 ст. 132: это вопросы муниципальной собственности, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов и иные вопросы местного значения.

В соответствии со ст. 2 ФЗ-131 *вопросы местного значения* – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [12].

Для каждого вида муниципального образования ФЗ-131 устанавливает четкий перечень вопросов местного значения. Исключение – это внутригородские муниципальные образования Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, здесь направления деятельности местной власти регулируются региональными законами. К компетенции органов МСУ, как правило, относятся вопросы обеспечения жизнедеятельности населения в границах территории муниципального образования.

Общими для всех видов муниципальных образований будут вопросы, указанные в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ (указаны выше). Далее в зависимости от предусмотренных законодательством типов муниципальных образований местные органы власти будут заниматься разными блоками вопросов местного значения.

На *городские поселения* возложены вопросы обеспечения жизнедеятельности населения в границах конкретных населенных пунктов, в частности, строительства и содержания муниципального жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения; благоустройства и озеленения, сбора и вывоза мусора, содержания мест захоронения; содержания и строительства автомобильных внутрипоселенческих дорог, транспортного обслуживания в границах поселения; библиотечного обслуживания, создания условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; развития массовой физической культуры и спорта; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, участие в реализации молодежной политики, разработка и реализация мер по обеспечению и защите прав и законных интересов молодежи, разработка и реализация муниципальных программ по основным направлениям реализации молодежной политики, организация и осуществление мониторинга реализации молодежной политики; обеспечения пожарной безопасности; обеспечения безопасности людей на водных объектах; гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. До внесения поправок в 2014 году аналогичные вопросы решали власти *сельских поселений* (рис. 63).

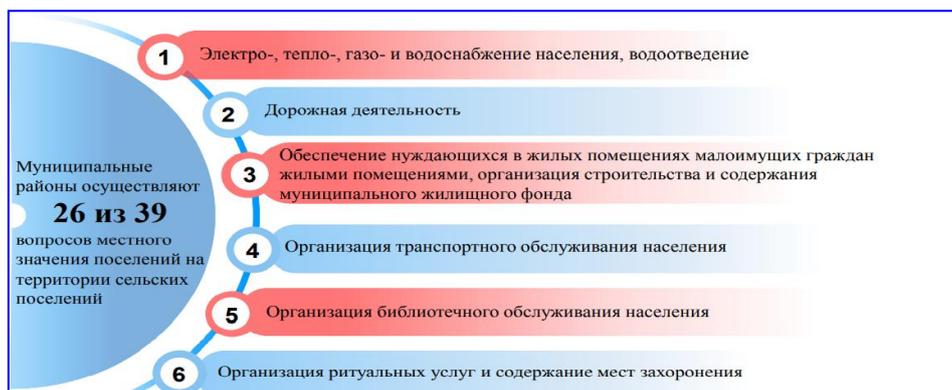


Рис. 63. Вопросы местного значения сельских поселений в сфере социально-экономического развития, централизованные на уровне муниципального района по ФЗ-131 с 2014 года

Источник: сост. авторами.

Сегодня этот перечень значительно сужен: обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах поселения; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения; утверждение правил благоустройства территории поселения и др.

Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы городских поселений. Многие субъекты РФ воспользовались данной возможностью и расширили сферу деятельности органов МСУ сельских поселений региональными законами. Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 61 субъекте Российской Федерации [99]. Почти во всех субъектах Российской Федерации, принявших такие законы, за всеми сельскими поселениями закреплён один и тот же объём полномочий. Исключения составили Иркутская, Ленинградская, Ростовская и Тюменская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, которые применили дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов.

В *муниципальных районах* власть будет решать вопросы местного значения, которые имеют межпоселенческий характер. Например, электро- и газоснабжения поселений; содержания и строительства автомобильных дорог между поселениями, транспортного обслуживания в границах района; охраны окружающей среды; предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти

субъектов РФ.

Основные отличия от поселений состоят в том, что за районным уровнем местной власти закреплены, например, еще такие вопросы как

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;

- создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

Сегодня сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящими в их состав поселениями. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов.

В *городских и муниципальных округах* органы муниципального управления будут заниматься совокупностью вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.

К вопросам местного значения *внутригородского района* относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;

5) создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей

внутригородского района услугами организаций культуры;

7) обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры, школьного спорта и массового спорта;

8) создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;

9) формирование и содержание архива внутригородского района;

10) утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории внутригородского района и др. [12].

Еще раз подчеркнем, что вопросы местного значения для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения устанавливаются региональными законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

ФЗ-131 предусмотрена возможность *передачи отдельных государственных полномочий субъекта Федерации или федерального центра (не входящих в перечень вопросов местного значения) для осуществления их органам местного самоуправления*. Решение о передаче полномочий и порядок их финансирования закрепляются законом.

Чаще всего государственные полномочия передаются органам местного самоуправления с целью экономии денежных средств и более эффективной реализацией переданных полномочий.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (делегированные полномочия), подразделяются на 3 группы [12] (рис. 64).

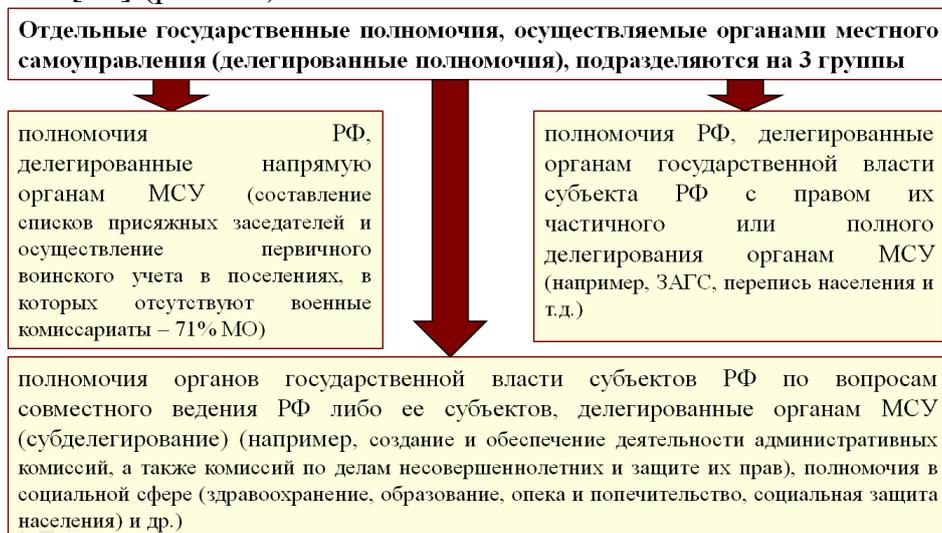


Рис. 64. Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления

Источник: сост. авторами.

Напрямую органам местного самоуправления делегированы два федеральных государственных полномочия – составление списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты.

30 федеральных государственных полномочий переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования). К этой группе относятся полномочия по осуществлению регистрации актов гражданского состояния, по проведению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по обеспечению жильем и компенсационными выплатами для отдельных категорий граждан – ветеранов, бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших в результате Чернобыльской аварии, аварии на производственном объединении «Маяк» и испытаний на Семипалатинском полигоне.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказываются полномочия в административно-деликтной сфере (создание и обеспечение деятельности административных комиссий, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), полномочия в социальной сфере (здравоохранение, образование, опека и попечительство, социальная защита населения). Муниципальным районам нередко также передаются полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений. Несколько реже в числе передаваемых муниципалитетам оказываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), организации транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

*Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения обеспечиваются собственными доходами местных бюджетов, а делегированные государственные полномочия – субвенциями из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в зависимости от уровня переданных государственных полномочий. Помимо финансовых средств органам местного самоуправления должны передаваться в пользование, управление или в собственность необходимые материальные средства.*

Муниципальное образование, в свою очередь, обязано обеспечить надлежащую реализацию делегированных ему полномочий, для этого оно вправе издавать общеобязательные нормативные правовые акты и контролировать их исполнение.

Органы государственной власти со своей стороны обязаны следить за исполнением переданных государственных полномочий, использованием органами местного самоуправления предоставленных материальных и финансовых средств. В случае нарушений со стороны органов местного са-

моуправления государственная власть вправе вынести предписание с требованием устранить допущенное нарушение.

## 6.4 Структура органов местного самоуправления в РФ и организационные модели их взаимодействия

Структуру органов МСУ составляют представительный орган муниципального образования (далее – МО), глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов МСУ, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом МО в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (до 2014 года этот вопрос находился в исключительной компетенции самого МО).

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает *обязательность наличия в муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации* [12].

### *Представительный орган МО*

Способы формирования представительного органа МСУ представлены на рис. 65.

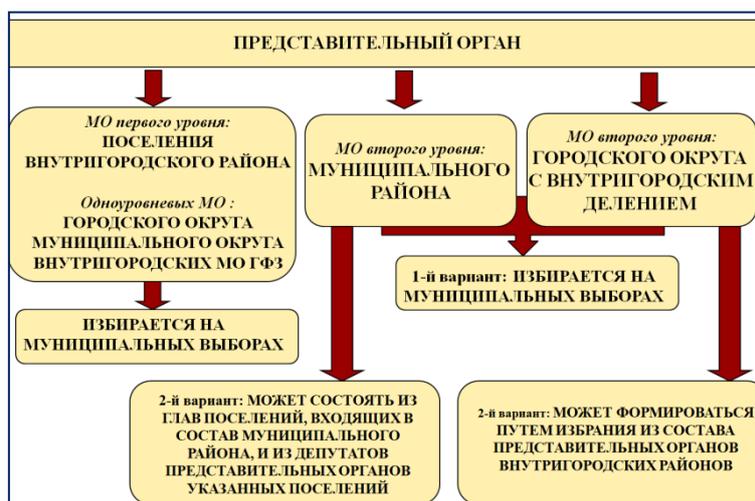


Рис. 65. Способы формирования представительного органа местного самоуправления

Источник: сост. авторами.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, ВГМО города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

В условиях двухуровневой системы муниципальных образований пред-

ставительный орган *муниципального района* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования может:

- состоять из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселений) нормой представительства;

- избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Аналогичным способом формируется и представительный орган *городского округа с внутригородским делением* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования.

Численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек – при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек [12].

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Основная функция депутатского корпуса муниципалитета – это правотворчество на уровне муниципального образования (Устав муниципального образования, бюджет, документы стратегического планирования и т.д.). Кроме того, задача депутатов – это активное взаимодействие с жителями для выявления и решения проблем. Встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создание помех движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры [12].

Нормативно-правовой акт представительного органа МО – это Решение. Названия представительных органов определяются Уставом МО (например, Совет депутатов, Муниципальный совет, Городская Дума, Собрание народных представителей и т.п.).

Депутаты представительных органов МСУ в большинстве своем работают на непостоянной основе, заработную плату получают 1-2 депутата (Глава МО или Председатель представительного органа МО и ещё один на-

родный избранник). На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – 1 депутат [12].

### Глава муниципального образования

Глава МО является высшим должностным лицом муниципального образования. На рис. 66 представлены все способы занятия должности Главой МО по ФЗ-131.



Рис. 66. Способы занятия должности главой муниципального образования  
 Источник: сост. авторами.

Региональный законодатель может предусмотреть для всех видов МО на территории субъекта РФ одинаковый способ занятия должности Главой МО, может жать возможность выбора для самих МО из всех трёх способов по ФЗ-131, а есть и вариант того, что в рамках закона субъекта РФ способы занятия должности главой МО будут дифференцированы по видам МО.

В России могут использоваться практически все модели МСУ, которые подробно рассматриваются в теории и практикуются в зарубежных странах: «совет – сильный мэр», «совет – слабый мэр», «совет – управляющий». При классификации организационных моделей главный критерий – это удельный вес полномочий, который сосредоточен «в руках» органа МСУ или должностного лица. В рамках модели «совет – слабый мэр» глава муниципального образования избирается из числа депутатов совета и в основном выполняет представительную функцию, исполнительная ветвь власти находится под контролем депутатского корпуса. В модели «совет – сильный мэр» глава МО избирается гражданами, формирует и руководит исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия. Модель «совет – управляющий» (ещё называют моделью с наёмным сити-менеджером), в рамках данной модели голова МО, как правило, избирается из числа депутатов, а для управления муниципалитетом нанимается по конкурсу профессионал в области управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Каждая из перечисленных моделей имеет свои достоинства и недостат-

ки: в случае с сильным советом можно говорить о том что коллективное принятие решения зачастую порождает безответственность; в модели с сильным мэром высокие требования предъявляются к человеку, который займёт эту должность (не всегда в случае прямых выборов у власти оказывается профессионал), кроме того возможны конфликты между депутатами и главой МО. В модели с наемным сити-менеджером «узким местом» становится отсутствие прямой связи между гражданами и исполнительно-распорядительным органом МСУ.

«Комиссионная модель», которая используется в США, и предусматривает сочетание в одном органе и представительных, и исполнительных функций российским законодательством не предусмотрена.

Повсеместное избрание глав муниципальных районов, городских и муниципальных округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 19 субъектов РФ. Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов, городских округов предусмотрено законами 3 республик – Бурятии, Саха – Якутии и Хакасии.

Прогнозируется, что система прямых выборов глав муниципальных образований будет сохранена не более чем в 20% муниципальных образований, в связи с тем, что в 2015 году в ФЗ-131 были внесены поправки и появился третий способ избрания Главы Мо по результатам конкурса. До 2015 г. конкурс проводился при занятии должности Главы Администрации МО. Давайте разберемся, в чем отличия. Для начала обратимся к вопросы формирования конкурсной комиссии (требования одинаковые и в случае конкурса на должность Главы МО, и в случае конкурса на должность Главы местной Администрации).

#### *Конкурсная комиссия*

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. В муниципальном районе, городском округе, муниципальном округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения *половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации* [12].

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

На рис. 67 представлен пример Туапсинского муниципального района Краснодарского края, где глава МО занимает должность по результатам конкурса.

В случае избрания глав МО из состава депутатов или на прямых выборах в субъектах РФ часто устанавливается система органов местного самоуправления, в которой предусмотрено назначение второго главы - главы местной администрации («сити-менеджера») по конкурсу. Требования к

конкурсной комиссии аналогичны вышеуказанным.

В этом случае мы ведём речь о «двуглавой» модели МСУ – Глава МО избирается из числа депутатов, а Глава Администрации нанимается по конкурсу, представительный орган в лице Главы МО заключает контракт с Главой администрации на время работы депутатов. Подобная модель сложна для восприятия гражданами, но активно используется во многих регионах (например, Санкт-Петербург, Ленинградская область и др.). На рис. 68 представлена «двуглавая модель» на примере ВГМО Санкт-Петербурга.

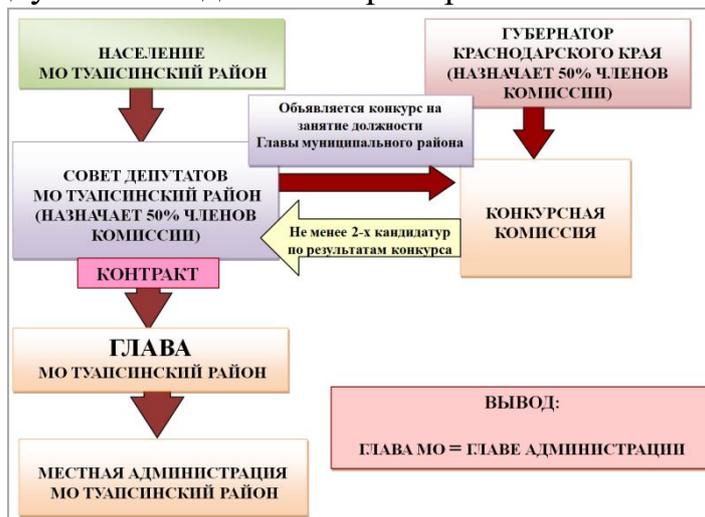


Рис. 67. Порядок формирования органов МСУ в Туапсинском муниципальном районе Краснодарского края

Источник: сост. авторами по данным открытых источников.

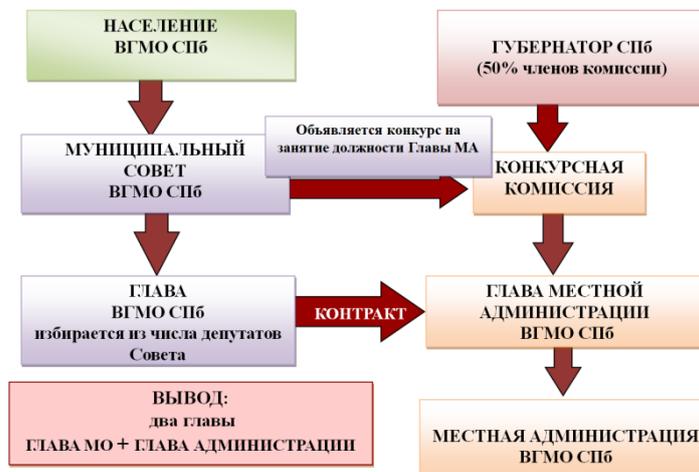


Рис. 68. Типовая модель органов МСУ во ВГМО Санкт-Петербурга

Источник: сост. авторами по данным открытых источников.

Глава МО сосредотачивает свое внимание на решении стратегических задач, а Глава местной администрации – наемный «сити-менеджер» занимается оперативными вопросами. На практике не всегда именно таким образом разграничиваются функции, многое зависит от личности. Де-юре больше полномочий у Главы МО, за которым остается принятие важнейших решений, но зачастую де-факто, Глава администрации, осуществляя руководство исполнительной ветвью власти, имеет серьезное влияние на вектор развития территории.

*Местная администрация* (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом МО полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом МО по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (рис. 69).



Рис. 69. Пример структуры местной администрации Никольского городского поселения Тосненского муниципального района Ленинградской области  
Источник: [112].

При формировании структуры местной администрации учитываются вопросы местного значения и делегированные полномочия, исходя из которых и происходит разделение функций и полномочий между комитетами, отделами, управлениями исполнительно-распорядительного органа МСУ.

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган МО.

## 6.5 Формы непосредственного участия населения в осуществлении МСУ в РФ

Главным фактором развития местного самоуправления является максимально возможное участие населения в процессе управления территорией муниципалитета. МСУ – это власть, максимально приближенная к населению, данный уровень обладает свойствами специфической общественной организации, вовлекающей население в свою деятельность, выполняющей функции самоорганизации местного сообщества, его структуризацию.

Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления установлены в главе 5 ФЗ-131 (ст. 22-33) (рис. 70).



Рис. 70. Формы участия населения в осуществлении МСУ

Источник: [54, с. 37].

### 1. Местный референдум

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом МО: 1) по инициативе, выдвинутой гражданами РФ, имеющими право на участие в местном референдуме; 2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями; 3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

В сложившейся практике последних лет местный референдум оказался тесно связан с *механизмом самообложения*. Лидером в данном формате является Республика Татарстан, в которой в самообложении участвует более 70 процентов муниципалитетов, а объем ежегодно собираемых средств оценивается примерно в 200 млн. рублей. Активность граждан поощряется софинансированием соответствующих проектов из бюджетов субъектов РФ. Также следует отметить, что изменения, введенные относительно недавно принятым Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ, позволяют вводить самообложение не только на местном референдуме, но и на сходе граждан, что в принципе может способствовать распространению данного института в других субъектах Российской Федерации. Местные референдумы о введении самообложения в 2020 году проводились 21 раз в 3 субъектах Российской Федерации (15 раз – в поселениях Кировской об-

ласти, 5 раз – в поселениях Республики Татарстан, 1 раз – в одном из поселений Алтайского края), по иным вопросам местные референдумы в 2020 году не проводились [99].

## *2. Муниципальные выборы*

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проходят в представительные органы МО и если законодательством предусмотрены прямые выборы высшего должностного лица МО.

*3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования*

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном законодательством для проведения местного референдума.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

## *4. Сход граждан*

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан, при численности жителей, обладающих избирательным правом, до 300 человек – могут осуществляться, если это предусмотрено уставом муниципального образования, сходом граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения остаются сходы граждан, периодически проводимые в малочисленных поселениях, как правило, насчитывающих не более 100 жителей (в нескольких случаях – от 100 до 300 жителей), обладающих активным избирательным правом, и исполнявшие полномочия представительных органов муниципальных образований. Такая форма осуществления местного самоуправления в 2020 году существовала в 70 поселениях, в том числе в городском поселении Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан и в 69 сельских поселениях в пределах 16 субъектов Российской Федерации. Сохраняется тенденция к сокращению численности таких поселений, многие из которых фактически покинуты населением [99].

### 5. Правотворческая инициатива граждан

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования.

В 2020 году более 200 раз органами МСУ рассматривались гражданские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов [99].

### 6. Территориальное общественное самоуправление

Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (рис. 71).



Рис. 71. Характеристика ТОС по ФЗ-131

Источник: [54, с. 39].

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения ТОСы получили распространение. В соответ-

ствии с ФЗ-131 уставы ТОСов регистрируются органами МСУ после их принятия на собраниях и конференциях граждан в границах, установленных представительными органами МСУ, при этом централизованный учет ТОСов в масштабе РФ или отдельных ее субъектов отсутствует. По примерным оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2020 года насчитывается около 35 тысяч ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,5 тысяч муниципальных образований. При этом около 2,7 тысяч ТОСов (7 процентов от общего их числа) имеют статус юридических лиц [99].

Институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов с высокой плотностью населения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях. При этом следует отметить неравномерное распространение ТОС не только в масштабах страны, но и зачастую по многим соседним субъектам Российской Федерации со сходными социально-демографическими параметрами.

#### *7. Староста сельского населенного пункта*

Для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом. Срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач:

- 1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;
- 2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;
- 3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам

организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте и др.

По данным органов государственной власти субъектов РФ сельские старосты назначены более чем в 29 тысячах населенных пунктах, расположенных в пределах 6,6 тысячи муниципалитетов, а еще в 2,5 тысячах муниципалитетов создана необходимая правовая база для их назначения. Институт старост как посреднический механизм между органами местного самоуправления и населением оказался востребованным в субъектах Российской Федерации, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу увеличенных размеров муниципалитетов, охватывающих большое число населенных пунктов. Данный институт получил наибольшее распространение в Республике Башкортостан (более 3,5 тысяч), в Тверской области (более 2,2 тысяч), в Московской области (более 2,2 тысяч), а также в Удмуртской Республике, Республике Чувашия, Брянской, Вологодской, Ленинградской, Нижегородской и Тульской областях (более 1 тысячи).

В целом данный институт востребован в субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на существенном удалении друг от друга населенных пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах Российской Федерации с преобладанием достаточно компактных поселений (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федерального округа) институт сельских старост развития не получил [99].

#### *8. Публичные слушания, общественные обсуждения*

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

На публичные слушания должны выноситься:

- 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий;
- 4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, преду-

сматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

#### *9. Собрание граждан*

Проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Общераспространенными формами гражданской активности являются собрания граждан. При этом необходимо отметить, что при решении ряда ключевых вопросов местного значения (принятие и изменение уставов муниципальных образований, утверждение и изменение местных бюджетов, вопросы территориального планирования, изменение территориальной организации местного самоуправления и т.п.) проведение публичных слушаний либо общественных обсуждений является обязательным.

#### *10. Опрос граждан*

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

#### *11. Обращения граждан в органы местного самоуправления*

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

В 2020 году в ФЗ-131 была введена ст. 26.1 *Инициативные проекты* – форма участия населения в осуществлении МСУ (рис. 72).

Инициативный проект должен содержать следующие сведения:

- 1) описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;
- 2) обоснование предложений по решению указанной проблемы;
- 3) описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;

- 4) предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- 5) планируемые сроки реализации инициативного проекта;
- 6) сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
- 7) указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
- 8) указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект и иные сведения, если предусмотрено законодательством [12].

<b>ИНИЦИАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ</b>
<p>В целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект.</p>
<p>Инициативная группа:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования,</li> <li>- органы территориального общественного самоуправления,</li> <li>- староста сельского населенного пункта.</li> </ul> <p>Минимальная численность инициативной группы может быть уменьшена нормативным правовым актом ПО МО.</p> <p>Инициаторы проекта при внесении инициативного проекта в местную администрацию прикладывают к нему соответственно протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями муниципального образования или его части.</p>

Рис. 72. Характеристика инициативных проектов по ФЗ-131 как формы участия населения в осуществлении МСУ

Источник: сост. авторами.

Инициаторы проекта при внесении инициативного проекта в местную администрацию прикладывают к нему соответственно протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями МО или его части. Информация о внесении инициативного подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте МО в течение 3 рабочих дней. Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Пример схемы реализации инициативных проектов в городе Сургуте представлен на рис. 73.

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.



Рис. 73. Схема реализации инициативных проектов в городе Сургуте  
Источник: [113].

## 6.6 Экономическая основа местного самоуправления в РФ

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Для решения вопросов местного значения ФЗ-131 предусматривает экономическую основу МСУ (рис. 74).



Рис. 74. Экономическая основа МСУ

Источник: [54, с. 57].

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Органы МСУ от имени МО самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в рамках закона: вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ (органам государственной власти регионов) и органам МСУ иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

*Местный бюджет* (МБ) представляет собой элемент бюджетной системы РФ. Каждое муниципальное образование формирует собственный бюджет. МБ – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

*Собственные доходы местных бюджетов* формируются за счет следующих источников:

- 1) местных налогов и сборов;
- 2) отчислений от регулирующих доходов и сборов;
- 3) неналоговых доходов.

Местные налоги и сборы – это налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

Регулирующие доходы – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, в ряде случаев они устанавливаются на долговременной основе (на три года). Структура налоговых доходов муниципальных образований представлена на рис. 75.

Размеры доходной части местных бюджетов варьируются от нескольких сотен тысяч рублей в малочисленных поселениях до нескольких десятков миллиардов в городских округах – центрах агломераций («городах-миллионниках»), а также городских округах – центрах промышленно-добывающих регионов.

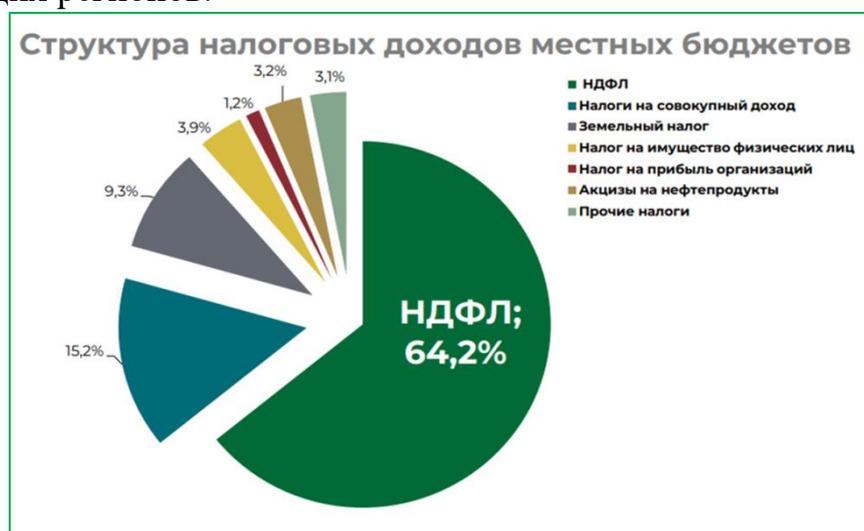


Рис. 75. Структура налоговых доходов муниципальных образований за 2022 г.  
Источник: [106].

Так, доходная часть бюджета городского округа Новосибирск за 2020 год составила 49 млрд рублей, бюджета городского округа Екатеринбург – 47 млрд рублей, бюджета городского округа Сургут – 30 млрд рублей. Вместе с тем доходная часть бюджетов 12,1 тысячи муниципалитетов (что составляет около 58 процентов от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса) в 2020 финансовом году не превысила 10 млн руб-

лей, а у 295 муниципалитетов составила не более 1 млн рублей.

Распределение налоговых доходов по видам МО характеризуется следующими показателями: в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов) аккумулируется свыше 65% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – порядка 25%, в бюджетах городских поселений – 4,6%, в бюджетах сельских поселений 4,7%.

Бюджетообразующим налогом в целом по всем видам МО продолжает оставаться НДФЛ (64,2% по данным 2022 г.), а в неналоговых поступлениях более половины доходов – это доходы от использования муниципального имущества (рис. 76).



Рис. 76. Структура неналоговых доходов муниципальных образований за 2022 г. Источник: [106].

К инструментам горизонтального выравнивания относят межбюджетные трансферты: дотации, субсидии и субвенции (рис. 77).

Степень дотационности МО по данным Минфина за 2022 г. представлена на рис. 78.

Основная часть бюджетов муниципальных образований в РФ высокодотационна. Связано это с тем, что различия в уровне экономического развития между муниципалитетами так же как и между субъектами Российской Федерации, очень сильны, и в муниципальных бюджетах это проявляется еще больше. Подавляющее большинство (93,6%) муниципальных образований являются получателями дотаций. В структуре дотаций растет доля дотаций на обеспечение сбалансированности и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. У более чем 50% муниципальных образований объем дотаций (в т.ч. замененных доп. нормативам отчислений) превышает 20% собственных доходов (по данным 2022 г.).

Расходы местных бюджетов – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

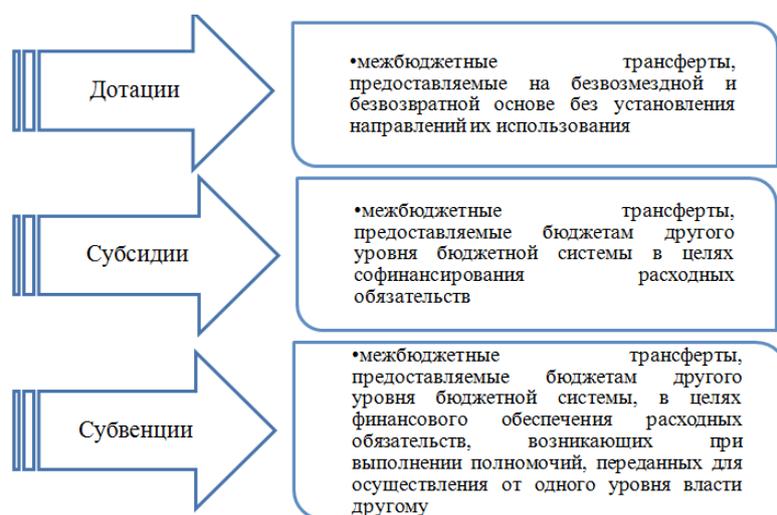


Рис. 77. Межбюджетные трансферты в РФ

Источник: сост. авторами на основе БК РФ].

Доля дотаций, в т.ч. замененных доп. нормативам отчислений, в течение двух из трех последних отчетных лет, в общем объеме собственных доходов местного бюджета, %	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО	МО
менее 5%	18,4	18,3	3,4	36,9	17,2	66,7	15,8	54,7	1,1
в том числе муниципальные образования, не получающие дотации, в т.ч. замененной доп. нормативами отчислений	6,4	5,5	1,2	11,9	5,5	33,3	15,8	53,9	0
от 5% – до 19,9%	21,7	25,9	18,3	22,8	22,2	33,3	15,8	0,4	15,6
от 20% – до 49,9%	34,3	43,9	54,2	37,5	31,8	0	57,9	5,6	55,3
50% и более	25,6	11,9	24,1	2,9	28,8	0	10,5	39,3	27,9

Рис. 78. Степень дотационности МО на 2022 г.

Источник: [106].

#### Расходы бюджетов:

- текущие расходы;
- капитальные расходы.

Капитальные расходы – часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность:

Текущие расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование МО (содержание органов МСУ, бюджетных учреждений, оказание поддержки отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование и др.).

Расходная часть местных бюджетов включает финансирование расходов, связанных с решением вопросов местного значения, с управлением и развитием экономики и социальной сферы, расходы по погашению долгов (ссуд, займов).

Специфической чертой МБ является наличие в них различных составных частей, связанных с исполнением расходных обязательств самого муниципального образования и переданных ему для осуществления отдельных государственных полномочий. Поэтому в местных бюджетах отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением ими полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств

муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств не допускается. Рассмотрим структуру расходов МО, представленную на рис. 79.



Рис. 79. Структура расходов МО за 2022 г.

Источник: [106].

Самой затратной статьёй расходов местных бюджетов остается сфера образования.

Подводя итоги, отметим, что вследствие сложившейся ситуации с финансовым обеспечением реформы местного самоуправления идет «вымывание» собственной компетенции органов местного самоуправления, в первую очередь, сельских поселений и малых городов. Причем это осуществляется на законных основаниях, в частности, путем заключения соглашений о передаче части полномочий поселений, включая бюджетно-налоговые полномочия, органам местного самоуправления муниципальных районов.

Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов *городских округов* в целом по РФ характеризуется низким уровнем дотационной зависимости.

Доходы от местных бюджетов недостаточны для исполнения вопросов местного значения, перечень которых постоянно расширяется. Финансовая помощь из бюджетов субъектов РФ является для многих муниципальных образований основным источником формирования местных бюджетов.

Все указанные обстоятельства и стали одним из основных аргументов сторонников упразднения поселенческого уровня и перехода к одноуровневым городским и муниципальным округам.

## Тема 7

# ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

### 7.1 Содержание, стили формирования и виды государственной политики

*Государственная политика* – это совокупность целей, задач, приоритетов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением институтов гражданского общества.

Разработка государственной политики должна отвечать принципам открытости, прозрачности, рациональности, ориентированности на результаты и предоставление качественных услуг населению.

*Процесс формирования и реализации государственной политики* обычно проходит четыре этапа, представленных на рис. 80.

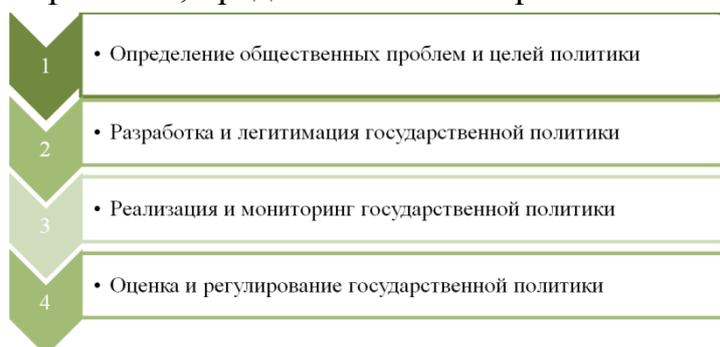


Рис. 80. Этапы разработки и реализации государственной политики

Источник: сост. авторами.

Выделяют несколько *стилей формирования государственной политики*:

1. Превентивный, когда на основе анализа и прогнозирования развития ситуации заранее стараются спланировать и осуществить мероприятия.

2. Реагирующий, при котором активно начинают действовать уже после того, как проблема приобретёт серьёзный характер для общества или государства.

3. Кризисный, основанный на преодолении критической ситуации и выживании в данных условиях.

В зависимости от того, кто играет главную роль в выдвижении целей и задач выделяют различные модели разработки государственной политики:

1. Модель «сверху-вниз» или централизованная модель, когда решения принимаются на высших уровнях управления, а затем доводятся до нижних уровней и конкретных исполнителей.

2. Модель «снизу-вверх» или демократическая, при которой формирование политики начинается с нижних структур государственного управления, активно привлекаются общественные группы и организации, участвующие в разработке и осуществлении различных программ и проектов. На основании их предложений и с учётом их мнений разрабатывается це-

лостная государственная политика.

3. «Смешанная» модель объединяет эти два подхода, когда существуют механизмы привлечения к разработке политики граждан и общественных организаций при сильном централизованном управлении.

Государственная политика классифицируется по таким основаниям:

- сферы общественной жизни – экономическая, социальная и пр.;
- уровень реализации политики – международная, общегосударственная, региональная, местная;
- функции политики – внешняя, внутренняя; структура и объемы воздействия – отраслевая, структурная, территориальная.

По объектам воздействия каждый вид политики подразделяется на отдельные направления, например, социальная политика включает молодежную политику, семейную политику и т.п.

Рассмотрим особенности экономической и социальной политики государства.

*Государственная экономическая политика* – комплекс действий государства, реализуемый на международном, макроэкономическом, отраслевом и региональном уровнях (а в отдельных случаях – и на микроэкономическом уровне), направленный на выбор и обеспечение оптимальной институциональной модели национальной экономики и на достижение максимально эффективного (с учётом национальных экономических интересов и имеющихся ресурсов) функционирования национальной экономики в мировой системе разделения труда в интересах достижения и поддержания высокого уровня благосостояния населения [86, с. 13].

Таким образом, государство проводит экономическую политику для регулирования, коррекции, стабилизации процессов экономики как внутри страны, так и на международном уровне для повышения эффективности экономических взаимоотношений, развития экономики страны, решения социально-экономических проблем. В периоды кризисов цели экономической политики могут меняться. Она будет направлена на стабилизацию ситуации в стране, поддержку и сохранение жизненно важных секторов, преодоление негативных последствий внешних и внутренних воздействий на экономику.

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

Государственная экономическая политика последовательно реализуется через отдельные подвиды, регулирующие различные сферы народного хозяйства: денежно-кредитную, бюджетно-налоговую, промышленную,

инновационную и т.д. Для успеха экономической политики в целом необходимо обеспечить единство целей и задач этих специфических политик, т.е. единство институциональной модели их реализации. В противном случае отдельные подвиды будут реализовываться независимо друг от друга и ориентироваться на достижение своих собственных целей (нередко – в ущерб другим сферам и стране в целом) [86, с. 13].

Инструментами реализации экономической политики выступают: налоги, трансферты и пр.; общая масса денег, норма резервирования и пр.; таможенные пошлины, квоты на ввоз и вывоз капитала, товара, экспортно-импортные тарифы и др.

*Государственная социальная политика* – целенаправленная деятельность государства по управлению общественными процессами и отношениями в социально-культурной сфере. Социальная политика реализуется государством в основных сферах социальных отношений: рынок труда, занятость и безработица; регулирование доходов населения; демография, семья, материнство и детство, молодежь; социальная защита; пенсионное обеспечение; социальное обслуживание; социальное страхование; образование, профессиональная переподготовка, повышение квалификации; наука; здравоохранение; обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами; культура; физическая культура, спорт, туризм; экологическая безопасность; защита социальных прав всех категорий граждан. Соответственно этим сферам выделяют направления социальной политики.

Социальная политика характеризуется множественностью целей и функций. *Инструменты* государственной социальной политики – социальное законодательство; система государственных социальных стандартов (социальные нормативы и нормы). *Методами* разработки и реализации социальной политики являются социальное целеполагание, социальное прогнозирование, социальное программирование.

Важнейшим *механизмом* реализации государственной социальной политики является *социальная защита*, понимаемая в российском правовом поле как совокупность гарантированных государством мер, направленных на минимизацию влияния факторов, снижающих качество жизни граждан.

Согласно определению Международной организации труда социальная защита как комплекс мер включает: 1) стимулирование стабильной, оплачиваемой трудовой деятельности; 2) предотвращение и компенсацию части доходов в случае возникновения основных социальных рисков посредством социального страхования; 3) предоставление социальной помощи уязвимым группам населения, не являющимся участниками системы социального страхования; 4) доступ граждан к основным правам и услугам, таким, как образование, медицинская помощь [109].

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективные и комплексные системы социальной защиты включают в себя: *обязательное социальное страхование, социальную помощь, пенсионное обеспечение, систему государственных пособий*. Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство.

Важнейшим подвидом социальной политики является демографическая. Рассмотрим *основные направления демографической политики в современной России*.

Демографическая ситуация в России является сегодня одной из самых острых социально-экономических проблем, затрагивающих интересы национальной безопасности. Ежегодно население России сокращается на 700 – 800 тыс. человек. В 2007 г. утверждена Концепция демографической политики РФ на период до 2025 года. Целями демографической политики на этот период было определено создание условий для роста численности населения страны до 145 млн человек и увеличения ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет.

Можно отметить, что меры поддержки семей с детьми, введенные Правительством РФ способствовали увеличению числа рождений (например, материнский капитал). Впервые за более чем 20 лет наблюдался естественный прирост населения. Ожидаемая продолжительность жизни выросла до 71 года. Стало рождаться больше детей – в 2014 г. на 17,5 тыс. больше, чем в 2013-м, в том числе вторых и третьих [98].

Однако демографы акцентируют внимание на том факте, что успехи были вызваны и другим: в данный период в возраст наиболее активного рождения детей вступало многочисленное поколение 80-х. Мы получили своего рода демографический бонус, благодаря которому имели возможность улучшить наши демографические показатели. На сегодняшний день этот исторический бонус практически исчерпан.

Сегодня растет число пенсионеров, поскольку выходят из трудоспособного возраста самые многочисленные послевоенные поколения. В то же время в трудоспособный возраст входят родившиеся после 1992 года малочисленные поколения.

Кроме того, высокий уровень общего увеличения численности жителей России в 2014–2016 гг. был обеспечен значительным приростом количества мигрантов, то есть рост населения в государстве обеспечивался не столько увеличением рождаемости и уменьшением смертей, сколько существенным притоком мигрантов [98].

*Государство использует меры административного, экономического и социально-психологического характера при разработке и реализации демографической политики.* Отметим такие инструменты демографической политики как материнский капитал (выплата за рождение/усыновление второго, третьего и последующего ребенка), ежемесячная денежная выплата на третьего ребенка, бесплатное предоставление многодетным семьям земли для строительства жилья, увеличение мест в детских садах.

В 2017 году было принято решение продлить действие такой меры как «материнский капитал», кроме того были введены *дополнительные возможности использования* материнского сертификата за второго ребенка – в частности, выплачивать из маткапитала ежемесячные выплаты до 1,5 лет в размере регионального прожиточного минимума (ПМ) на ребенка нуждающимся семьям и использовать сертификат до достижения ребенком 3

лет на оплату услуг по присмотру и уходу в дошкольных учреждениях (детских садах).

С 2018 года были введены доплаты для детей до полутора лет. Сумма выплат исчисляется из размера прожиточного минимума ребенка, установленного в субъекте РФ. Учитываются доходы семьи.

В 2022 году маткапиталом воспользовались более 1 млн родителей. С 1 февраля 2023 года его размер увеличился, на первого ребенка составил 589,5 тыс., а на второго ребенка – 779 тыс. Для граждан с невысоким уровнем дохода государство предусмотрело выплату на детей до трех лет. В среднем по стране она составляет 13,5 тыс. рублей, а получили ее более 1,2 млн семей только за прошлый год [107].

Эксперты не отрицают важности экономической поддержки семей с детьми в рамках проводимой государственной политики, однако говорят, что она, во-первых, должна быть более серьезной, а во-вторых, сочетаться с другими – нематериальными мерами. Антонов А., заведующий кафедрой социологии семьи и демографии социологического факультета МГУ, уверен, что деньги не увеличивают потребность людей в детях, нужна пропаганда многодетности. Эксперт отмечает, что больше половины семей в России должны иметь трех и более детей для того, чтобы население России не уменьшалось. Также суммарный коэффициент рождаемости должен расти за счет увеличения семей с тремя-четырьмя детьми. Количество семей с тремя и более детьми в РФ составляет 2,3 млн. При этом всего в России проживают 24,5 млн семей, в которых воспитываются 30 млн детей. Таким образом, многодетные семьи составляют около 10% от общего числа семей в РФ. По мнению Антонова А.: «Чтобы у нас 50 процентов семей стали трехдетными, нам надо "охмурять" в этом направлении все население с утра до вечера. Цинично, но нужен пиар многодетности, и тут телевидение, конечно, эффективнее всего». К тому же, по его мнению, правительство делает ошибку, ориентируя свою политику на тех, кто уже состоит в браке, ставку нужно делать на нынешних подростков и детей [114]. Необходимо использовать максимально широкий диапазон средств, мотивирующих к многодетности: с помощью СМИ, льгот, статуса, налогов, выплат.

Основным механизмом реализации государственной политики на современном этапе является программно-целевой подход. Производной программно-целевого подхода можно считать практику разработки и реализации национальных проектов (2005 г., 2018 г.), посредством которых предлагается решить наиболее сложные социально-экономические проблемы страны. Более подробно о национальных проектах будет рассказано далее.

## **7.2 Программно-целевой подход в государственном и муниципальном управлении**

### ***7.2.1 Исторические аспекты применения программно-целевого подхода в государственном управлении***

Стратегическое управление предполагает решение комплекса задач, взаимоувязанных по времени, ресурсам и другим параметрам, причем, как правило, для реализации целей требуется гораздо больший период времени, чем один год.

В данной ситуации возникает проблема согласования долгосрочных комплексных решений и текущих бюджетных заданий. В качестве инструмента разрешения данного противоречия используется программно-целевой подход (далее – ПЦП). ПЦП является основным методом планирования, а самым универсальным инструментом программно-целевого управления служат целевые программы, сегодня более распространенной является формулировка – государственные программы РФ, государственные программы субъектов РФ и муниципальные программы.

ПЦП на сегодняшний день – самый эффективный способ решения острых проблем, которые требуют сосредоточения ресурсов, целевой ориентации используемых средств, концентрации усилий и согласованности действий. В любой деятельности программирование помогает усиливать плановое начало, направлять усилия и ресурсы в нужное русло, поэтому программно-целевой подход может применяться как в командной экономике, так и в рыночной экономики, хотя характер использования и условия будут отличаться.

Официальное признание программ как инструмента планирования относят к началу XX века, когда в условиях возникших крупномасштабных экономических проблем в мире, программно-целевой метод управления становится способом их решения. С установлением советской власти появились первые советские программы развития отдельных отраслей. Первым таким комплексным планом можно считать план ГОЭЛРО (Государственная комиссия по электрификации России), разработанный в 1920 г. Долгосрочная комплексная программа обладала основными признаками программно-целевого подхода: целенаправленностью и соподчиненностью целей и была ориентирована на подъем народного хозяйства. Постепенно целевые программы стали образовывать основу и базу для будущих пятилетних планов [52, с. 8].

Постепенно благодаря развитию идей системного подхода, сетевого планирования, экономического программирования в капиталистических странах (планирование военно-промышленного комплекса США) программно-целевое планирование в СССР выделилось в относительно самостоятельную ветвь народного хозяйства. Первая половина 1980-х годов характеризовалась значительным ростом комплексных народнохозяйственных программ. В этот период были достигнуты определенные экономические и социальные показатели, благодаря реализации региональных ком-

плексных программ. Развитие методов и приемов целевого планирования позволило расширить методику программно-целевого планирования многоотраслевого хозяйствования. Процесс осуществления нового курса в области внутренней политики в конце 1980-х годов, постепенно приводил к ослаблению и ограничению функций и полномочий системы централизованного планирования народным хозяйством в пользу рыночных методов хозяйствования. Непродуманный отказ от наработанной базы централизованной системы планирования значительно повлиял на длительность и масштабность экономического кризиса в начале 1990-х годов.

Советский опыт разработки и применения ПЦП в народном хозяйстве свидетельствует о его высоком потенциале при решении социально-экономических проблем. Однако, как замечает, Б.А. Райзберг, методическое несовершенство программных разработок и процессов их реализации не обеспечило получение требуемых результатов. Имеющийся приоритет государственного плана над народнохозяйственными программами породил проблему несогласованности целей государственного плана и программ, которая так и не была решена. Не удалось достигнуть согласия между отраслевым планированием и межотраслевыми программами, отсутствовала синхронизация между комплексными программами хозяйствования и перспективными государственными планами развития. Количество и масштабность комплексных программ и расходуемые ресурсы не были четко определены, поэтому инвестиции в программы не редко превышали реальные возможности. Проблема определения масштаба и нехватки ресурсов повлекла за собой проблему приоритетности программируемых задач. Механизм выбора проблем, подлежащих решению комплексными программами не был достаточно развит, как правило, решение принималось исходя из степени неотложности. Таким образом, имеющиеся недостатки влекли за собой дестабилизацию и невыполнение поставленных программ и планов [52, с. 10].

В связи с разрушением централизованного планирования, а с ним и Госплана, программно-целевое планирование уже не являлось частью государственного плана социального и экономического развития. Но это вовсе не означало отмену программного планирования. Целевые государственные программы стали инструментом государственного планирования в условиях рыночной экономики, главное отличие заключалось в контрактном, а не директивном, как это было ранее, характере реализации программы.

В 1995 году правительством РФ был утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская федерация». Документ был предназначен для определения содержания целевых программ, в нем утверждалась структура, источники финансирования, критерии отбора, методы, участники программ. Принятие такого документа во многом способствовало подъему ПЦП в переходной экономике России.

Целевые программы Российской Федерации значительно отличались от Советской системы. Главное отличие, присущее рыночной экономике, за-

ключалось в возможности любым юридическим и физическим лицам выступать в качестве инициаторов целевых программ, с определенным характером государственного участия, когда прописывались процедуры управления и контроля. Государство стало четко прописывать критерии, факторы и приоритеты отбора проблем, целевым программам была разработана типовая структура, соответствующая рыночной модели.

С 2000 года программно-целевое планирование в России используется достаточно интенсивно для решения социально-экономических проблем, связанных с качеством жизни, демографией, развитием наукоемких отраслей промышленности и отраслей сферы услуг [52, с. 13].

Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р была принята Программа Правительства РФ по повышению бюджетных расходов на период до 2012 года, в которой рекомендовано органам государственной власти субъектов федерации и органам местного самоуправления разработать и принять соответствующие региональные и муниципальные программы. В основе данной программы лежал переход к программно-целевому принципу деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, как одному из главных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов. Фактически речь шла о переходе к программной структуре всех бюджетов. Планировалось, что ПЦП к составлению бюджета позволит анализировать соотношение между затратами и результатами что, таким образом, повысит эффективность принимаемых программ.

Несмотря на достаточно долгое применение программно-целевого подхода, проблемы применения и реализации государственных и муниципальных программ оставались и остаются. Главные трудности, по-прежнему заключаются в отсутствии оценки достижения целей программ, как правило, разработчики не способны выбрать нужные показатели для анализа результатов и эффективности. Структура и динамика бюджетных расходов плохо увязаны с целями государственной и муниципальной политики. Государственные программы не увязаны между собой ни по целям, ни по срокам их реализации. В результате, сохраняется краткосрочный характер планирования бюджета и условия для неоправданного увеличения бюджетных расходов. Принятие ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было призвано решить данные проблемы.

### ***7.2.2 Стратегическое планирование в РФ: правовая основа, принципы, задачи, участники и документы стратегического планирования***

Правовой основой ПЦП в РФ является Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ-172).

Стратегическое планирование (далее – СП) – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ,

субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития страны, региона, муниципального образования и обеспечение национальной безопасности государства [17].

ФЗ-172 предусмотрена последовательная реализация ряда основных управленческих функций в рамках процесса стратегического планирования, представленных на рис. 81.



Рис. 81. Общая характеристика процесса стратегического планирования по ФЗ-172

Источник: [100].

*Система стратегического планирования строится на принципах:* единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе [17]. Важное место занимает принцип синхронизации документов СП, все они должны быть релевантными в отношении разных уровней публичной власти (документы СП МО должны соответствовать документам СП региона и все вместе – документам СП страны).

Основными задачами СП являются:

- 1) координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;
- 2) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ре-

сурсного обеспечения;

4) создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования и др. [17].

Проекты документов СП выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства РФ, в том числе законодательства РФ о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

В целях информационного обеспечения СП создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления (<http://gasu.gov.ru/>).

Документы СП подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством РФ, с учетом требований законодательства о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

*Участниками стратегического планирования на федеральном уровне являются:*

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума);
- 3) Правительство Российской Федерации;
- 4) Совет Безопасности Российской Федерации;
- 5) Счетная палата Российской Федерации;
- 6) Центральный банк Российской Федерации;
- 7) федеральные органы исполнительной власти.

*Участниками стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации являются:*

- 1) законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- 2) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- 3) высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;
- 4) исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 5) контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации.

*Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами [17].*

*К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:*

- ежегодное послание Президента Российской Федерации Федерально-

му Собранию Российской Федерации;

- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- государственные программы Российской Федерации и др.

*К документам стратегического планирования, разрабатываемым на региональном уровне, относятся:*

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственные программы субъекта Российской Федерации;
- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

В табл. 8 соотнесены виды деятельности в рамках стратегического планирования на уровне региона на примере Ленинградской области с указанием их содержания по ФЗ-172 и соответствующих им документов стратегического планирования.

*К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне МО, относятся:*

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа [17].

*Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования* – деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов СП, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности страны.

**Виды деятельности в рамках стратегического планирования  
в Ленинградской области и соответствующие им документы согласно  
ФЗ-172**

Вид деятельности в рамках стратегического планирования	Предназначение вида деятельности	Документы стратегического планирования
Целеполагание	Определение целей и приоритетных направлений социально-экономической политики Ленинградской области	Закон Ленинградской области от 08.08.2016 N 76-оз "О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона "О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года" (Принят Законодательным собранием Ленинградской области 13 июля 2016 года)
Прогнозирование	Определение и научное обоснование рисков, результатов и показателей социально-экономического развития Ленинградской области	Постановление Правительства Ленинградской области от 18.09.2015 N 360 "Об утверждении Прогноза социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2030 года" (на долгосрочный период)  Распоряжение Правительства Ленинградской области от 27.09.2018 № 520-р "Об одобрении прогноза социально-экономического развития Ленинградской области на период 2019-2024 годов" (на среднесрочный период) Постановление Правительства Ленинградской области от 06.02.2017 года N 14 "Об утверждении бюджетного прогноза Ленинградской области на период до 2028 года"
Планирование	Разработка планов, направленных на достижение целей и приоритетных направлений социально-экономической политики Ленинградской области и механизмов их реализации	Постановление Правительства Ленинградской области от 27.09.2017 N 388 "Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года" Схема территориального планирования Ленинградской области
Программирование	Разработка государственных программ Ленинградской области и механизмов их реализации	Государственные программы Ленинградской области

Источник: сост. авторами по данным из открытых источников.

### **7.2.3 Понятие и виды программ**

В самом общем виде целевая программа представляет совокупность намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение насущной проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств для достижения поставленной цели.

Исходя из общих положений ПЦП и управления, выделяются следующие основные стадии разработки программы:

1) целевая установка программы, углубляющая представление о целях и задачах программы;

2) разработка и обоснование путей и способов осуществления программы (проектно-научная разработка программы);

3) структурная разработка (разделение на подпрограммы и проекты, построение функциональной и исполнительной структуры, программы, установление состава программных мероприятий по подпрограммам и проектам);

4) ресурсная разработка (определение структуры, объемов и источников удовлетворения потребностей программы в материальных, трудовых, финансовых, информационных ресурсах).

*Виды программ:*

*Государственная программа Российской Федерации* – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, в том числе направленных на достижение национальных целей развития страны, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [28].

Типы государственных программ РФ представлены на рис. 82.

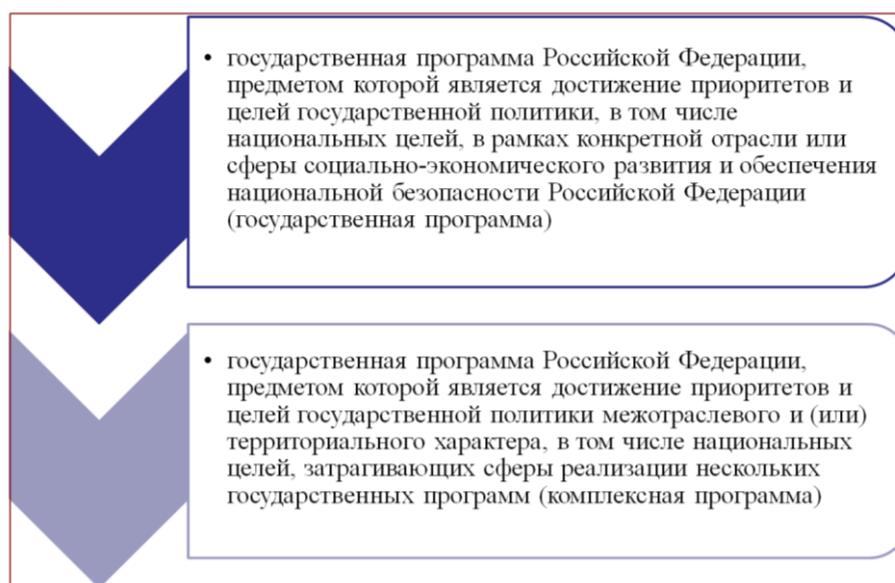


Рис. 82. Типы государственных программ РФ

Источник: сост. авторами.

Для каждой цели государственной программы (комплексной программы) формируются показатели, отражающие конечные общественно значимые социально-экономические эффекты. Показатели государственных

программ (комплексных программ) и их структурных элементов, затрагивающие предметы ведения субъектов РФ и (или) вопросы местного значения, декомпозируются по субъектам Российской Федерации [28].

*Государственная программа субъекта Российской Федерации* – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

*Муниципальная программа* – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Использование ПЦП на каждом уровне – общегосударственном, региональном, муниципальном – в своей основе определяется характером и территориальным масштабом возникновения комплексной проблемы.

Так для общегосударственного уровня предметом программной проработки являются проблемы, оказывающие глобальное влияние на динамику развития экономики страны и связанные с реализацией регионального резерва государственной промышленной политики: освоение пионерских районов промышленного развития; вовлечение в хозяйственный оборот крупных материально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов; изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки; реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения, а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов экологических проблем регионального характера (катастроф техногенного характера и т.д.) и др.

На уровне регионов программного подхода требует решение таких проблем, как осуществление коренных структурных сдвигов в экономике. В их числе: создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств – «точек роста», объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкурентные преимущества региона; создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития предприятий в регионе и др.

На уровне муниципалитетов предметом программной проработки могут являться: проблемы ликвидации диспропорций в развитии производства и инфраструктуры, реализующих локальные воспроизводственные циклы (предприятия сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объекты местной производственной и социальной инфраструктуры и т.д.); вопросы содействия развитию малого и среднего предпринимательства; комплексное совершенствование местной законодательной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для дан-

ной территории, создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов и др.

#### **7.2.4 Национальные проекты**

Как уже отмечалось выше, производной ПЦП можно считать практику разработки и реализации национальных проектов (2005 г., 2018 г.), посредством которых предлагается решить наиболее сложные социально-экономические проблемы страны.

7 мая 2018 года Президент РФ В. Путин подписал указ, в котором поставил перед правительством цели, достичь которых необходимо до 2024 года [25]. Были разработаны национальные проекты по 12 направлениям социально-экономического развития – это приоритетные направления развития страны до конца 2024 года. Общий бюджет их исполнения составит 25,7 трлн рублей, включая комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Из федерального бюджета выделяют 13,1 трлн рублей, из региональных – 4,9 трлн рублей, из внебюджетных источников – 7,5 трлн рублей, а еще 147 млрд рублей – из государственных внебюджетных фондов.

В 2021 году был утвержден новый, 13-й нацпроект: «Туризм и индустрия гостеприимства». В 2023 году по поручению Путина были разработаны еще два нацпроекта: «Беспилотные авиационные системы» и «Экономика данных». Они рассчитаны на срок до 2030–2035 года. Планируется, что в 2024 году правительство утвердит еще один нацпроект – по развитию космической сферы [107].

Национальные проекты, какими они были заявлены в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, не могут считаться новацией в полном смысле слова. Практика подготовки и реализации национальных проектов ранее уже была представлена в нашей системе государственного управления, в частности, в период 2005–2009 годов. В 2006 году расходы на приоритетные национальные проекты оценивались в размере 160 млрд рублей в год, а в 2007 году превысили 200 млрд рублей. При этом приоритетными направлениями изначально были обозначены такие сферы, как здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство. Позднее сюда были включены проектные наработки по таким направлениям, как демография и доступное жилье. Уже на том этапе большое внимание было уделено решению такой проблемы, как интеграция национальных проектов в систему государственных программ. По существу, уже к концу первого десятилетия XXI века первый «транш» национальных проектов полностью интегрировался в систему этих программ. Институт таких проектов в чем-то утратил самостоятельное значение, однако отсутствие четкого правового определения этого инструмента государственного управления приводило к тому, что время от времени те или иные инициативы также получали наименование таких национальных или приоритетных проектов, хотя их отличие от обыденной практики управления про-

смаatrивалось далеко не всегда [55].

В настоящее время идея национальных проектов выходит на качественно новый уровень. Сравнения показывают, что национальные проекты, сформированные по майскому Указу 2018 года, характеризуются большей масштабностью, более конкретным, развернутым целеполаганием и большим вниманием к вопросам управления и контроля реализации проектов, а также к их достаточной ресурсной обеспеченности.

В 2020 г. из-за мировой пандемии новой коронавирусной инфекции условия кардинально поменялись. Меры ограничительного характера, повсеместно вводимые для предотвращения ее распространения, повлекли за собой за последние 50–70 лет экономические последствия мирового масштаба, включая спад деловой активности и депрессивные явления на международных сырьевых и финансовых рынках. Указанные события первой половины 2020 г. подвергли отечественную экономику двум сильнейшим потрясениям: резкое ухудшение условий международной торговли на нефтяном рынке и мощный спад деловой активности внутри страны, вызванный принимаемыми мерами по борьбе с пандемией. Такие потрясения мирового значения сложно спрогнозировать и заранее учесть вероятность их наступления, а тем более рассчитать полномасштабный эффект последствий. Как следствие, национальные цели (НЦ) развития РФ потребовали внесения корректировок с учетом текущей действительности; так, Указом Президента РФ № 474 НЦ развития РФ были представлены в новой редакции с пролонгированным периодом их достижения до 2030 г. [26].

*Список национальных проектов:*

Человеческий капитал

- Здравоохранение
- Образование
- Демография

- Культура

Комфортная среда для жизни

- Безопасные и качественные автомобильные дороги
- Жильё и городская среда
- Экология

Экономический рост

- Наука и университеты
- Малое и среднее предпринимательство
- Цифровая экономика
- Производительность труда
- Международная кооперация и экспорт
- Туризм и индустрия гостеприимства

Модернизация транспортной инфраструктуры [107].

Каждый из перечисленных выше национальных проектов делится на отдельные федеральные проекты, например, национальный проект «Цифровая экономика» включает в себя следующие федеральные проекты, представленные на рис. 83.



Рис. 83. Федеральные проекты в составе национального проекта «Цифровая экономика»

Источник: [107].

Национальный проект (каждый из них представляет собой совокупность так называемых «федеральных проектов») содержит в себе систему взаимоувязанных целеориентирующих указаний и соответствующих им подзаконных нормативно-правовых актов, объединенных единым замыслом и конечной целью. Большое значение в настоящее время придается открытости национальных проектов, доступности итогов их реализации для населения страны. С этой целью 91 показатель по целевым индикаторам национальных проектов внесен в Федеральный план статистических работ.

В рамках реализации национального проекта «Демография» реализуется современная демографическая политика государства, о которой мы говорили ранее. Помимо «материнского капитала» и других выплат в 2022 году была продлена программа «Семейная ипотека», благодаря которой у семей с детьми есть возможность взять кредит по ставке до 6% годовых на весь срок договора. До 1 июля 2024 года программу могут применить те пары, в которых родился ребенок в период с января 2018 по 31 декабря 2023 года. Семейная ипотека распространяется и на усыновленных детей, если дата их рождения приходится на указанный период. Всего за время реализации национального проекта программой воспользовались почти полмиллиона родителей.

На бесплатной основе предусмотрено участие в программе экстракорпорального оплодотворения (ЭКО) – по полису ОМС. (2023-м число увеличится до 89,5 тыс. процедур [107].

Общие итоги национального проекта «Демография» за 2022 год представлены на рис. 84.

Система национальных проектов значима еще и потому, что она создает основу для дальнейшего развития программно-целевых методов управления, прежде всего, для широкого использования проектной деятельности. Можно утверждать, что принятие национальных проектов означает актуализацию и переформатирование всей системы действующих государственных программ. По мере реализации национальных проектов обеспе-

чивается интеграция федеральных проектов и государственных программ РФ, включая их проекцию на региональные проекты и государственные программы субъектов РФ [55].



Рис. 84. Итоги реализации национального проекта «Демография» за 2022 г.  
Источник: [107].

В результате, развитие механизмов проектного управления позволит повысить эффективность системы принятия и практической реализации управленческих решений за счет концентрации финансовых, организационных и административных ресурсов в рамках четко сформулированных приоритетов социально-экономического развития РФ и ее регионов.

**Вопросы к экзамену по дисциплине**  
**«Система государственного и муниципального управления»**  
*направление 38.03.04 – Государственное и муниципальное  
управление*

1. Понятие и основные функции управления.
2. Государственное управление: понятие и специфические особенности.
3. Государственное управление: политическое и государственно-административное управление.
4. Методы и инструменты государственного управления социально-экономическим развитием общества.
5. Учения о государстве древнегреческих философов: Сократ, Платон.
6. Патриархальная теория происхождения государства Аристотеля.
7. Теологическая теория происхождения государства Августина Блаженного и Фомы Аквинского.
8. Технологический подход к управлению Никколо Макиавелли.
9. Договорная теория происхождения государства Томаса Гоббса и либерализм Джона Локка.
10. Теория разделения властей Шарля Монтескье.
11. Правовое государство Иммануила Канта и современные характеристики правового государства.
12. Классическая теория государственного управления. Взгляды на государственное управление Вудро Вильсона.
13. «Теория идеальной бюрократии» Макса Вебера.
14. Школа научного управления (Фредерик Уинслоу Тейлор).
15. Административная школа управления (Анри Файоль).
16. Школа человеческих отношений (Элтон Мэйо) и бихевиористские теории менеджмента (Абрахам Маслоу, Дуглас Мак-Грегор).
17. Системный и ситуационный подходы к управлению.
18. Государственное регулирование экономики с позиций Джона Мейнарда Кейнса, Милтона Фридмана. Концепция социального государства.
19. Теория информационного государства. Риски информационного общества.
20. Особенности политико-правовой идеологии Киевской Руси. Концепция «Москва – третий Рим» (Филофей).
21. 18 век. Концепции абсолютизма Ф. Прокоповича и В.Н. Татищева. Наказ «Екатерины II» – основные идеи. Учение о государстве А.Н. Радищева.
22. Политико-правовые взгляды М.М. Сперанского. Политическая идеология декабристов.
23. Взгляды на развитие системы государственного управления западников и славянофилов.
24. Основные разновидности форм правления в современном мире.
25. Монархия как форма правления.

26. Республика как форма правления.
27. Форма территориального устройства государства (форма государственного устройства): понятие, виды.
28. Политический режим и его взаимосвязь с государственным управлением.
29. Система федеральных органов государственной власти в РФ: механизм взаимосвязи. Общая характеристика судебной системы РФ.
30. Институт президентства в РФ: общая характеристика. Порядок проведения выборов Президента РФ.
31. Процедура импичмента Президента РФ. Индемнитет Президента РФ.
32. Государственная Дума РФ: порядок формирования, срок полномочий и роль в государственном управлении РФ.
33. Совет Федерации РФ: порядок формирования и роль в государственном управлении РФ.
34. Избирательные цензы и особенности правового статуса члена Совета Федерации РФ и депутата Государственной Думы РФ.
35. Законодательный процесс в РФ.
36. Структура Правительства РФ, основные полномочия. Процедура занятия должности Председателя Правительства РФ.
37. Система федеральных органов исполнительной власти в РФ.
38. Этапы развития федеративных отношений в России.
39. Конституционно-правовые основы и особенности российского федерализма. Виды субъектов РФ.
40. Объединение субъектов РФ: причины, правовая основа, процедура.
41. Система органов государственной власти субъекта РФ: правовая основа и общая характеристика.
42. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ: порядок формирования и основная функция.
43. Высшее должностное лицо субъекта РФ: варианты замещения должности.
44. Система органов государственной власти Ленинградской области.
45. Социальные и экономические проблемы развития субъектов РФ.
46. Принципы государственной региональной политики.
47. Понятие местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления.
48. Правовая основа и основные принципы местного самоуправления в РФ.
49. Виды муниципальных образований в РФ.
50. Функции местного самоуправления и вопросы местного значения.
51. Организационные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в РФ.
52. Структура органов местного самоуправления в РФ: правовая основа и общая характеристика.
53. Представительный орган местного самоуправления: порядок формирования и основные полномочия.
54. Глава муниципального образования: варианты замещения должности и

основные полномочия.

55. Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления: структура и основные полномочия.
56. Организационные модели местного самоуправления в РФ («совет – мэр», «совет – управляющий»).
57. Экономическая основа местного самоуправления в РФ.
58. Местный бюджет: источники формирования доходной части и основные статьи расходов. Проблемы местных бюджетов.
59. Социальные и экономические проблемы развития местного самоуправления в РФ.
60. Содержание, стили формирования и виды государственной политики.
61. Программно-целевой подход в государственном и муниципальном управлении. Виды программ.
62. Стратегическое планирование: понятие, правовая основа и задачи. Виды документов стратегического планирования.
63. Основные направления демографической политики государства в РФ.

## **Список источников, использованных при подготовке учебного пособия и рекомендуемых для освоения дисциплины**

### *а) нормативные правовые акты:*

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ, с изм. на 04.10.2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
2. О Правительстве РФ: Федер. конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ (в действующей ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
3. О судебной системе Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (в действующей ред.) //Собрание законодательства РФ. 1997. 6 января. № 1. Ст. 1.
4. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федер. конституционный закон № 6-ФКЗ от 17.12.2001 г. (в действующей ред.) // Российская газета 2002. 20 декабря. № 247.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 3 августа. № 31. Ст. 3823.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 3 августа. № 31. Ст. 3824.
7. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
8. О Государственном Совете Российской Федерации: Федер. закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
9. О выборах Президента РФ: Федер. закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2003. 13 января. № 2. Ст. 171.
10. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2014. 24 февраля. № 8. Ст. 740.
11. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 22.12.2020 г. № 439-ФЗ (в действующей ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

- ской Федерации: Федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.
13. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2003. 2 июня. № 22. Ст. 2063.
  14. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2004. 2 августа. № 31. Ст. 3215.
  15. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2007. 5 марта. № 10. Ст. 1152.
  16. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2008. 29 декабря. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
  17. О стратегическом планировании в РФ: Федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2014. 30 июня. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
  18. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (в действующей ред.) // Российская газета. 2013. 12 апреля. № 6056.
  19. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2010. 2 августа. № 31. Ст. 4179.
  20. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2009. 16 февраля. № 7. Ст. 776.
  21. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: Федер. закон от 12.02.2001 г. № 12-ФЗ (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2001. 12 февраля. № 7. Ст. 617.
  22. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68 (в действующей ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
  23. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (в действующей ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. 5 мая. № 18. Ст. 2003.
  24. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (в действующей ред.) // Собрание законодательства РФ. 2004. 15 марта. № 11. Ст. 945.

25. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2018. 14 мая. № 20. Ст. 2817.
  26. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
  27. О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (в действующей ред.) // Российская газета 2000. 16 мая. № 92-93.
  28. О системе управления государственными программами Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 г. № 786 (в действующей ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
  29. Устав Ленинградской области (в ред. Закона Ленинградской области от 12.07.2001 г. № 44-оз) (в действующей ред.) // Вестник Правительства Ленинградской области. 1995. Январь. № 1.
  30. О выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области: Областной закон от 01.08.2006 г. № 77-оз (в действующей ред.) // Вести. 2006. 22 августа. № 94.
  31. О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года»: Областной закон Ленинградской области от 08.08.2016 г. № 76-оз // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru>.
  32. Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 (в действующей ред.) // Санкт-Петербургские ведомости. 2009. 24 сентября. № 179.
- Нормативные правовые акты, утратившие силу*
33. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) (прекратила действие). URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 25.08.2023).
  34. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07.10.1977 г. № 6367-IX (прекратила действие) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. 12 октября. № 41. Ст. 619.
  35. Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года: Постановление ВС СССР от 21.03.1991 г. № 2041-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 13. Ст. 350.
  36. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (утратил силу) // Российская газета. 1999. 19 октября. № 206.

*б) основная литература:*

37. Васильев В.П., Деханова Н.Г., Холоденко Ю.А. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 314 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-15469-6 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/516347>.
38. Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 582 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-15787-1 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/509711>
39. Система муниципального управления: учебник / Зотов В.Б., под ред., Сапожников А.А., Семкина О.С., Бабун Р.В., Баландина С.В., Кириллова А.Н., Коваленко Е.Г., Мусинова Н.Н., Рой О.М. М.: КноРус, 2021. 679 с. URL: <https://book.ru/book/939162>

*в) дополнительная литература*

40. Алексеев И.А. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник / под ред. И.А. Алексеева. М.: ИНФРА-М, 2022. 353 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1044681>.
41. Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения: В 4 т. / пер. с древнегреч. С. Жебелева. М.: «Мысль», 1983. Т. 4. С. 376–644. URL: <https://pstgu.ru/download/1180512155.aristotel.pdf> (дата обращения: 27.08.2023).
42. Артоболевский С.С. [и др.]. Объединение субъектов РФ: за и против. М., 2010. 175 с. URL: [http://www.insor-russia.ru/files/Regions\\_for\\_and\\_againts.pdf](http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf)
43. Балашов А.И., Ушаков Е.В. История и методология науки государственного и муниципального управления: учебник. М.: ИНФРА-М, 2020. 323 с. (Высшее образование: Магистратура). DOI 10.12737/textbook\_5cee64eda55000.12230940. ISBN 978-5-16-106968-4. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1069783>
44. Барабашев А.Г. Государственное и муниципальное управление. Технологии научно-исследовательской работы. М.: Юрайт, 2019. 194 с. // ЭБС Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/442196>
45. Белл Д. Социальные рамки информационного общества // Новая технологическая волна на Западе. М.: Прогресс, 1986. С. 330–342.
46. Булгатова Ю.С., Дырхеев А.В. Информационные технологии как средство модернизации государственного управления в современном обществе // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. 2018. № 1. С. 8–15.
47. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 494с.
48. Васильева В.М., Колеснева Е.А., Иншаков И.А. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2022. 441с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/>

490598

49. Вебер М. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4-х т. / сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. Т. 1. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. Перевод изд.: Weber M. 1972.
50. Вильсон В. Наука государственного управления. // Ежеквартальный журнал политической науки. 1887. Июнь. Т. 2. № 2.
51. Гоббс Т. Левиафан или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Электронная библиотека «Гражданское общество». URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs\\_Leviafan.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs_Leviafan.pdf) (дата обращения: 27.08.2023).
52. Екатериновская М.А. Управление развитием: программно-целевой подход: монография. М.: Прометей, 2020. 284 с. ISBN 978-5-907244-38-2. // Лань: электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/165962> (дата обращения: 11.10.2023).
53. Зобнин А.В. Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие. 3-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 2023. 145 с. (Высшее образование: Бакалавриат). DOI 10.12737/987242. ISBN 978-5-16-014763-5. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1904564>
54. Зотов В.Б., Голованов В.И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие. Изд. 4-е, доп. и перераб. М.: Юстицинформ, 2018. 166 с.
55. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП. 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-proekty-rossii-regionalnoe-izmerenie> (дата обращения: 17.11.2019).
56. Иванова И.А., Сергеев А.М. Менеджмент: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2023. 289 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-16972-0 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/532131> (дата обращения: 01.11.2023).
57. Игнатовский Я., Иванов В. Объединение субъектов РФ: предпосылки, перспективы, возможности // Аналитический центр «ПолитГен». 08.06.2020. URL: <https://www.politgen.ru/upload/iblock/949/949053555461744721724320a3a42487.pdf> (дата обращения: 21.08.2023).
58. История политических и правовых учений: учебное пособие для вузов / И.Ф. Мачин. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. 218 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-00371-0 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/535394/p.34> (дата обращения: 11.09.2023).
59. История политических и правовых учений: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. 635 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-16057-4 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/535953/p.145> (дата обращения: 14.09.2023).

60. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2021. 192 с. (Высшее образование: Бакалавриат). DOI 10.12737/1076. ISBN 978-5-16-004278-7. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1221181>
61. Казаков А.В., Приходько А.Н. Опыт и современное применение программно-целевого (проектного) управления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 3-1. С. 62–67. URL: <https://vaael.ru/ru/article/view?id=1613> (дата обращения: 11.03.2024)
62. Кленов С.Н., Кричинский П.Е., Новиков С.Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2019. 268 с. + Доп. материалы. ISBN 978-5-16-010110-1. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1014757>.
63. Князева И.В., Ретивых И.В. SWOT-анализ в системе территориального стратегического планирования (на примере г. Барнаула) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2019. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/swot-analiz-v-sisteme-territorialnogo-strategicheskogo-planirovaniya-na-primere-g-barnaula> (дата обращения: 27.11.2023).
64. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть. Изд. 6-е. СПб: тип. М.М. Стасюлевича, 1909. 630 с.
65. Лапыгин Д.Ю. Инструменты формирования стратегии развития муниципальных образований. М.: ИНФРА-М, 2016. 170 с. URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=567391>.
66. Лапыгин Д.Ю. Стратегия региона: концепция построения системы инструментов. М.: ИНФРА-М, 2016. 106 с. ISBN 978-5-16-105129-0 (online). URL: <https://znanium.com/catalog/product/567393>.
67. Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. Два трактата о правлении. М.: Мысль, 1988. С. 137–405. URL: <http://grachev62.narod.ru/lock/content.html> (дата обращения: 27.08.2023).
68. Макиавелли Н. Государь // Сочинения. М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс; Харьков: Изд-во «Фолио», 2001. 656 с. URL: <http://lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/sochineniq.txt> (дата обращения: 27.08.2023).
69. Мачин И.Ф. История политических и правовых учений: учебное пособие для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022. 218 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-00371-0 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/488552>
70. Мониторинг социально-экономических процессов как инструмент регионального управления и территориального планирования: монография / Зандер Е.В., Лобкова Е.В., Смирнова Т.А. Красноярск: СФУ, 2016. 280 с. URL: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=967448>
71. Монтескье Шарль Луи. О духе законов. // Электронная библиотека «Гражданское общество». URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye\\_%20dukhe.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye_%20dukhe.pdf) (дата обращения: 27.08.2023).

72. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. М.: КноРус, 2019. 224 с. URL: <https://www.book.ru/book/929565>.
73. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. М.: КноРус, 2018. 493 с. URL: <https://book.ru/book/929566>.
74. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Т. 1: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 299 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-01984-1 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/512786>
75. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Т. 2: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 594 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-01986-5 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/512788>.
76. Научно-исследовательская работа студента: учебное пособие / Н.М. Розанова. М.: КноРус, 2018. 255 с. // ЭБС Book.ru. URL: <https://book.ru/book/917087>.
77. Нерсисянц В.С. История политических и правовых учений: учебник для вузов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. 704 с. ISBN 978-5-91768-262-4. URL: <https://znanium.ru/catalog/product/2130679> (дата обращения: 17.09.2023).
78. Нечкин А.В. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. 178 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-18380-1 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/534904>.
79. Овчаров А.О., Овчарова Т.Н. Методология научного исследования: учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: ИНФРА-М, 2023. 310 с. + Доп. материалы. (Высшее образование: Магистратура). DOI 10.12737/1846123. ISBN 978-5-16-017366-5. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1913251>.
80. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / М.В. Буторин. М.: КноРус, 2020. 186 с. Для бакалавров. URL: <https://book.ru/book/933572>.
81. Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Г.А. Меньшикова [и др.]; под ред. Г.А. Меньшиковой. М.: Юрайт, 2019. 387 с. (Бакалавр и магистр. Академический курс). ISBN 978-5-534-05290-9 // ЭБС Юрайт: [сайт]. URL: <https://biblio-online.ru/bcode/434094>.
82. Переломов Л.С. Конфуций «Лунь юй» / Исслед., пер. с кит., коммент. / Л.С. Переломов с коммент. Чжу Си; РАН. Институт Дальнего Востока. М.: «Восточная литература» РАН, 1998. 588 с.
83. Платон. Государство. // Электронная библиотека «Гражданское общество». URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Platon\\_Gosudarstvo.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Platon_Gosudarstvo.pdf) (дата обращения: 27.08.2023).
84. Попова А.В., Абрамова М.Г. Конституционное право зарубежных

- стран: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2022. 371 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-01448-8 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/489448>
85. Попова Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / под общ. ред. Г.Ф. Ручкиной. М.: Юрайт, 2021. 239 с. // Образовательная платформа Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/474573>
86. Пролубников А.В. Экономическая политика: сущность и задачи // Экономический вектор. 2020. № 1(20). С. 12–17.
87. Региональное управление и территориальное планирование в 2 ч. Ч. 1: учебник и практикум для вузов / Ю.Н. Шедько [и др.]; под ред. Ю.Н. Шедько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 205 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-04763-9 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/473214>
88. Региональное управление и территориальное планирование в 2 ч. Ч. 2: учебник и практикум для вузов / Ю.Н. Шедько [и др.]; под ред. Ю.Н. Шедько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 302 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-04764-6 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/473215>
89. Сафонов В.Е., Миряшева Е.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024. 351 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-01561-4 // Образовательная платформа Юрайт: [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/535471>.
90. Система местного самоуправления: учебное пособие для вузов / С.Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. М.: Юрайт, 2021. 118 с. // ЭБС Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/487155>.
91. Система муниципального управления: учебник / А.А. Сапожников, О.С. Сёмкина, Р.В. Бабун [и др.]; под ред. В.Б. Зотова. М.: КноРус, 2023. 679 с. ISBN 978-5-406-10898-7. URL: <https://book.ru/book/947034>.
92. Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм. 2010. 75с. // Институт общественного проектирования. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf> (дата обращения: 18.08.2023).
93. Титов В.Н., Суханова Г.Н. Теория и история менеджмента: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2023. 487 с. URL: <https://urait.ru/bcode/512108> (дата обращения: 11.10.2023).
94. Цицерон М.Т. О государстве // Электронная библиотека «Гражданское общество». URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Zizeron\\_O\\_gosudarstve.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Zizeron_O_gosudarstve.pdf) (дата обращения: 27.08.2023).
95. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 384 с. URL: <https://znanium.com/bookread2.php?book=1003311>.
96. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 528 с. (Высшее образование: Специалитет). ISBN 978-5-16-108818-0. URL:

- <https://znanium.com/catalog/product/1178716>.
97. Osborne D., Gaebler T., Eds. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Penguin Books USA Inc., New York, 1992.
- г) ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»
98. Демографическое самочувствие регионов России. Национальный демографический доклад-2020 / Т.К. Ростовская, А.А. Шабунова, В.Н. Архангельский [и др.]; отв. ред. Т.К. Ростовская, А.А. Шабунова; ФНИСЦ РАН. М.: ИТД «Перспектива», 2021. 214 с.
99. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Минюста РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 09.01.2022).
100. Стратегическое планирование // Официальный сайт Минэкономразвития РФ. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d01/> (дата обращения: 09.10.2023).
101. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. 7 сентября. № 36. Ст. 4466.
102. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в декабре 2021 г., одобрен в первом чтении 25.01.2022 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.10.2023).
103. Законотворческий процесс в Ленинградской области // Официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области. URL: <https://www.lenoblzaks.ru/scheme-law-adopt> (дата обращения: 11.09.2023).
104. Итоги Всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. Архив избирательных кампаний // Официальный интернет-портал Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: [http://www.cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/](http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/) (дата обращения: 25.08.2023).
105. Карта СССР накануне 1991 года // История России. URL: <https://istoriarusi.ru/cccr.html> (дата обращения: 25.08.2023).
106. Межбюджетные отношения с регионами и муниципалитетами // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/> (дата обращения: 11.10.2023).
107. Национальные проекты. URL: <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/> (дата обращения: 09.10.2023).
108. Окинавская Хартия глобального информационного общества: принята на о. Окинава 22 июля 2000 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 25.08.2023).
109. Социальная защита // Официальный сайт Международной организации труда. URL: <https://www.ilo.org/100/ru/story/protection/> (дата обра-

- щения: 19.11.2023).
110. Структура Администрации Богоявленского сельского поселения Константиновского района Ростовской области // Официальный сайт Администрации Богоявленского сельского поселения Константиновского района Ростовской области. URL: <https://adminbsp.ru/administraciya/struktura-adm.php> (дата обращения: 15.11.2023).
  111. Структура Комитета по социальной защите населения Ленинградской области // Официальный сайт Комитета по социальной защите населения Ленинградской области. URL: <https://social.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2023/02/09/структура.jpg> (дата обращения: 15.11.2023).
  112. Структура местной администрации Никольского городского поселения Тосненского муниципального района Ленинградской области. URL: <https://www.nikolskoecity.ru/struktura-administracii.html> (дата обращения: 09.11.2023)
  113. Схема реализации инициативных проектов в городе Сургуте. URL: <https://admsurgut.ru/rubric/24175/Iniciativnye-proekty> (дата обращения: 09.11.2023).
  114. Эксперт: 51% семей в России должны быть многодетными, чтобы население не уменьшалось. Интервью с Антоновым М., заведующим кафедрой социологии семьи и демографии социологического факультета МГУ// ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/20143699> (дата обращения: 09.03.2023).

### **Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», рекомендуемых для освоения дисциплины «Система государственного и муниципального управления»**

#### *1) электронные профильные журналы*

1. Журнал «Вопросы государственного и муниципального управления». URL: <https://vgmu.hse.ru/archive.html>
2. Журнал «ARS ADMINISTRANDI» («Искусство управления»). URL: <http://ars-administrandi.com>.
3. Журнал «Российская муниципальная практика». URL: <http://www.russmp.ru/about.php>.
4. Журнал «Самоуправление». URL: <http://samupr.ru>.
5. Журнал факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управление. Электронный вестник». URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/page\\_1.html](http://e-journal.spa.msu.ru/page_1.html)
6. Научно-практический вестник «Вопросы местного самоуправления». URL: <http://мсуинформ.рф/publikacii/>.
7. Региональная экономика и управление: электронный научный журнал URL: <http://eee-region.ru>.
8. Электронный научно-практический журнал Региональное развитие. URL: <https://regrazvitie.ru>.
9. Электронный научный журнал ФБГОУ ВПО «Российская академия на-

родного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» РЕ-ГИОН: Государственное и муниципальное управление. URL: [http://regiongmu.ru/?page\\_id=105](http://regiongmu.ru/?page_id=105).

2) *электронные профильные базы данных / сайты*

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.
2. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru>.
3. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru>.
4. Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru>.
5. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/>
6. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/>
7. Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>
8. Портал государственных программ РФ. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/>
9. Реестр документов стратегического планирования. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». URL: <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>.
10. Федеральный правовой портал Юридическая Россия. URL: <http://law.edu.ru>.
11. Официальные сайты органов регионального управления (например, официальный сайт Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru/>, официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <https://gov.spb.ru/> и др. в соответствии с исследуемым регионом и на основе перечня субъектов РФ согласно статье 65 Конституции РФ. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm>).
12. Официальные сайты органов местного самоуправления (например, официальный сайт Гатчинского муниципального района Ленинградской области <http://radm.gtn.ru/> и другие в зависимости от темы выпускной квалификационной работы).
13. Портал административной реформы. URL: <http://ar.gov.ru/>.
14. Официальный сайт Межрегиональной общественной организации «Комитет по борьбе с коррупцией». URL: <http://com-cor.ru/>.
15. Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Российская Муниципальная Академия». URL: <http://www.ros-ma.ru/>.
16. Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU. URL: <http://elibrary.ru/defaultx.asp>.
17. Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <http://ac.gov.ru/publications/>.
18. Информационно-аналитическое агентство Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/>.

19. Оценка регулирующего воздействия. URL: <http://orv.gov.ru/>.
20. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/>.

*Учебное издание*

Наталья Николаевна Якимчук,  
*кандидат политических наук,*  
Марина Николаевна Кузнецова,  
*кандидат экономических наук*

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Публикуется в авторской редакции  
Техническая редакция и компьютерная верстка И. Иванова  
Дизайн обложки И. Бельковская

---

Подписано в печать 22.04.2024 г.

Усл.печ.л. 9,1

Тираж 550 экз.

Заказ 1461

---

Издательство Государственного института экономики, финансов, права и технологий  
188300 Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Роцинская, д. 5