

**ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ
БАШКОРТОСТАН»**

М.И. Халиков

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Уфа 2025

УДК 352 (075.8)
ББК 67.401
Х17

Халиков, Марат Ильич

X17 **Основы государственного и муниципального управления.** Учебное пособие / М. И. Халиков. – Уфа : РИО БАГСУ, изд. 11, дополненное, 2025. – 303 с.

В пособии отражено содержание основных разделов курса государственного и муниципального управления, что позволит читателю лучше разобраться в сложных и в недостаточной мере отраженных в доступной литературе вопросах современного управления российским обществом.

Учебное пособие адресовано прежде всего абитуриентам, поступающим в БАГСУ по направлению **подготовки магистратуры 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»**, а также по направлению **подготовки бакалавриата 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»**.

Кроме того, настоящее учебное пособие может быть использовано слушателями академии и студентами ряда вузов Республики Башкортостан, обучающимися по направлениям подготовки магистратуры и бакалавриата при изучении курсов «Система государственного управления», «Основы государственного и муниципального управления», «Муниципальное управление» и других.

УДК 352 (075.8)
ББК 67.401

© Халиков М.И., 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

<u>РАЗДЕЛ 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ</u>	6
<u>1. Конституция Российской Федерации: структура и основное содержание</u> ..	6
<u>2. Конституционно-правовые основы государственного управления</u>	12
<u>3. Конституционно-правовые основы муниципального управления</u>	15
<u>4. Конституция Республики Башкортостан: структура и основное содержание</u>	19
<u>5. Государственно-правовой статус Республики Башкортостан</u>	23
<u>РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ</u>	27
<u>Глава 1. Государственное управление как наука</u>	27
<u>1.1. Объект и предмет теории государственного управления</u>	27
<u>1.2. Категории, законы, методы и функции теории государственного управления</u>	29
<u>1.3. Эволюция и научные школы теории государственного управления</u>	33
<u>Глава 2. Государственное управление как профессиональная деятельность</u>	41
<u>2.1. Понятие государственного управления. Государственное управление как вид социального управления</u>	41
<u>2.2. Государственное управление и менеджмент</u>	45
<u>2.3. Цели и принципы государственного управления</u>	48
<u>2.4. Функции и организационная структура государственного управления. Административный регламент</u>	52
<u>2.5. Методы и стили государственного управления в современных условиях</u>	60
<u>Глава 3. Система государственного управления: мировой и отечественный опыт</u>	67
<u>3.1. Государственное управление за рубежом: основные модели</u>	68
<u>3.2. Зарубежный опыт проведения преобразований в системе государственного управления</u>	73
<u>3.3. Исторические этапы развития государственного управления в России</u>	79
<u>Глава 4. Субъекты государственного управления</u>	89
<u>4.1. Государство как субъект управления общественными процессами</u>	89
<u>4.2. Система органов государственного управления в Российской Федерации</u>	94
<u>4.3. Система государственного управления в Республике Башкортостан</u>	106
<u>4.4. Понятие и основные характеристики органа государственного управления</u>	119
<u>4.5. Основы государственной службы в России</u>	125
<u>Глава 5. Объекты и направления государственного управления</u>	133

5.1. Общество как объект государственного управления.....	133
5.2. Особенности государственного управления основными сферами общественной жизни.....	138
5.3. Понятие государственной политики. Принятие управленческих решений.....	145
5.4. Государственная кадровая политика: понятие и содержание.....	151
Глава 6. Развитие системы государственного управления в России.....	154
6.1. Эффективность государственного управления.....	154
6.3. Административная реформа в России: понятие, содержание, этапы и направления.....	177
6.4. Основные проблемы и пути совершенствования современного государственного управления в Российской Федерации и Республике Башкортостан.....	183
РАЗДЕЛ 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.....	192
Глава 1. Понятие и основы местного самоуправления.....	192
1.1. Муниципальное управление как наука и учебная дисциплина.....	192
1.2. Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление и его роль в государственном устройстве.....	196
1.3. Функции и виды местного самоуправления. Вопросы местного значения.....	197
1.4. Основные принципы местного самоуправления.....	200
1.5. Демографическая и территориальная основы местного самоуправления.....	204
Глава 2. Зарубежный и отечественный опыт муниципального управления.....	206
2.1. Зарубежный опыт муниципального управления. Основные модели муниципального управления в зарубежных странах.....	206
2.2. Этапы развития местного самоуправления в России.....	210
2.3. Развитие системы государственного и муниципального управления на территории Республики Башкортостан.....	218
Глава 3. Организация местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан.....	233
3.1. Законодательство Российской Федерации и Республики Башкортостан о местном самоуправлении.....	233
3.2. Муниципальное образование.....	237
3.3. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления.....	241
3.4. Органы и должностные лица местного самоуправления.....	247
3.5. Понятие, функции и принципы муниципальной службы.....	258
3.6. Формы осуществления местного самоуправления.....	260

<u>Глава 4. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и достижения</u>	274
<u>4.1. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как правовая основа реформы местного самоуправления</u>	274
<u>4.2. Проблемы и пути развития местного самоуправления в Российской Федерации</u>	282
<u>СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ (ГЛОССАРИЙ)</u>	290
<u>СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ</u>	297

РАЗДЕЛ 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Конституция Российской Федерации: структура и основное содержание

Термин «конституция» происходит от латинского «constitutio» (установление, построение) и восходит к временам Римской империи. Конституциями назывались указы римских императоров.

Конституция является уникальным учредительным правовым актом, юридически закрепляющим суверенитет, независимость и верховенство государственной власти.

Конституция России – это нормативный правовой акт высшей юридической силы, закрепляющий основы конституционного строя; основы правового статуса человека-гражданина; федеративное устройство; систему, принципы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Начиная от первых декретов Октября конституционное законодательство России прошло довольно длительную эволюцию; от конституций 1918, 1925, 1937, 1978 гг. до Конституции Российской Федерации 1993 г.

С учетом поправок 1989–1992 гг. Конституция Российской Федерации приобрела принципиально новые черты: отказ от социалистической модели общественного развития, монопольного положения КПСС в политической системе, признание идеологии плюрализма, концепции разделения властей.

Из официального названия страны и республик в составе Российской Федерации были исключены определения «советская», «социалистическая», что означало признание несостоятельности социалистической модели развития. Страна стала именоваться Российской Федерацией – Россией. Были узаконены политический плюрализм, множественность и равноправие форм собственности, в том числе частной. В соответствии с теорией разделения властей проводилась реорганизация институтов государственной власти (были учреждены институт Президента, Конституционный Суд Российской Федерации); расширялись права местного самоуправления; обновлялась избирательная система. В Конституцию была инкорпорирована Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая 22 ноября 1991 г.

Существенно преобразовывалось государственное устройство. Бывшие автономные республики и ряд автономных областей добились статуса республик в составе Российской Федерации. Повысился статус краев, областей, городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга. На основе Федеративного договора от 31 марта 1992 г. разграничивалась компетенция органов государственной власти Федерации и ее субъектов;

устанавливались гарантии территориальной целостности России. Прекращением существования СССР было обусловлено исключение из Конституции статей, ограничивающих суверенитет России. Изменилась государственная символика России. Подтверждались полная международная правосубъектность Российской Федерации, самостоятельность ее внешнеполитической и оборонной политики.

Конституция Российской Федерации 1993 г. опирается на классическую либеральную доктрину. Правовой основой ее разработки стала Декларация о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 г., провозгласившая восстановление суверенной российской государственности, преемственность федеративной формы государственного устройства, намерение создать демократическое правовое государство. Декларация продемонстрировала уважение народов России к суверенным правам других народов.

Основные черты и юридические свойства конституции отражают ее особое место в системе права, специфику механизма конституционного регулирования общественных отношений. К числу этих характеристик конституции можно отнести:

- 1) легитимность;
- 2) итоговый характер предписаний;
- 3) перспективность;
- 4) преемственность;
- 5) реальность;
- 6) верховенство;
- 7) стабильность;
- 8) фундамент системы права.

Каждая часть конституции – это элемент ее композиции как юридического акта. Если категория «содержание» отвечает на вопрос, что в конституции заключено, то «система» дает определение о том, какова внутренняя организация основного закона.

Элементами системы конституции выступают преамбула, разделы, главы, статьи. Система конституции представляет собой определенную взаимосвязь ее элементов – преамбулы, разделов, глав, статей. Она обеспечивает внутреннюю согласованность этих элементов, отсутствие логических противоречий внутри акта, последовательность расположения структурных элементов конституции.

Как правило, каждый раздел, равно как и глава, имеет конкретное наименование.

Действующая Конституция Российской Федерации состоит из двух разделов. Первый содержит главы (1–9), второй – заключительные и переходные положения.

Преамбула, т. е. вводная часть, дана для уяснения содержания Конституции, ее особенностей. Она имеет вспомогательное значение.

Воздействие конституционной преамбулы усиливается в сочетании с конкретными нормативными предпрятиями основного закона.

В преамбуле Конституции Российской Федерации 1993 г. провозглашаются основные устремления народа и его нравственные идеалы. Подчеркиваются преемственность российской государственности, необходимость сохранения исторически сложившегося государственного единства, преемственность демократического строя. В преамбуле отражены нравственные ценности – гуманизм, стремление к счастью, добру и справедливости, благополучию и процветанию России, гражданский мир, согласие, свободы, права человека. Преамбула провозглашается от имени народа России, осознающего себя как единое целое. Подчеркивается ценность патриотизма, любви к Отечеству, памяти предков. Преамбула – это своеобразная увертюра к тексту Конституции.

На первое место в Конституции выдвигаются разделы, главы, закрепляющие основы конституционного строя, механизм народовластия.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. этот раздел получил наименование «Основы конституционного строя».

Характер отношения «личность – общество – государство» произведен от общественно-политической и социально-экономической систем. Именно поэтому глава, регламентирующая эту группу отношений, следует в Конституции за главой об основах конституционного строя.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина», воспроизведены общепринятые принципы и нормы международного права о правах и свободах человека.

Важную часть в Конституции составляет глава 3 – о федеративном устройстве государства.

Раздел, закрепляющий систему органов государства, принципы их организации и деятельности, логично следует за регламентацией организации федеративного и административно-территориального устройства, ибо система органов обусловлена этим устройством.

Действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. включает главы: «Президент Российской Федерации», «Федеральное собрание», «Правительство Российской Федерации», «Судебная власть», «Местное самоуправление».

Замыкает Конституцию раздел, посвященный процедуре ее принятия, вступления в силу, внесения изменений и дополнений.

Второй раздел Конституции Российской Федерации 1993 г. составляют заключительные и переходные положения, обеспечивающие процедуру реализации отдельных конституционных установлений.

Конституция Российской Федерации 1993 г. подводит черту под прошлым и означает принципиально новый этап истории России. Она отражает изменения в механизме народовластия, федеративном устройстве,

системе управления обществом; служит гарантом государственного единства и политической стабильности нашей страны.

Реформа Конституции. Конституция за время своего действия неоднократно корректировалась. Так, в период с 1996 по 2008 г. в нее были внесены изменения, связанные с укрупнением субъектов РФ, а также их переименованием. В 2009 году были внесены более существенные коррективы, когда был расширен срок избрания Президента до 6 лет (ранее он избирался на 4 года), а депутатов Госдумы стали выбирать на 5 лет (ранее – на 4 года). Также в обязанности Правительства включили регулярную отчетность перед Госдумой по результатам работы. В 2014 году в Конституцию внесли изменения, связанные с объединением Верховного Суда и Верховного Арбитражного Суда РФ, а также с принятием в состав РФ Крыма и Севастополя, введением должности федерального сенатора.

В Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года Президент РФ предложил внести поправки в Конституцию и провести всероссийский референдум по вопросам изменения Конституции.

Поправки к Конституции России были приняты в качестве Закона о поправке от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (206 изменений). Поправки были вынесены на предусмотренное этим законом общероссийское голосование. Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации проводилось с 25 июня по 1 июля 2020 года, и по его итогам 3 июля 2020 года президент Владимир Путин подписал указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесёнными в неё поправками», который предусматривал их вступление в силу 4 июля 2020 года.

Поправки – а их было 206, касались различных аспектов организации системы государственного управления России:

1. Приоритет Конституции РФ над международным правом на территории страны. Фактически это означает, что международные договоренности, подписанные РФ, действуют только в той части, в которой они не ограничивают права и свободы граждан и не противоречат Конституции. В настоящее время международное право по Конституции выступает составной частью правовой системы. Формулировка ст.15 п.4. Конституции РФ осталась прежней: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Поправка в статье 79 в некоторой степени обеспечивает укрепление российского суверенитета: «Решения межгосударственных органов, принятые на

основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

2. *Ужесточение требований к кандидатам на президентский пост.* Теперь для того, чтобы претендовать на президентский пост, кандидат должен проживать в стране в течение не менее 25 лет и не иметь иностранного гражданства. Раньше в числе требований к кандидатам в президенты значились возраст не менее 35 лет и постоянное проживание в РФ не менее 10 лет.

3. *Запрет на иностранное гражданство или иностранный вид на жительство для представителей власти.* Такие запреты предполагается распространить на глав регионов, депутатов Госдумы, министров, судей и ряд других должностных лиц («критически важные» должности). Указанный запрет действовал и раньше, но теперь закреплён на конституционном уровне.

4. *Изменение статуса и полномочий Госсовета (действует с 2000 года) и усиление позиций губернаторов.* Эксперты полагают, что данный губернаторский институт доказал свою эффективность, в связи с чем его роль и значение нужно повышать. Президент предложил повысить роль губернаторов в процессе принятия значимых для федерального уровня власти решений.

5. *Изменение роли парламента.* Теперь кандидатура Премьера должна пройти утверждение Госдумой, а Президент не вправе отклонить одобренного кандидата. Помимо утверждения кандидатуры Председателя Правительства, Госдума примет участие в формировании Правительства. Раньше эти полномочия, которые передаются Парламенту, были прерогативой Президента. Тем не менее, за главой государства сохраняется право на отстранение главы Правительства или иных министров при утрате доверия или ненадлежащем исполнении должностных функций. За Президентом также сохранено право руководства вооружёнными силами и другими силовыми структурами.

6. *Изменения в назначении руководителей силовых ведомств и прокуроров регионов.* Теперь такие назначения Президент сможет сделать только по результатам предварительных консультаций с Советом Федерации.

7. *Закрепление в Конституции РФ социальных гарантий.* В Конституции закреплено условие, по которому МРОТ должен быть не ниже прожиточного минимума, закреплены нормы об индексации пенсий и достойного пенсионного обеспечения и т.д.

8. *Усиление роли Конституционного суда.* К новым правам Конституционного суда отнесено право проверки законопроекта на конституционность по запросу Президента.

9. *Изменение состава и порядка формирования Совета Федерации.* Члены Совета Федерации теперь именуются сенаторами Российской Федерации. Изменения внесены и в состав лиц, входящих в Совет Федерации (ч. 2 ст. 95 Конституции). Теперь, наряду с двумя представителями от каждого субъекта федерации, в состав верхней палаты могут быть назначены до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом, причём до 7 из них могут быть назначены пожизненно (ранее пожизненных членов Совета Федерации не было).

10. *Закрепление принципов единой системы власти.* Путин предложил создать в России единую систему «публичной власти», включающей в себя органы государственной власти и местного самоуправления.

11. *Более детально прописаны требования и ограничения для руководителей в сфере государственного управления,* от Президента до руководителя государственного органа. Так, введено более жёсткое ограничение на количество сроков, в течение которых гражданин вправе занимать должность Президента РФ: если ранее одно и то же лицо не могло занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд, то есть было вправе вновь занять эту должность после перерыва, то новая редакция п. 3 ст. 81 Конституции РФ допускает занятие должности Президента одним и тем же лицом не более двух сроков без всяких оговорок. Однако это ограничение применяется к лицу, занимающему или ранее занимавшему должность Президента РФ без учёта предыдущих президентских сроков. Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в том же порядке, в котором осуществляется отрешение от должности действующего Президента (ст. 93 Конституции РФ).

12. *Фактически данными поправками вводится новая стадия законодательного процесса - предварительный конституционный контроль.* Президент вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, который он должен подписать.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Что означает термин «конституция»?
- 2) В чем заключаются основные изменения Конституции РФ по сравнению с советскими конституциями?

- 3) Назовите основные черты и юридические свойства Конституции РФ.
- 4) Дайте характеристику преамбулы Конституции РФ.
- 5) Раскройте основное содержание глав Конституции РФ.
- 6) В чем заключается историческое значение Конституции РФ?
- 7) В чем заключаются основные изменения обновлённой Конституции РФ?

2. Конституционно-правовые основы государственного управления

Государственное управление представляет собой особую сферу правоотношений, которые складываются между государством и обществом, органами государственной власти, их должностными лицами, государственными служащими и гражданами, их организациями при взаимодействии по поводу осуществления государственной власти и управления делами общества и государства.

Государство как форма общества, как сообщество людей, связанных юридическими узами гражданства, государство как аппарат профессионалов, занятых реализацией функций власти и управления, используя правовые механизмы принуждения, призвано оказывать свое управляющее, организующее и регулирующее воздействие в целях нормализации общественных отношений и их гармонизации по поводу всеобщих потребностей, интересов и благ. В условиях демократии это достигается путем праводательной деятельности государства в лице его народа как источника и первосубъекта власти, а затем проводящих в жизнь его волю и выступающих от его имени государственных органов и должностных лиц и всего корпуса государственных служащих.

Между тем и само государство, а точнее его деятельность, или государственное управление, нуждается в нормативной регламентации, соответствующем правовом регулировании. Именно в законодательных и иных правовых актах государственных органов представительной и исполнительной ветвей власти определяются конкретные пути, по которым должно вестись правовое регулирование в целях совершенствования и повышения эффективности государственного управления. *Данные акты, необходимые для правового регулирования государственного управления, и составляют правовую основу института государственного управления.* На современном этапе развития российского общества приоритетной формой правового регулирования государственного управления является законодательная форма. Однако на практике это регулирование ведется преимущественно в подзаконном порядке.

Таким образом, конституционно-правовые основы государственного управления – это прежде всего Конституция Российской Федерации, а также законодательные акты и нормативно-правовые акты

государственных органов, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере осуществления государственной власти и управления.

Федеративный характер современной российской государственности положен в основу принципа двухуровневого законодательства о государственном управлении.

1. Общегосударственное (федеральное законодательство). Сюда относятся Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты (например, постановления Государственной Думы Российской Федерации, имеющие нормативный характер, постановления Конституционного Суда Российской Федерации и т.д.), которые так или иначе регламентируют статус и деятельность государственных органов в Российской Федерации.

Правовые акты о государственном управлении могут быть сгруппированы по уровню принятия и юридической силе.

Конституция РФ регулирует государственное управление, определяя закрепленные в ней базовые принципы и положения, относящиеся к основам конституционного строя, правам и свободам человека, федеративному устройству, разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, институту президентства и другим высшим органам государственной власти – Правительству РФ, Федеральному Собранию РФ, судебной власти, местному самоуправлению. Так, например, статья 32 закрепляет право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие может выражаться через право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право участвовать в референдуме, право на равный доступ к государственной службе и право на участие в отправлении правосудия.

Федеральные законы. Они могут регулировать:

а) общие вопросы функционирования государственных органов (например, законы о государственной службе: «Об основах государственной службы в Российской Федерации», «О системе государственной службы в РФ»);

б) определять статус и направления деятельности отдельных государственных органов (федеральные законы «О Президенте Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «О федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации» и т. д.);

в) специальные виды деятельности государственных органов (федеральные законы «О полиции», «Об основах охраны труда в Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и др.);

г) статус лиц, занимающих различные государственные должности (федеральные законы «О статусе депутата Совета Федерации и статусе

депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О статусе судей в Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О судебных приставах» и т. д.).

Указы и распоряжения Президента РФ

В основном с помощью указов регламентируются частные или повседневные вопросы организации работы государственных органов. На основе указов Президента РФ утверждаются: положения об органах исполнительной власти, реестр государственных должностей федеральной государственной службы, порядок назначения на государственные должности государственной службы и присвоения квалификационных чинов, порядок аттестации государственных служащих, структура федеральных органов исполнительной власти и многое другое. Фактически все серьезные изменения в государственном управлении начинаются с указов Президента РФ, например административная реформа в марте 2004 г.

Нормативно-правовые акты Правительства РФ

Правительство издает различные нормативные акты по вопросам государственного управления: постановления, распоряжения, утверждает различные правила, положения и др. Это могут быть, например, Регламент Правительства РФ, Постановление Правительства РФ «О предоставлении сотрудникам таможенных органов льгот за исполнение должностных обязанностей во вредных условиях», Положение о создании, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности, финансируемых за счет средств федерального бюджета, и др.

Нормативные акты, принимаемые различными министерствами и ведомствами РФ, включая Постановления Конституционного Суда РФ

2. Региональное (законодательство субъектов Федерации). К этому уровню можно отнести следующие нормативно-правовые акты: *конституции или уставы* субъектов РФ, *законы*, принимаемые субъектами РФ для организации работы своих органов государственной власти, *указы* глав субъектов РФ и т. д.

В принципе по своей роли и содержанию они аналогичны федеральным правовым актам, однако действуют только в рамках данного субъекта РФ: например, в Республике Башкортостан существует развёрнутая система различных нормативно-правовых актов: Конституция РБ, республиканские законы («О Главе Республики Башкортостан», «О Государственном Собрании Республики Башкортостан», «О Правительстве Республики Башкортостан», «О республиканских органах исполнительной власти Республики Башкортостан»), Указы Главы Республики Башкортостан, Постановления Правительства Республики Башкортостан по вопросам государственного управления в республике.

Правда, существует и третий уровень законодательного регулирования, близкий по содержанию властно-управленческой деятельности и

примыкающий к первым двум, – муниципальный. Однако, по Конституции РФ, он выведен за пределы государственной власти. В данной пособии этот вопрос рассматривается в следующем параграфе.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) В чем заключается необходимость государственного управления?
- 2) Что понимается под конституционно-правовыми основами государственного управления?
- 3) Охарактеризуйте основные виды нормативных актов в системе федерального законодательства по вопросам государственного управления.
- 4) Раскройте основное содержание регионального законодательства по организации государственного управления в субъектах РФ.
- 5) Какие еще уровни законодательного регулирования публичного управления Вы знаете?

3. Конституционно-правовые основы муниципального управления

Местное самоуправление является важнейшей составной частью управления обществом. Необходимость его закреплена законодательно на всех уровнях. Широкое применение местного самоуправления в России – это объективная необходимость, обусловленная совокупностью факторов. Основными из них являются:

- неизбежность преобразования всей системы управления российским обществом с переносом тяжести на территориальный уровень;
- целесообразность рассредоточения государственной власти по всем уровням управления, настоятельная необходимость в децентрализации управления;
- историческая потребность в широкой демократизации всех сфер жизни российского общества, необходимость равноправного и реального участия населения в его развитии;
- важность усиления ориентации местных сообществ на повышение деловой активности.

Развитие местного самоуправления имеет большое экономическое, социальное и политическое значение. Экономическое значение местного самоуправления состоит в том, что его развитие способствует развитию деловой активности населения муниципального образования, и, в конечном счете, повышению эффективности функционирования его хозяйства и увеличению вклада в развитие региональной и национальной экономики.

Социальное значение местного самоуправления видится, прежде всего, в его ориентации на улучшение качества жизни населения муниципального образования. Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение всех потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных

образований, причем на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов.

Политическое значение местного самоуправления состоит в развитии народовластия в России, существенном расширении возможностей добровольного участия населения муниципального образования непосредственно или через представительные органы в решении всех вопросов местного значения. Для этого могут быть использованы разнообразные формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления самоуправления.

Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении, составляет одну из основ любого демократического строя. Статья 2 Хартии гласит: «Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны».

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление в ст. 3, 12, 130–133 и др. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Согласно ст. 130 «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Вместе с тем Конституция РФ исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Европейская хартия о местном самоуправлении определяет, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям. Этот важнейший принцип местного самоуправления получил свое правовое закрепление в Конституции РФ. Статья 132 предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, вводить местные налоги и сборы. Ст. 133 Конституции РФ гарантирует права органов местного самоуправления на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Поправка п.3 ст 132 Конституции РФ, внесённая летом 2020 года, четко обозначила единство и взаимодействие государственного и муниципального управления: «3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти **входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации** и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Конституция Российской Федерации закрепила следующие *принципы местного самоуправления*:

1. Принцип экономической самостоятельности означает:

- а) равноправие муниципальной собственности среди других форм собственности;
- б) самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- в) самостоятельное утверждение и исполнение местных бюджетов;
- г) самостоятельное установление местных налогов и сборов;
- д) соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его компетенции.

2. Принцип организационно-правовой направленности означает:

- а) самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- б) организационное обособление местного самоуправления;
- в) многообразие форм осуществления местного самоуправления;
- г) учет мнения населения при изменении границ муниципального образования;
- д) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- е) гласность в системе местного самоуправления;
- ж) коллегиальность и единоначалие в системе местного самоуправления;
- з) гарантии местного самоуправления;
- и) ответственность в системе местного самоуправления;
- к) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- л) взаимодействие местного самоуправления с государством.

Конституция Российской Федерации и принятый в соответствии с ней Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основываются на тех подходах к определению местного самоуправления, которые изложены в Европейской хартии о местном самоуправлении. В соответствии с Конституцией РФ Федеральный закон о местном самоуправлении определяет роль местного самоуправления в осуществлении демократических преобразований в России, правовые, экономические и финансовые основы самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Республика Башкортостан как субъект Российской Федерации одной из первых законодательно закрепила и сделала практические шаги в становлении местного самоуправления. Так, Конституция Республики Башкортостан (в редакции от 3 декабря 2002 г.) в восьмой главе в шести статьях (109–114) весьма конкретно обозначила правовые основы местного самоуправления. В ст. 112 заложены принципиальные элементы, которые раскрывают конституционный механизм реализации местной власти на принципах местного самоуправления. «Органы местного самоуправления, – определено в

Конституции РБ, – самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в пределах своей компетенции формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения¹¹.» Более того, в той же статье Конституция обязывает органы государственной власти республики содействовать местному самоуправлению. Впервые в Конституции четко оговаривается, что местное самоуправление осуществляется и в городских и в сельских поселениях.

Реализуя основные положения Конституции Республики Башкортостан, в конце 1994 г. Верховным Советом Республики Башкортостан были приняты законы «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан» и «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» (радикально обновлен в 1998 г., а затем в 2005 г.). На основе этих законов города и районы республики получили свой статус в системе органов государственной власти, а сельские и поселковые Советы свой – как муниципальные образования. Такое положение соответствовало ст. 108 Конституции Республики Башкортостан 1993 г., где были закреплены два вида местной власти: местное государственное управление и местное самоуправление. Получалось так, что местное самоуправление осуществлялось только в сельской местности, а районные и городские Советы и их исполнительные органы – администрации относились к государственному управлению.

Тем самым система местной власти в республике принципиально отличалась от российской, где города и районы были отнесены к муниципальному, а не государственному уровню. Система местного государственного управления на городском и районном уровнях, будучи переходным вариантом от советской модели местного самоуправления к западной, обладала определенными преимуществами и сыграла в целом положительную роль в организации общественной жизни в 90-е годы XX века. Но в конечном счете она была обречена, поскольку не обеспечивала реализацию права граждан на местное самоуправление в городах и не соответствовала российскому конституционному принципу необходимости отделения государственных органов от органов местного самоуправления.

В итоге в 2000–2003 гг. были проведены серьезные преобразования в системе местной власти в Республике Башкортостан. Закон Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан», принятый 3 ноября 2000 г., существенно изменил положение в этой области. Местное государственное управление, по существу, было упразднено, а вместо этого был введен термин «местные органы государственной власти в районах и городах РБ». В принципе, это те же

¹¹. Конституция Республики Башкортостан. – Уфа, 2002. – С. 46.

городские и районные органы власти (Советы и администрации), которые вошли в систему органов государственной власти РБ. Фактически термин «местный» здесь применялся в значении «территориальный».

Однако система местного самоуправления в Республике Башкортостан нуждалась в дальнейшем развитии, в приведении ее в соответствие с российскими и международными стандартами в сфере местного самоуправления. В первую очередь это было сделано в рамках реализации ФЗ №131. В июне 2006 г. были внесены изменения в Конституцию РБ, отменяющие ст. 100, 101, 102, в которых признавались местные органы государственной власти. Вместо них с января 2006 г. в городах и районах РБ начали действовать органы местного самоуправления – городские и районные Советы как представительные органы, а городские и районные администрации – как исполнительные органы. Тогда же были ликвидированы внутригородские муниципальные образования.

Правовая система местного самоуправления в Республике Башкортостан сегодня в целом приведена в соответствие с российскими и международными стандартами в этой сфере.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Назовите факторы, обуславливающие необходимость широкого применения местного самоуправления в РФ.
- 2) В чем заключается экономическое, социальное и политическое значение развития местного самоуправления в РФ?
- 3) Раскройте сущность местного самоуправления.
- 4) Как определяется местное самоуправление в Конституции РФ?
- 5) Какие принципы местного самоуправления фиксируются в Конституции РФ?
- 6) Как определяется местное самоуправление в Конституции РБ?
- 7) Опишите систему законодательных актов о местном самоуправлении в РБ.
- 8) Каким образом развивается правовая основа местного самоуправления в РБ?

4. Конституция Республики Башкортостан: структура и основное содержание

В общепринятом смысле конституция представляет собой акт или совокупность актов, которые устанавливают основные принципы социально-экономического, политического и территориального устройства государства, порядок его отношений с институтами гражданского общества, основные права и свободы человека и гражданина и определяют систему органов государственной власти. Конституция обладает высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам. Безусловно, наличие конституции есть признак государственности.

Каждому этапу развития государственности Башкортостана соответствует свое конституционное законодательство. Исходя из этого,

можно выделить и рассмотреть следующие периоды развития конституционного законодательства: досоветский, советский, постсоветский.

Досоветский период характеризуется главным образом становлением конституционного законодательства Башкортостана. Он охватывает время с даты объявления автономии Башкортостана и до заключения Соглашения Башкирского правительства с Центральной Советской властью. К первым конституционным актам того периода следует отнести Фарман № 2 Башкирского областного шуро (совета) от 16 ноября 1917 г., который объявил башкирские территории Оренбургской, Пермской, Уфимской и Самарской губерний автономной частью Российской республики.

Конституционное значение имеет решение Всебашкирского учредительного курултая (съезда), который проходил 8–20 декабря 1920 г. в г. Оренбурге. Там было принято около десяти решений, резолюций и других документов, которые составили правовой фундамент создаваемой государственности под названием Башкурдистан.

Советский период развития конституционного законодательства в Башкортостане вбирает в себя временные рамки с марта 1919 г. по октябрь 1990 г., т.е. с момента заключения Соглашения Рабоче-Крестьянского Правительства с Башкирским Правительством о Советской автономии Башкирии до принятия Декларации о государственном суверенитете Башкирской ССР. Конституционные акты с 1919 г. по 1925 г. – это прежде всего Соглашение о Советской автономии Башкирии. Конституция БАССР 1925 г. – характеризовались допущением некоторой самостоятельности в решении внутренних вопросов, а, следовательно, и в законодательстве, поисками правовых путей реализации автономии Башкирии.

Следующие Конституции Башкирской АССР были приняты в 1937 и 1978 гг. Хотя в этих Конституциях Башкирская АССР была признана социалистическим государством рабочих и крестьян, общенародным государством, широко и вполне в демократическом духе были продекларированы права и свободы гражданина, тем не менее, Башкирская АССР как государство и субъект федерации была лишена возможности издавать законы для реализации вышеуказанных институтов. Совершенно очевидно, что институты гражданского общества в то время не могли быть реализованы в законодательстве ни автономной, ни союзной республики, ни Союза ССР.

К постсоветскому конституционному законодательству Республики Башкортостан следует отнести Декларацию о государственном суверенитете Башкирской ССР, а также Конституцию Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (вносились изменения в 2000, 2002, 2006 гг.), Договором Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации и Республики Башкортостан» от 3 августа 1994 г.

Несомненными достоинствами Конституции Республики Башкортостан 1993 года стали:

- перевод на государственно-правовой уровень воли многонационального народа, выраженной на республиканском референдуме 25 апреля 1993 г.;
- создание в новых условиях предпосылок для эффективного функционирования всех органов государственной власти, их единства и взаимодействия, реализации принципов разделения властей и верховенства закона в решении любых вопросов;
- обеспечение международно признанных прав и свобод человека и гражданина, социальной защиты населения республики в условиях рыночной экономики;
- закрепление новых реальностей в экономической и социальной жизни, которые возникли в республике в связи с переходом к рыночным экономическим отношениям.

В условиях динамичного реформирования всех сфер общественной жизни, а также развития федерального законодательства ряд норм Конституции утратил свое значение. Таким образом, необходимость совершенствования положений Конституции была обусловлена серьезными переменами в социально-экономическом и общественно-политическом развитии республики.

В обновленной редакции Основного закона была обеспечена преемственность основополагающих идей. Как и прежде, признается, что республика обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения. Кроме того, закреплён приоритет прав и свобод человека. Наиболее значимым явилось то, что конституционные положения были выверены с федеральным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права. Это обеспечивает и гарантирует стабильность и эффективность Конституции Республики Башкортостан и республиканской законодательной системы.

Обновленная и ныне действующая Конституция Республики Башкортостан состоит из двух разделов: первый раздел содержит главы (1–11), второй раздел определяет заключительные и переходные статьи. В Конституцию РБ входит также преамбула, которая провозглашается от имени многонационального народа Республики Башкортостан. В преамбуле наряду с провозглашением основных устремлений, нравственных идеалов народа подтверждается и закрепляется принцип построения взаимоотношений с Российской Федерацией на сложившейся веками договорной основе.

Основам конституционного строя Республики Башкортостан посвящена первая глава Конституции, где определен правовой статус республики, закреплены основные правовые институты государственной власти РБ.

Входя в общую конституционную систему Российской Федерации и являясь центральным элементом правовой системы Башкортостана, Конституция Республики Башкортостан призвана быть документом, дополнительно гарантирующим права и свободы человека и гражданина. Система специальных (юридических) гарантий прав и свобод человека и гражданина предусматривает закрепление в нормативных правовых актах не только самих прав и свобод, но также и механизма их обеспечения.

В Конституции Республики Башкортостан установлено, что в республике гарантируются права и свободы человека и гражданина. Кроме общих норм о гарантиях закрепление фактически каждого конкретного права и свободы сопровождается указанием на условия, способы их гарантий.

Общей постановкой вопроса о важности соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина Конституция Республики Башкортостан не ограничивается. Основным закон содержит специальную вторую главу «Права, свободы и обязанности человека и гражданина». Таким образом, Конституция определяет эти права и свободы. И, соответственно, республика самостоятельно регулирует права и свободы человека и гражданина. Поскольку Башкортостан – субъект Российской Федерации, постольку законодательство республики о правах и свободах человека и гражданина должно соответствовать законодательству Российской Федерации.

Глава 4 «Административно-территориальное устройство и столица Республики Башкортостан» определяет и закрепляет вопросы территориальной организации РБ.

Следующие главы Конституции построены в соответствии с принципами разделения властей и отделения местного самоуправления от государственной власти. Они определяют фактически систему государственных и муниципальных органов, принципы их деятельности и полномочия общего характера, что закреплено в главах: «Законодательная власть», «Исполнительная власть», «Местные органы государственной власти Республики Башкортостан» (отменена 15 июня 2006 г.), «Судебная власть» и «Местное самоуправление».

Отдельные главы Конституции РБ посвящены вопросам бюджетного устройства и символики РБ и называются «Финансы и бюджет» и «Государственные символы Республики Башкортостан».

Первый раздел завершает глава, определяющая порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан.

Второй раздел составляют заключительные и переходные положения. В нем определяется порядок действия Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. «О разграничении предметов

ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» наряду с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Башкортостан.

Таким образом, обновлённая редакция Конституции Республики Башкортостан позволяет республике гармонично развиваться в составе Российской Федерации, служить интересам многонационального народа Башкортостана и всей страны.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Назовите этапы становления конституционного законодательства Башкортостана.
- 2) Каковы особенности советского периода развития конституционного законодательства в Башкортостане?
- 3) Раскройте особенности, роль и значение Конституции РБ.
- 4) Каким образом развивалась Конституция РБ? Чем это было вызвано?
- 5) Дайте характеристику обновлённой редакции Конституции РБ.

5. Государственно-правовой статус Республики Башкортостан

Процесс создания новой государственности в Башкортостане начался 11 октября 1990 г. с принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан. В целом конституционный процесс в республике можно разделить на два этапа. Первый – с октября 1990 г. по декабрь 1993 г., который прошел под знаком выработки стратегического курса на углубление государственности Башкортостана. В это время Башкортостан освобождается от регионального наследия советского периода. 31 марта 1992 г. делегация Башкортостана подписала в Москве Федеративный договор и Приложение к Федеративному договору от Республики Башкортостан. В Приложении к Договору зафиксировано право республики иметь самостоятельную систему законодательства, судебную систему. Земля, недра, природные богатства на территории Башкортостана объявляются собственностью многонационального народа республики, и вопросы владения, пользования и распоряжения этим достоянием должны регулироваться законодательством Республики Башкортостан.

В ходе второго этапа – с 24 декабря 1993 г. по настоящее время – решаются проблемы конституционного обустройства Башкортостана. Главным достижением этого этапа явилось заключение Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. В Договоре закреплены полномочия Республики Башкортостан самостоятельно решать ряд проблем, связанных с государственным устройством, собственностью, бюджетом, законодательством, судоустройством, международной и внешнеэкономической

деятельностью. Значение Договора таково, что с ноября 2000 г. по декабрь 2002 г. он был включен в текст Конституции Республики Башкортостан.

Республика Башкортостан имеет свою Конституцию и законодательство. Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории вне компетенции Российской Федерации и полномочий, переданных Республикой Башкортостан Российской Федерации. Территория и статус Республики Башкортостан не могут быть изменены без ее согласия.

Сегодня в Башкортостане впервые создано реальное государственное образование в составе обновленной России. До этого создание автономной государственности только провозглашалось, ограничиваясь наличием определенной государственной символики, по сути дела повторявшей, как и Конституция Башкирской АССР, соответствующую символику и Конституцию РСФСР, и служившей лишь декоративными символами подлинного государства. Существующие формально органы государственного управления республики были жестко подчинены центральным органам, являясь разновидностью областной автономии, народ республики фактически не имел возможности выбора путей своего развития.

На основе новой Конституции впервые в республике путем всенародных свободных альтернативных выборов гласно и демократически сформированы органы государственной власти, реализован принцип их разделения.

Республика Башкортостан является равноправным субъектом Российской Федерации. Уже в первых статьях Конституции заложены исходные нормы о статусе Республики. «Республика Башкортостан, – закреплено в самом начале первой статьи, – является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики»². В Республике Башкортостан действует конституционная система власти народа, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти органы местного самоуправления.

Государственная власть в РБ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Государственную власть в РБ осуществляют Государственное Собрание РБ, Президент (с 2015 года - Глава) РБ, Правительство РБ, местные органы государственной власти (до 2006 г.), суды Республики Башкортостан. В республике признается и гарантируется местное самоуправление. Политическая система РБ основана на принципе идеологического многообразия и предполагает многопартийность и светскость. Все политические партии, религиозные и общественные организации, действующие в рамках закона, могут свободно осуществлять свои функции.

² Конституция Республики Башкортостан. – Уфа, 2002. – С. 5.

Республика может участвовать в деятельности международных организаций, заключать договоры и соглашения с административно-территориальными образованиями иностранных государств, с субъектами иностранных федеративных государств, с органами государственной власти иностранных государств.

Территория РБ включает в себя 54 района, 8 городов республиканского подчинения (Агидель, Кумертау, Нефтекамск, Октябрьский, Салават, Сибай, Стерлитамак, Уфа), 12 городов районного значения (Баймак, Белебей, Белорецк, Бирск, Благовещенск, Давлеканово, Дюртюли, Ишимбай, Мелеуз, Туймазы, Учалы, Янаул), а также закрытое административно-территориальное образование – г. Межгорье.

Высшим и единственным постоянно действующим законодательным органом государственной власти РБ является Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан. Госсобрание избирается на 5 лет и состоит из 120 (сейчас 110) депутатов, часть из которых действует на постоянной профессиональной основе.

Конституция Республики Башкортостан закрепила принципиально новый институт власти в республике – институт Президента (с 12 декабря 1993 года по 1 января 2015 года). В ст. 82 Конституцией установлено, что Президент Республики Башкортостан является главой Республики Башкортостан, ее высшим должностным лицом. Он же возглавляет высший исполнительный орган государственной власти республики — Правительство Республики Башкортостан.

Согласно конституционным нормам, Президент Республики Башкортостан избирался непосредственно ее гражданами на пять лет. В этом смысле он был единственным всенародно избранным должностным лицом республики. Однако с 2005 г. порядок формирования руководителей субъектов РФ изменился. Теперь руководителя субъекта РФ избирал законодательный орган субъекта РФ из числа кандидатур, предложенных Президентом РФ, поэтому в 2010 году новый Президент РБ был выбран не населением, а депутатами Госсобрания РБ.

В 2012 году были внесены изменения в федеральные законы, которые возвратили выборы высшего должностного лица во всех субъектах Российской Федерации. В настоящее время теперь уже Глава Республики Башкортостан вновь избирается населением.

Глава РБ создает администрацию Главы РБ, формирует Правительство РБ, руководит его деятельностью. Он же образует и ликвидирует министерства и государственные комитеты РБ, с согласия Государственного Собрания назначает Премьер-министра Правительства Республики.

Правительство – постоянно действующий высший исполнительный орган РБ, который возглавляет Глава. Правительство координирует

деятельность как отраслевых, так и территориальных органов исполнительной власти Республики Башкортостан.

Республиканские органы исполнительной власти – министерства, государственные комитеты и другие органы осуществляют отраслевое и межотраслевое управление. Местные органы государственной власти функционировали как органы государственного управления общей компетенции в административно-территориальных единицах РБ. В настоящее время они заменены органами местного самоуправления.

Судебная власть в РБ была представлена Конституционным Судом РБ (с 2023 года – Конституционный Совет РБ), федеральными судами и мировыми судьями.

В первые годы существования РБ возник ряд проблем в конституционном определении статуса РБ, что было вызвано слабостью федерального центра, амбициями региональной элиты и отсутствием практики налаживания межгосударственных отношений в рамках федерации. В конечном счете Государственное Собрание Республики Башкортостан внесло серьезные поправки в Конституцию РБ (в ноябре 2000 г., в декабре 2002 г., в июне 2006 г.) направленные на ликвидацию определенных расхождений с Конституцией РФ, в том числе в области государственного устройства РБ.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Определите место и роль Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан.
- 2) В чем историческое значение Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий?
- 3) Как определяется статус республики в Конституции РБ?
- 4) Конституция РБ об органах государственной власти.
- 5) Опишите административно-территориальное устройство РБ.
- 6) Какие проблемы в конституционном определении статуса РБ Вы могли бы назвать?

РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Глава 1. Государственное управление как наука

1.1. Объект и предмет теории государственного управления

В общественном мнении доминирует отношение к системе государственного управления как некоему феномену, возникающему и живущему *по воле* политической элиты или каких-либо общественных групп. При этом часто упускается из виду то, что государственные институты развиваются *по собственной логике*, в рамках объективных законов, и в силу этого могут и должны быть предметом научного анализа с позиций теории государственного управления. На Западе эту теорию иногда называют административной наукой, административным управлением. У нас эта сравнительно новая отрасль управленческого знания больше известна как система государственного управления.

Научный, объективный анализ деятельности государственного аппарата, его эффективности крайне важен для нашей страны. Однако очевидная необходимость широкого использования современных достижений административной науки сталкивается, с одной стороны, с незнанием ее возможностей (а иногда и ее существования!), а, во-вторых, с тем, что научный анализ государственного управления не всегда вписывается в исторические традиции и стереотипы политической и государственной элиты.

Наука государственного управления, так же, как и политическая наука, не является нормативистской. Они относятся к эмпирическим общественным наукам и выводят свои правила и закономерности из реальной практики. Наука государственного управления показывает администрацию такой, какая она есть на самом деле. Одновременно она помогает обнаружить недостатки в управлении и подсказывает пути их устранения, но найденные ею решения проблем и предлагаемые реформы могут быть реализованы только политической властью.

Наука государственного управления не является схоластической дисциплиной, а имеет конкретную прагматическую задачу: добиться большей внутренней слаженности и эффективности в работе администрации.

Науку государственного управления нередко противопоставляют другим общественным наукам, изучающим вопросы государственного управления: социологии администрации, теории управления, административной истории, административному праву и т. п. Как и большинство общественных наук, наука государственного управления является своеобразным научным перекрестком, где встречаются приемы и методы других наук. В то же время наука государственного управления –

автономное научное направление, самостоятельное постольку, поскольку имеет определенный объект и предмет исследования, использует собственную методологию и ставит своей задачей анализ и постоянное совершенствование системы государственного управления.

Объектом теории государственного управления являются связи, процессы и закономерности, возникающие в системе отношений государства (в лице государственных органов) и общества.

Предмет теории государственного управления – управленческие связи, процессы и закономерности, возникающие в этой системе отношений. Таким образом, здесь рассматривается деятельность государства по организации, регулированию, координации деятельности общества, т.е. управленческая деятельность государственных органов.

Следует подчеркнуть, что теория государственного управления является *междисциплинарной наукой*. Это научное направление возникло на пересечении теории политики и менеджмента (при ведущей роли политологии); впоследствии во многом использовались достижения других социальных наук – психологии, философии, социологии, истории, социальной литературы. Следует подчеркнуть, что система государственного управления входит в блок управленческих дисциплин (вместе с социальным управлением, муниципальным управлением и т.д.), наиболее тесно взаимодействуя с правовыми и социально-политическими науками.

Наиболее близка к науке административного управления наука административного права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности – государственным администрированием. Но теория государственного управления стремится раскрыть объективно существующие закономерности в области административной деятельности, чтобы повысить ее эффективность, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы.

Необходимо остановиться также на взаимосвязи теории государственного управления с теорией управления и, в частности, с теорией организации. Теория организации занимается вопросами эффективного функционирования социальных систем и управления ими. Поскольку одной из областей этой деятельности является работа управленческого персонала, то теория организации занимается в определенном смысле и работой персонала органов государственного управления.

Какую роль играет теория государственного управления в современном обществе? Она выполняет следующие основные *функции*:

- познавательная – объяснение сторон, механизма, причин государственного управления;

- мировоззренческая – формирование определенного отношения граждан к тем или иным аспектам государственно-управленческого процесса;
- регулятивная – разработка приемов, программ, предложений по совершенствованию системы государственного управления;
- прогностическая – определение перспектив и тенденций развития государственного управления.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Раскройте понятия «государственное администрирование», «административно-государственное управление», «бюрократия», «администрация».
- 2) Что представляет собой наука государственного управления?
- 3) Выделите государственное управление в системе социально-политических наук. Выделите общие, отличительные особенности.
- 4) Что является объектом теории государственного управления?
- 5) Что является предметом теории государственного управления?
- 6) Назовите основные функции теории государственного управления?

1.2. Категории, законы, методы и функции теории государственного управления

Любая наука предполагает выявление и анализ собственного категориального аппарата и закономерностей. Существуют *категории и законы государственного управления*.

Категории – это понятия, слова, с помощью которых наука раскрывает свой предмет. Категориальный аппарат науки государственного управления достаточно велик. К основным категориям относят следующие: «государство», «государственное управление», «управление», «государственные органы», «методы государственного управления», «принципы государственного управления» и т.д. Бесконечное многообразие категорий можно группировать как по уровню обобщения (общие и частные), так и по содержанию (категории, характеризующие субъекты государственного управления, объекты государственного управления, процесс государственного управления и т.д.). Перечень базовых категорий дается в оглавлении учебного пособия, в перечне экзаменационных вопросов, в рабочей программе курса.

Объективные законы управления, в отличие от правовых законов, регулирующих общественные отношения, – это *описываемые научной теорией существенные, необходимые и повторяющиеся общие формы взаимосвязей между управляющим субъектом и управляемым объектом, между управляющей системой и социальной средой, а также между государством в целом и его органами управления*. Законы управления выражают необходимость и всеобщность тех сторон, моментов управленческой деятельности и отношений, которые исторически

складываются, закрепляются и воспроизводятся в структуре и функциях государственного управления.

Законы государственного управления в содержательном плане представляют аккумуляцию опыта политической руководящей и административно-государственной деятельности.

Независимо от того, осознаются законы субъектом или не осознаются, *они реально существуют в виде необходимости, объективной зависимости действий субъекта от определенных факторов* и проявляются либо стихийно, в форме спонтанной саморегуляции, либо реализуются сознательно – в виде практического использования научного знания. Сформулированное теорией понятие того или иного закона служит основой объяснения и прогнозирования социально-политических и других общественных процессов. Критерий реальности объективных законов государственного управления – проявление в разнообразных действиях субъекта, в управленческих отношениях, регулярной повторяемости существенно значимых результатов управленческих действий.

Отправным пунктом в анализе объективных законов государственного управления можно было бы назвать *закон зависимости управляющего воздействия субъекта на объект от состояния системы государственного управления и социальной среды*.

Состояние системы государственного управления характеризуется прежде всего ее типологическими признаками – как системы авторитарной или демократической. Понятие «состояние» отражает также уровень развитости структур, функций, нормативно-правовой базы и других элементов системы.

Любая система государственного управления функционирует в определенной социальной среде, т.е. в рамках конкретного общества и присущих ему экономических отношений, сложившейся социальной структуры, культурной среды, социально-психологической атмосферы. Понятно, что эти факторы непосредственно или опосредованно оказывают воздействие на характер деятельности управляющей системы. Объективная по отношению к субъекту управления социальная среда не механически отражается в логике управленческого процесса, а трансформируется под воздействием накопленного управленческого опыта, объема и характера информации, которой располагают управленческие структуры.

Особенности субъектно-объектных отношений, выбор доминирующих моделей воздействия правящей власти на общество в значительной степени зависят от конкретно-исторического образа общества, данного государства, его исторических традиций.

По мере исторического развития общества и государства политические и административные структуры усложняются, становятся разнообразней. Возрастающее многообразие общественной жизни и государственных

институтов, их деятельности обусловило *необходимость усиления регулирования и управления общественными процессами.*

Сложившееся в истории государственного строительства *разделение ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и соответствующих им управляющих субъектов (центров управления)* стало всеобщей формой функционирования государственной власти, воспроизводящейся в различных модификациях в любом демократическом государстве, т.е. объективным законом, это *закон рассредоточения центров власти и управления.*

Структура организации власти и государственного управления исторически закрепились в таких всеобщих формах, как *централизация и децентрализация.* Взаимосвязь (единство) данных противоположных процессов (отношений) также характеризуется признаками объективного закона. Эти формы процессов выражают объективно необходимые стороны организации системы власти и управления; они воспроизводятся в государственном строительстве различных стран на разных исторических этапах развития. В бывшем Советском Союзе жесткий централизм пронизывал всю политическую систему, тогда как формально государство считалось федеративным.

Существенные взаимосвязи функций, структур, уровней и центров государственного управления характеризуют целостность системы в идеале, т.е. какой по определению она должна быть. Реальное же состояние представляет собой эволюцию системы в направлении достижения полноты целостности, реализации ее сущности, заложенных в системе объективных возможностей. Движение системы к целостности состоит в том, чтобы: а)охватить своим воздействием все социально значимые процессы государственной жизни; б)обеспечить оптимально возможную полноту реализации управленческих функций; в)устранять противоречивость элементов системы, препятствующую ее нормальному функционированию; г)создавать недостающие органы, институты и нормы. В совокупности эти процессы составляют содержание *саморазвития системы* государственного управления – ее общего *объективного закона.*

По природе своей любая система социального управления, в том числе государственного, несет в себе объективно заложенную способность реагировать на изменение социальной среды (общества, государства) и на изменение своего внутреннего состояния. Потенциальная способность выражается в адаптации системы и в ее саморазвитии, что является необходимым условием не только бытия и стабильности системы, но и эффективной реализации функций. Саморазвитие – объективно возможный способ существования системы государственного управления. Процесс саморазвития не исчерпывается качественными изменениями информационной базы управления. Основное – это преобразование

социально-политической природы и главных компонентов системы государственного управления, что связано с изменением во властных отношениях. Отсюда конфликтный характер процесса – специфическая черта закона.

В принципе система законов теории государственного управления велика и многообразна (от закона соответствия субъекта государственного управления объекту государственного управления до закона Паркинсона), однако пока она изучена недостаточно, слабо систематизирована и почти не используется в реальной практике государственного управления России.

Объективные законы теории государственного управления проявляются специфически в различных политических системах: так, в президентских республиках (в частности в США) разделение властей определяется системой «сдержек» и «противовесов». Соотношение централизации и децентрализации управления регулируется федеративным устройством государства. В парламентских республиках законодательные органы власти и управления доминируют над исполнительными. В унитарных государствах, в отличие от федераций, централизация управления превалирует над децентрализацией.

Арсенал исследовательских средств и инструментов теории административно-государственного управления включает все основные **методы** научного исследования: *анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение, обобщение*. Кроме того, значительную роль играют такие методы, как *структурный, системный, функциональный, диалектический, исторический, ситуационный и др.* Все они направлены на получение нового знания, но действуют по-разному: если исторический метод позволяет получить новое знание об объекте посредством изучения его прошлого, то диалектический метод помогает понять сущность изучаемого объекта через выявление его базовых внутренних противоречий.

Вышеописанные методы носят общенаучный характер, однако существуют и специфические методы, позволяющие получать главным образом социальную информацию. К ним относятся *статистические, экономические, социологические методы*. Так, среди социологических методов можно назвать опрос, интервью, анализ документов, социологическое наблюдение и эксперимент. Сложность и многоаспектность государственного администрирования требуют исследования фактов в их совокупности, во взаимообусловленности, поэтому и методы исследования должны применяться системно, в комплексе.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Разграничьте понятия категории и законы в науке.
- 2) Выделите и охарактеризуйте объективные законы управления.
- 3) Что такое категории государственного управления?
- 4) Что такое законы государственного управления?

5) Раскройте основные методы научного исследования в области государственного и муниципального управления.

6) Какова специфика проявления объективных законов государственного управления в различных политических системах?

1.3. Эволюция и научные школы теории государственного управления

Определенные подходы к управлению государственным аппаратом возникают вместе с появлением первых государственных образований. В древнем Китае, Египте, Греции, Риме существовал интересный и самобытный опыт организации государства, было понимание его места и роли в регулировании социальных процессов. Однако, во-первых, практически все концепции были связаны не столько с административным, сколько с политическим управлением, где в центре исследований была деятельность политических институтов; во-вторых, эти знания носили не столько научный, сколько бытовой характер и были простым обобщением имеющегося опыта. Тем не менее, зачастую уровень понимания государственно-управленческих процессов может служить примером и для наших современников.

Необходимо в связи с этим отметить, что качество, уровень управляемости в обществе носят постоянный характер. Меняется степень сложности общества как объекта государственного управления и в связи с этим растет и усложняется объем и характер наших знаний. Коэффициент качества управления в целом остается прежним. Таким образом, если на одном уровне развития общества для построения эффективной системы государственного управления были достаточны житейская сметка, опыт и здравый смысл, то сейчас, чтобы решить ту же проблему, необходимо научно-теоретическое обеспечение государственно-управленческой деятельности.

По существу, *первое научное* (т.е. использующее научные методы сбора и анализа информации) направление в административной науке возникло в Австрии и Германии в XVII в., где в университетах читали курс «камеральных» или «камералистических» наук. Kameralien в переводе с немецкого означает «наука государственного управления», а само слово происходит от позднелатинского «самега», т.к. при абсолютистском режиме в Пруссии начиная с XVIII в. управление обычно осуществлялось в коллегиальной форме. Такая форма управления уравнивала централизацию власти.

Наиболее известным среди ученых-камералистов является Лоренц фон Штейн (1815–1890). Выходец из Дании, Штейн преподавал в университете в Киле. Его основная работа «Die Verwaltungslöhre» («Теория государственного управления» в 8 томах) опубликована в Штутгарте в 1866–1884 гг. Штейн и его последователи, очевидно, не ограничивались только теорией государственного управления; на основе их предложений были осуществлены важные

преобразования в организации министерств, заменивших коллегиальные учреждения, в деле набора и подготовки служащих и организации управленческого аппарата. Целью науки государственного управления, согласно Штейну, является «осуществление принципов социального управления в самом высоком смысле слова».

С конца XIX в. камеральные науки в странах, где они зародились, вступили в пору относительного упадка, т.к. камеральные науки оказались отчасти поглощены политической наукой в эпоху ее возрождения. С другой стороны, немецкие и французские авторы полагали, что административное право должно иметь первенство перед наукой государственного управления.

В конце XVIII и почти на всем протяжении XIX столетия появилось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Самое громкое имя этой эпохи – Александр Франсуа Вивьен. Его «Очерки об администрации» (первое издание – 1845г., второе – 1850г.) представляют собой первую серьезную работу в области науки государственного управления, построенную по единому плану и на собственной концептуальной основе. Практические результаты работ Вивьена были крайне плодотворными, несмотря на политическую нестабильность того времени. Были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих и процедура их набора, проведена деконцентрация аппарата, открыта в 1848г. Школа администрации.

С появлением работ В. Вильсона, Ф. Гудноу, М. Вебера можно говорить о начале **нового этапа** в развитии теории административно-государственного управления как самостоятельного научного направления. В их работах были высказаны и разработаны две основополагающие идеи научной теории административно-государственного управления: 1) для того чтобы реформировать аппарат управления, его надо хорошо знать, а, следовательно, изучать с научных позиций; 2) аппарат административно-государственного управления должен быть отделен от сферы политики. Хронологические рамки данного этапа условно можно определить с 80-х годов прошлого столетия по 1920г.

Начиная с 1890г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. Исследовательские центры административно-государственной деятельности и институты стали появляться в США и Европе в 20–30-е годы.

Следующий этап в развитии теории административно-государственного управления продолжался с 1920 по 1950г. Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы, что объясняется рядом причин. В отличие от европейских стран, в США высшие учебные заведения уже в тот период пользовались большой свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имели возможность

экспериментировать, широко вводить новые курсы, одним из которых был курс теории административно-государственного управления, что способствовало развитию и распространению новой науки.

Существовал и другой благоприятный фактор, повлиявший на интенсивное развитие теории административно-государственного управления именно в США. Американцы уже в те годы полагали, что наука административно-государственного управления и наука управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации читались во многих учебных заведениях США как для тех, кто готовил себя к государственной службе, так и для тех, кто должен был пополнить в будущем кадры деловой администрации частного бизнеса. Поскольку преподавание этих дисциплин имело такую широкую аудиторию, появилось большое число профессоров, учебников, исследовательских работ. Всё это способствовало развитию теории административно-государственного управления. Отсюда становится понятным, почему в США в течение нескольких десятилетий было написано так много ценных работ.

Существовал еще один фактор того же плана. Американцы всегда делали акцент на практическую значимость исследований административно-государственного управления; их научные разработки содержали практические рекомендации, предлагали обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный подход к изучению административно-государственного управления позволял находить государственные и частные источники финансирования для проведения научных работ.

В 20–50-е годы наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления были «классическая школа» и «школа человеческих отношений». Яркими представителями «классиков» являются А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси. Целью классической школы была разработка принципов административно-государственного управления. При этом почти все «классики» исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах.

Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта. Один из них – обоснование рациональной системы управления административно-государственными организациями, второй касается построения структуры организации. Система административно-государственного управления предстает здесь как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной

среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях управления.

В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе административно-государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления оказывает решающее влияние человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

Еще одним влиятельным направлением в теории административно-государственного управления была т.н. «школа человеческих отношений». Она возникла в 30-е годы, когда психология находилась еще в зачаточном состоянии. Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. Наиболее известными учеными этого направления были М.Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи. В своих исследованиях они обратили внимание на анализ психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации.

Дальнейшие исследования показали, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой. В рамках движения за человеческие отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории административно-государственного управления.

Особое значение имеют исследования, описывающие фактическое поведение отдельных лиц и групп в процессе выработки и принятия административно-государственных решений. Методы, разработанные школой человеческих отношений, эффективны лишь в достаточно узкой сфере государственного администрирования – управлении персоналом, когда особенно важно личное и конкретное воздействие на сотрудников для своевременного принятия решений и успешной реализации намеченных планов. Однако в области оперативного и стратегического административно-государственного управления роль этих методов незначительна.

Современный этап в развитии теории административно-государственного управления начался в 50-е годы и продолжается до сих пор. Наиболее влиятельными направлениями современного периода можно считать поведенческое, системное и ситуационное.

Развитие таких наук, как психология и социология, и совершенствование методов исследования после второй мировой войны

сделали изучение поведения на рабочем месте в большой степени строго научным. Среди наиболее крупных фигур в 50–60-е годы следует назвать Г.Саймона, Д.Смитцберга, В.Томпсона и Д.Истона. Именно они начали разрабатывать новый подход к государственному администрированию – поведенческий, или бихевиоральный. Оригинальность их работ состоит в том, что авторы стремились представить в качестве фундамента науки управления достижения современной социальной психологии и социологии и объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп.

Школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличается стремлением в большей степени оказать помощь государственным служащим в осознании своих собственных возможностей в административно-государственных структурах на основе применения концепций поведенческих наук. Основной целью этой школы в самых общих чертах было повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета в административно-государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 60-е годы. Как и более ранние школы, этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы административно-государственного управления в целом.

Однако такие приемы, как изменение содержания работы государственных служащих и участие рядовых сотрудников в процессе разработки и принятия ответственных решений и программ, оказались эффективными лишь для некоторых категорий служащих и в некоторых ситуациях. Наряду с исследованиями школы человеческих отношений методы, разработанные в рамках поведенческого подхода, в конечном итоге стали использоваться преимущественно в сфере управления персоналом административно-государственных учреждений.

С начала 60-х годов в государственном администрировании быстро начал набирать популярность системный подход, чему в немалой степени способствовали работы Г. Алмонда, Т. Парсонса. Применение теории систем к административно-государственному управлению во многом облегчило для руководителей задачу увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешним миром. Этот подход также помог интегрировать вклады более ранних школ, в разное время

доминировавших в теории и практике административно-государственного управления.

Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, т.е. с обществом в целом, что позволяет рассматривать взаимосвязи в системе административно-государственного управления и между системой и обществом как единое целое. Такой подход означает, что стратегия государственного администрирования не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется. Вместе с тем этот подход предполагает акцент на разработке стратегического управления, устанавливающего общие цели и способы поведения административно-государственного управления в целом.

Сегодня системный подход является одним из самых влиятельных направлений, как в теории административно-государственного управления, так и в научном управлении в целом. Многие известные ученые полагают, что роль этого направления в современной науке будет возрастать.

Анализ основных переменных, влияющих на функции государственного администрирования, на эффективность административных структур является основным достижением ситуационного подхода, ставшего логическим продолжением теории систем. Он возник в начале 70-х годов и внес важный вклад в развитие государственного управления, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Наиболее известными теориями, разработанными в русле ситуационного подхода, являются концепция «мягкого мышления» и «организационная кибернетика».

Сторонники ситуационного подхода к административно-государственному управлению утверждают, что оптимальных структур не существует. Центральной идеей ситуационного подхода является анализ ситуации, т.е. конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время. Поскольку в центре внимания постоянно оказывается новая ситуация, в рамках этого подхода особое значение приобретает «ситуационное мышление». Используя этот подход, руководители могут лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации.

Огромную роль в популяризации и распространении этой науки играет **Организация Объединенных Наций**. С 1967г. под эгидой ООН регулярно проводятся международные совещания экспертов по проблемам административно-государственной деятельности. Помимо этого в рамках Программы развития Организацией Объединенных Наций (ПРООН) сегодня осуществляется большая научно-исследовательская работа с практическим уклоном, а также проводятся сравнительные исследования методов и достижений различных стран в области государственного администрирования.

Создается всемирная система сбора, распространения и обмена опытом, печатными изданиями, а также информационными технологиями. Осуществляется подготовка справочников и пособий по решению актуальных вопросов государственного администрирования. Эксперты регулярно дают оценку и делают обзор административных возможностей в целях развития, разрабатывают модели современных реформ в области административно-государственного управления, предлагают программы обучения и переподготовки персонала.

Сегодня можно говорить, что теория административно-государственного управления имеет международное признание и официальный статус самостоятельной научной дисциплины.

К сожалению, *в России наука административно-государственного управления* получила официальное признание совсем недавно. В период господства марксистско-ленинской идеологии государственное управление рассматривалось с точки зрения «руководящей и направляющей роли партии». Из компетенции государственной администрации были исключены такие важнейшие элементы, как целеполагание, принятие решений, разработка и оценка программ и планов общественного развития. Задачи государственного администрирования по существу сводились к тому, чтобы обеспечить реализацию партийных решений, принятых помимо государственных структур. Государственное администрирование охватывало только исполнительскую и распорядительскую деятельность, его смысл сводился к четкой формуле «команда – исполнение». Критические замечания, альтернативные поиски и другие творческие моменты в деятельности государственной администрации не допускались.

Именно поэтому в годы господства партийной номенклатуры наука административно-государственного управления была попросту не нужна. Она рассматривалась как «буржуазная», заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет.

Только с 1994г. в России появляется учебная специальность «Государственное и муниципальное управление», в вузах и средних специальных учреждениях начинается подготовка специалистов в этой области. Однако научной управленческой специальности «Государственное и муниципальное управление» в России официально до сих пор не существует.

Сегодня крайне важно исследовать и обобщить опыт развития мировой науки в области государственного администрирования. Существует международный понятийный аппарат, материалы экспертов ООН по организации административно-государственной деятельности, которыми можно и нужно воспользоваться. И одновременно предстоит большая

самостоятельная работа, поскольку науку административно-государственного управления необходимо представить в национальном лексиконе, сделать понятными и доступными ее прикладные технологии, в полной мере использовать ее возможности для повышения эффективности практики государственного управления в нашей стране.

Выделяют различные *направления (школы) в науке государственного управления*.

1. *Структурно-институциональное направление.* Предметом многочисленных исследований в данной области служит организация государственного управления на разных уровнях: национальном, региональном и местном. Сюда относится разработка общей теории государственных организаций, функций аппарата государственного управления, на разных уровнях, координации государственного управления как целостной системы: организация правительственных служб, центральные органы государственного управления и периферийные службы, координация на межминистерском уровне, техника принятия решений, подготовка нормативных актов, хранение документов, административная иерархия, структура органов управления, а также отношения между администрацией и политикой, администрацией и «окружающей» средой, администрацией и общественным мнением.

2. *Социологическое и социально-психологическое (кадровое) направление.* Исследования административной среды носят прежде всего социологический характер, но не ограничиваются этим. Практически речь идёт об изучении некоего набора моделей коллективного или индивидуального поведения управленческого персонала. К этой же категории следует отнести изучение взаимоотношений между администрацией и группами давления. Большим блоком проблем является подготовка и рекрутирование управленческих кадров. Здесь исследуются вопросы оптимальной структуры штатного состава чиновников государственного аппарата, управление персоналом государственных организаций, требования к менталитету и стилю работы профессиональных государственных служащих, проблема лидерства, проблема борьбы с бюрократизмом, сопротивление переменам. Однако социология управления, рассматриваемая как социологическое изучение аппарата управления, не совпадает полностью с наукой государственного управления.

3. *Организационно-технологическое направление.* Здесь изучаются проблемы, связанные с техникой государственного администрирования и ориентирующиеся на «административный менеджмент». Они включают конкретные методы, приемы, технологии административной деятельности, ведущие к повышению эффективности работы аппарата, разработку теории принятия государственных решений, методов административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях, технологии взаимоотношений государственной администрации и средств массовой информации.

Далее каждое из направлений административно-государственного управления выступает в качестве предмета научного изучения и исследования: *административно-государственное управление в условиях рыночной экономики, административно-государственное управление социальными процессами, экологией, финансами* и т.д.

Теория административно-государственного управления использует множество *специальных или частных теорий* (например, теории конфликта и консенсуса, принятия решений, политического прогнозирования и др.). Но в то же время существует и общая теория административно-государственного управления, призванная объяснить государственное управление как систему и целостность.

Иногда используется понятие «школы теории государственного управления». Существует несколько критериев выделения таких школ:

1. Методологические позиции исследователей. Здесь могут быть такие школы как: марксистская школа государственного управления, либеральная школа, державная школа государственного управления и их разновидности.

2. Школы как исторические этапы развития науки государственного управления.

3. Культурно-национальные критерии: американская школа, европейская, японская, российская школы государственного управления и др.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Что такое школы теории государственного управления?
- 2) Раскройте основные направления и школы в теории административно-государственного управления.
- 3) Что такое «камеральные» или «камералистические» науки?
- 4) Дайте сравнительную характеристику основным школам теории государственного управления.
- 5) Как теория государственного управления развивалась в России?
- 6) Каковы особенности развития науки административно-государственного управления в России?
- 7) По каким критериям выделяют школы государственного управления?
- 8) Назовите основные этапы развития теории государственного управления.
- 9) Кто является представителями школы человеческих отношений и в чем суть этого направления?
- 10) Кто является представителями классической школы государственного управления?
- 11) В чем заключалась главная идея системного подхода в теории государственного управления?
- 12) В чем заключается международная координация в изучении теории государственного управления?

Глава 2. Государственное управление как профессиональная деятельность

2.1. Понятие государственного управления. Государственное управление как вид социального управления

В предыдущих параграфах мы рассматривали государственное управление как теорию, систему знаний. Однако для общества оно гораздо важнее как реальная практика, как вид социального управления.

Управление – функция системы, направленная на ее выживание посредством координации, организации и регулирования как составляющих ее элементов между собой, так и самой системы с внешней средой. Главная цель управления – обеспечение выживания и развития системы, функцией которой и является управление.

Классификация видов и типов управления. Классификация может быть построена на основе самых разных критериев. Прежде всего, конечно, таким критерием выступает характер систем, в которых осуществляется управления. Системы могут быть живыми и неживыми, сложными и простыми, статическими и динамическими, биологическими и социальными, техническими и природными и т.д. Другой важный критерий – характер координационных процессов и связей в системе. Он может быть случайным и последовательным, хаотичным и упорядоченным, осознанным и естественным, всесторонним и частичным и т.д.

По нашему мнению, можно выделить следующую классификацию видов управления:

1. *Управление в природной среде*, то есть в естественных системах.
2. *Управление в социальной среде.*

В свою очередь, *управление в природной среде* может выступать как:

1. Управление в неживой природе.
2. Управление в биологических системах.

Управление в социальной среде делится на следующие виды:

1. Управление в социальных системах (управляет человек)
2. Управление в технических системах (управляет техника)

Управление в социальных системах включает в себя три основных вида:

1. Управление природными системами (человек управляет природой)
2. Управление техническими системами (человек управляет техникой).

3. Управление социальными системами, то есть социальное управление (человек управляет людьми). Именно к этому виду относится и государственное управление.

Социальное управление - функция общества (социальных систем), направленная на обеспечение своего выживания посредством координации социальных элементов данной системы как между собой, так и с внешней социальной средой. Принято считать, что социальное управление – процесс выработки и осуществления управляющих воздействий социальным субъектом управления (т. е. человеком) для организации, координации и упорядочения социальных элементов в управляемой системе. Это целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на самих себя и окружающий социальный мир, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные организации, партии, фирмы, предприятия и т.д.).

В зависимости от того, какая социальная система выступает как объект управления, выделяют различные виды социального управления: самоуправление (объект управления – личность), семейное (управление семьей), производственное (управление организацией), религиозное (управление конфессией), муниципальное (управление муниципальным образованием), государственное (управление обществом).

Государственное управление выделяется из социального управления на основе характера и объема охватываемых управлением общественных явлений и на основе специфики субъекта управления. **Государственное управление** – это деятельность государственных органов для сохранения и развития общества на основе координации всех элементов социума между собой.

В государственном управлении можно выделить четыре ключевых элемента: **Субъект государственного управления** – государство в лице своих органов управления, **объект государственного управления** – общественная жизнедеятельность людей, **общая цель государственного управления** - упорядочение, сохранение и развитие общества, **основной метод государственного управления** – координация всех элементов социальной системы между собой и с внешней средой.

Государственно-управленческая деятельность – это есть функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

Органы государственного управления – субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность: правительство, министерства, госкомитеты, администрации и т.д.

Так, на долю органов государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли правоохранительную функцию.

Правовое обеспечение государственного управления представляет собой систему законов и подзаконных актов (от Конституции до должностной инструкции государственного служащего), учреждающих государственные органы, наделяющих их полномочиями, регламентирующих их деятельность.

Очень важно понимать особенности государственного управления, отличающие его от других видов социального управления:

1. **Монополия на предельные формы легитимного принуждения**, означающее наличие властной силы государственного управления, которая обусловлена правом, легитимна, и реализуется через силу государственного аппарата, обладающего также и средствами принуждения. Следует подчеркнуть, что любой субъект социального управления обладает легитимными средствами принуждения, особенность же государственного управления в том, что здесь возможны и легитимны любые средства принуждения (лишение человека или группы людей свободы, собственности и даже жизни). Высшая степень полномочий государства объективно определяется его высшей ответственностью за выживание общества.

2. **Государственное управление носит публичный характер**, т.е. распространяется на всех людей, на все общество. Но не в том смысле, что вмешивается во все поступки людей, а в том, что устанавливает основные типовые правила поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой.

3. **Государственное управление является системным, универсальным**. Универсальность понимается не в том смысле, что государство вмешивается во все поступки людей, а в том, что оно устанавливает основные типовые правила поведения людей во *всех сферах жизни общества* и обеспечивает их соблюдение своей властной силой. Нет ни одного вида социальной активности, которое государство так или иначе бы не регламентировало. Как синоним универсальности может использоваться биологический термин тотипотентность (*totus* – весь, целый, совокупный, *potentia* – сила, мощь, возможность). В биологии это способность клетки дать начало любому клеточному типу организма; буквально – обладающий полнотой возможностей.

4. **Объектно-субъектный характер государственного управления**. Система государственного управления основывается на объективных законах общественного развития – и в этом смысле объективна, независима от воли и

сознания человека. Но реализуется эта система через людей, их деятельность, мотивы, цели – и потому субъектна и субъективна. Как правило, эффективное государственное управление совпадает с логикой, законами исторического развития. Ключевая – и пока нерешенная! – задача ученых в этой сфере заключается в том, чтобы понять эти законы для обеспечения действительно научного управления обществом.

5. Государственное управление – самый сложный вид человеческой деятельности.

Сложность любой системы определяется количеством элементов и связей системы, степенью определённости связей и отношений системы, а также динамичностью системы. По этим критериям мы не знаем более сложной системы, чем человеческое сообщество.

Государство управляет обществом, то есть такой системой, в которой количество, неопределенность и динамика связей и отношений стремятся к бесконечности и результат при этом непредсказуем. Сложность государственного управления сопоставима с ее важностью, ведь на кону – существование всего человечества.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Что такое управление?
- 2) Назовите основные типы управления.
- 3) Определите основные аспекты системного подхода к анализу управления.
- 4) Охарактеризуйте основные законы управления.
- 5) Раскройте принципы управления.
- 6) Дайте определение понятиям, «социальное управление», «государственное управление». Соотнесите их.
- 7) Перечислите и раскройте тенденции развития управления в современном обществе.
- 8) Раскройте особенности государственного управления.
- 9) Какие виды управления существуют в обществе?
- 10) Кто является субъектом государственного управления?
- 11) Что понимается под термином «Правовое обеспечение государственного управления»?

2.2. Государственное управление и менеджмент

Менеджмент – это современный этап управленческой деятельности, отличающийся партнерским характером отношений между субъектом и объектом управления. Этот тип управления становится значимым в рыночном обществе, построенном на партнерских отношениях.

Направления современного менеджмента:

· ***Социальный менеджмент.*** Ориентирован на исследование социальных условий эффективности управления.

- *Организационный менеджмент.* Ориентирован на изучение организационных условий управленческого решения.
- *Стратегический менеджмент.* Ориентирован на исследование принципов поведения фирмы в условиях жесткой конкурентной среды в долгосрочной перспективе.
- *Инновационный менеджмент.* Ориентирован на исследование условий осуществления деятельности фирмы по внедрению и распространению технологических новшеств.
- *Финансовый менеджмент.* Ориентирован на рациональную организацию финансовых потоков и принятие ответственных финансовых решений.
- *Инвестиционный менеджмент.* Ориентирован на исследование способов эффективного формирования инвестиционного портфеля и приоритетов в отборе инвестиционных проектов.

Кроме того, виды менеджмента выделяются по отраслевому признаку, как, например, *торговый, политический, государственный, муниципальный, гостиничный, банковский* и пр.

3. Объектами менеджмента как управленческой деятельности являются *люди, работающие в организациях*. Потому можно говорить об управлении как отдельными работниками, так и организациями в целом. Возможно выделение в качестве объектов управления *процессов, осуществляемых в организации*, например, производство, миграция (текучесть), развитие персонала и т.д.

Менеджмент как профессиональная деятельность осуществляется на основе специальных технологий, позволяющих руководителю обеспечивать достижение управленческих целей и выживание своих организаций.

Технологии – это совокупность приемов, операций, обеспечивающих гарантированное достижение заданного результата. Именно владение определенными технологиями отличает профессионала от дилетанта.

К управленческим технологиям относятся:

- *технологии принятия управленческих решений,*
- *технологии мотивации персонала,*
- *технологии управления персоналом (прием, оценка, развитие работников и т.д.),*
- *технологии управления конфликтами,*
- *коммуникационные технологии в менеджменте,*
- *технологии самоменеджмента и другие.*

Уровнем владения такими методами управления определяется степень профессионализма современного менеджера.

Как соотносятся менеджмент и государственное управление в современных условиях?

Понятие “менеджмент” сегодня прочно вошло в наш лексикон, а подготовка дипломированных менеджеров осуществляется уже поточным методом. Однако понимание и трактовка этого термина до сих пор весьма различна. В некоторых случаях имеет место “производственно-коммерческий” уклон, где менеджмент рассматривается как система организации производства и реализации продукции в целях получения прибыли. Многие понимают менеджмент как умение добиваться поставленных целей, используя других людей. Иногда в состав менеджмента включают целый шлейф различных отраслей знания: маркетинг, финансы (финансовый менеджмент), цены и ценообразование, материально-техническое снабжение, управление технологическими процессами и т. д.

Исторически многообразие подходов вполне оправдано, но в настоящее время они несостоятельны. По нашему мнению, менеджмент – это современный этап социального управления. Если под управлением понимать целенаправленную деятельность человека по координации, упорядочению и развитию элементов в различных системах, то, с точки зрения объекта управления, можно отметить три вида – социальное управление, техническое управление и биологическое управление. Социальное управление – один из самых сложных видов, ибо предполагает управление социальными объектами (людьми, организациями и т.п.) в системе “человек-человек”.

Поскольку речь в данном случае идет об отношениях между социальными объектами, то это социальные отношения. Управленческие отношения – лишь часть этих социальных отношений (наряду с политическими, экономическими или идеологическими), отражающая властные, субординационные связи в организациях и институтах. Соответственно с изменением социальных отношений изменяются и отношения между субъектом и объектом управления. Не вдаваясь здесь в историю (этапы, масштабы) этих преобразований, отметим лишь, что *менеджмент – это этап управленческих отношений, управленческой деятельности, характерной для современного рыночного общества.*

Чем менеджмент качественно отличается от предыдущих этапов социального управления? Иногда в качестве принципиальной особенности называют научность управления. Думается, что это не совсем верно: научным, т.е. основанном на анализе, выявлении объективных закономерностей, было управление и в Советском Союзе. ***Менеджмент, по нашему мнению, отличается наличие партнерских, “рыночных” отношений между объектом и субъектом управления, где каждая сторона на добровольной и взаимовыгодной основе строит совместную деятельность и имеет определенные права и обязанности друг перед другом.*** Объективно эти отношения более гуманны в том смысле, что требуют подхода к человеку как к личности, а не как к элементу, “винтику”

организации. В целом такое было невозможным в прежних управленческих (административно-командных) системах, где царила личная, а иногда просто рабская, зависимость подчиненных от руководителей.

Первоначально, как известно, менеджмент возникает в сфере производства и коммерции. Однако сегодня новый тип управленческих отношений активно распространяется во всех сферах, в том числе в социальной, военной, педагогической, муниципальной, государственной и других.

Следовательно, современное государственное управление постепенно трансформируется как разновидность менеджмента, т.е. как государственный менеджмент. По существу, это экстраполяция современного социального управления на сферу государственных отношений и связей.

Государственный менеджмент отличается от классической системы государственного управления:

- а) новым типом, иными принципами управленческих отношений;
- б) использованием современных технологий управления,
- в) научностью, прагматизмом, учетом эффективности управления;
- г) наличием профессионально подготовленного аппарата (кадров).

Специфика государственного менеджмента по отношению к общему менеджменту проявляется в наличии:

- а) условий и содержания управленческой деятельности;
- б) особых методов управления (принуждение);
- в) целей государственного управления;
- г) собственных критериев оценки эффективности.

В какой мере мы можем говорить о современном государственном управлении в России как о государственном менеджменте? Пока формируются только внешние формы и атрибуты менеджмента в государственном управлении: провозглашены новые принципы и подходы, идут попытки сформировать на их основе систему организационных институтов государственного менеджмента, введена новая учебная специальность “Государственное и муниципальное управление” и т.д. Однако нет главного: новой системы управленческих (менеджерских) отношений в государственном аппарате, ориентированной на реальную эффективность, на интересы человека, на внедрение новых приемов и технологий в государственном управлении. Преобразования эти уже давно назрели, но пока их, по существу, нет.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Что такое менеджмент?
2. Какие культурно исторические модели менеджмента Вы знаете?
3. Укажите направления современного менеджмента.

4. Какие управленческие технологии Вы можете назвать? В чем специфика управленческих технологий?
5. Назовите основные тенденции развития управления в современном обществе.
6. Как соотносятся менеджмент и государственное управление в условиях рынка?
7. Чем менеджмент качественно отличается от предыдущих этапов социального управления?
8. В чем отличие государственного менеджмента от классической системы государственного управления?
9. В какой мере можно говорить о современном государственном управлении в России как о государственном менеджменте?

2.3. Цели и принципы государственного управления

Цель – это описание желаемого результата. Любое социальное управление предполагает постановку определенных целей, т.е. целеполагание. Тем более это касается государственного управления, где сложный и многоуровневый тип управленческих действий предполагает четкую и хорошо структурированную систему целей.

К сожалению, практически всегда цели управления подменяются целями управляемой системы в целом.

Это не позволяет руководителю увидеть и оценить результат собственной деятельности, а не деятельности его подчиненных.

На самом деле собственные цели управленческой деятельности сводятся ***к качеству координации управляемых подсистем***, которое и обеспечивает выживание систем на основе управления.

Следовательно, ***главной целью (собственным результатом) деятельности государственного управления будет оптимальная координация социальных подсистем, обеспечивающая выживание общества в целом.***

Конечно, государство как управляющая система ставит цели перед обществом, точно так же, как любой руководитель ставит цель подчинённому. Но это цель, которая есть результат деятельности общества, а не государственного управления:

- ***общественно-политические***, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- ***социальные***, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;
- ***духовные***, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом – с ведением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;

- *экономические*, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;

- *производственные*, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;

- *организационные*, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления – построение соответствующих функциональных и организационных структур;

- *деятельностно-праксеологические*, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;

- *информационные*, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;

- *разъяснительные*, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

Собственная цель государственного управления – оптимальная координация всех элементов общества между собой для обеспечения его выживания. В рамках этой координации государство только ставит цели социальным подсистемам, но выполняют их сами подсистемы (экономика, социальная сфера и т.д.

“Древо” целей государственного управления:

а) **стратегические** цели, связанные с качеством координации общества, его сохранением или преобразованием;

б) стратегические цели разветвляются в **тактические**, фиксирующие в крупные блоки действий по достижению первых;

в) **оперативные**, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей.

Такая иерархия (стратегия – тактика – оперативное искусство) обычно применяется в сфере гражданского управления, менеджмента. Если рассматривать соотношение этих понятий в военной сфере, то мы увидим там иную последовательность по возрастанию: тактика - оперативное искусство - стратегия. Так, оперативные войсковые соединения крупнее тактических.

По нашему мнению, принципиально наличие триады в уровнях управления эти подходы не отрицают, речь идет лишь о терминологическом споре. Мы будем придерживаться логики «стратегия – тактика – оперативное искусство», как это принято в современном менеджменте.

Принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической

природы, выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению.

Иными словами, принципы государственного управления – это правила, нормы, на основе которых строится и функционирует система государственного управления. Принципы существуют объективно, однако познаются людьми: т.е. описание принципов носит субъективный характер, люди могут ошибаться в определении принципов, выдавать желаемые принципы за действительные. К тому же и сами принципы достаточно изменчивы в разных системах и на разных этапах развития государства. Например, в сфере приема на госслужбу исторически могли быть разные принципы: принцип местничества, сословный принцип, принцип заслуг, принцип равного доступа и т.д.

В литературе и нормативных актах, как правило, выделяются только позитивные принципы, которые по существу выступают как принципы-ориентиры. ***У каждого принципа есть свой антипод, т. е. принципы носят дихотомный, парный характер*** (демократизм – авторитаризм, унитарность – федерализм, научность – стихийность), – вот почему можно говорить о степени реализации того или иного принципа в реальной практике государственного управления.

Принципы государственного управления носят системный характер и тесно связаны друг с другом, однако степень их значимости может быть различной: от жизненно важных до второстепенных. Классифицируются принципы и по уровню действия, т. е. по своим масштабам.

Виды **общесистемных** принципов государственного управления:

- 1) Принцип *объективности* государственного управления;
- 2) Принцип *демократизма* государственного управления;
- 3) Принцип *правовой упорядоченности* государственного управления;
- 4) Принцип *законности* государственного управления;
- 5) Принцип *разделения власти* в государственном управлении;
- 6) Принцип *федерализма* государственного управления;
- 7) Принцип *публичности* государственного управления.

Важно не только уметь определить и систематизировать цели и принципы государственного управления в России. Необходимо продемонстрировать навыки их анализа и оценки.

Общая структура анализа целей и принципов может быть построена следующим образом:

♦ характеристика содержания цели (принципа) государственного управления (напомню, что природа нашей цели – некая связь, отношения, координация!);

♦ роль, значение их в функционировании и развитии современной

России;

- ♦ степень, уровень их реализации в реальной практике государственного управления;
- ♦ анализ причин, не позволяющих в полной мере реализовать данную цель (принцип);
- ♦ определение основных путей, мер, направленных на устранение этих причин.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте общее определение цели, целеполагания.
2. Дайте определение целям государственного управления.
3. Как выглядит «древо» целей государственного управления?
4. Назовите основные виды целей государственного управления.
5. Дайте определение стратегической цели государственного управления.
6. Приведите примеры оперативных и тактических целей государственного управления.
7. Опишите структуру анализа принципов и целей государственного управления.
8. Дайте определение принципа государственного управления.
9. Дайте характеристику объективности принципов системы государственного управления.
10. Приведите примеры дихотомного характера принципов государственного управления.
11. Приведите примеры реализации территориально-отраслевого принципа государственного управления.
12. Опишите линейно-функциональную организационную структуру.
13. Назовите виды общесистемных принципов государственного управления

2.4. Функции и организационная структура государственного управления. Административный регламент

Функции государственного управления – это конкретные виды управляющих воздействий государства на свой объект. По существу это основные направления практической, повседневной деятельности государственных органов, направленных на осуществление общественных функций государства. Функции государственных органов всегда производны и состоят в том, чтобы исполнять общие задачи государства, определяемые высшими правительственными или политическими органами. Перед государством стоят объективные цели, которые озвучиваются политическими силами и исполняются государственными органами как собственные функции.

Функции государственного управления – это самостоятельные и относительно обособленные виды государственных действий. **Функции первичны по отношению к организационным элементам**, они

отражаются в учредительных документах государственных органов (Уставы, Положения и т.д.). Окончательная реализация функции или утрата ее актуальности ведет к ликвидации или перепрофилированию соответствующего институционального образования.

Виды функций выделяют по самым разным основаниям:

А. По направленности и месту воздействия:

1. Внутренние, где управление осуществляется внутри самой управляющей системы.

2. Внешние – непосредственное воздействие государственных органов на общественные процессы, т.е. управляемые системы.

Б. По содержанию, характеру и объему воздействия:

1. Общие (внутренние и внешние) – организация, планирование, прогнозирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль, мотивация. Они присутствуют в любом управленческом взаимодействии государственных органов между собой и с управляемыми объектами.

2. Внешние специфические функции, т.е. воздействия в разных сферах государственного управления на внешние объекты – финансирование, налогообложение, регулирование труда и заработной платы, кредитование, государственный заказ (в экономической сфере); охрана прав и свобод граждан, борьба с преступностью, забота о здоровье людей, обеспечение среднего образования, защита от внешнего нападения (в социальной сфере) и т.д.

3. Внутренние специфические функции государственных органов – обеспечение законности государственного управления, подготовка государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение государственного управления и др.

В. По предмету (сфере общественной жизни):

1. Функции государственного управления в политической сфере.

2. Функции государственного управления в экономической сфере.

3. Функции государственного управления в социальной сфере.

4. Функции государственного управления в духовной сфере.

Можно выделить также *содержательные и формальные (процессуальные)* стороны функций, отвечающие соответственно на вопросы: что делают органы государственного управления и в какой форме они это делают?

Вначале рассмотрим функции с позиций их содержания:

Правоприменительная функция. Это реальное претворение в жизнь Конституции РБ, законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан. Эта функция осуществляется посредством фактического исполнения государственных должностей государственной службы и принятия актов управления об исполнении законов, интерпретации решений

Государственного Собрания РБ, а также посредством принятия дискреционных (усмотренческих) решений.

Правотворческая функция. Это разработка и принятие нормативных правовых актов. Государственная служба проявляет себя также в процессе подготовки законов в Государственном Собрании. “Нормотворческая функция” государственной службы выражается в законопроектной деятельности, а также в экспертной, аналитической, справочной работе государственных служащих в процессе подготовки законопроектов.

Правозащитная функция. Это обеспечение прав и свобод гражданина. Если прежде центр тяжести при выполнении государственных задач приходился на непосредственное выявление общественных потребностей, планирование производства и распределение общественного продукта, то теперь он переместился в сферу распорядительной деятельности, налогообложения, государственного контроля и надзора и т.д. В силу этого факта гражданин стал в большей степени зависеть от государственных органов. Они призваны обслуживать потребности и интересы граждан, повышать действенность правовой защиты личности, применять меры государственного принуждения в установленных законом случаях.

Регулирующая функция. Это разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества. Государственные органы проявляют себя при подготовке разнообразных конкретных программ государственной деятельности, принятии всех основополагающих политических решений и при их реальном осуществлении. В этом смысле они выполняют важную регулятивную функцию.

Организационная функция. Это обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, внутренней согласованности, их стабильного функционирования и эффективного влияния на процессы в обществе. Государственная служба призвана обеспечивать координацию и упорядочение деятельности государственных органов, объединяя их в единый государственный аппарат легитимной государственной власти.

Процессуальные функции. С точки зрения конкретных форм (видов) деятельности к функциям государственной службы можно отнести:

- *информационное обеспечение* деятельности государственных органов, т.е. сбор, получение, обработку, анализ информации;
- *прогнозирование и моделирование* развития системы государственной службы, государственных органов, стандартов государственного управления;
- *планирование* – определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления;

- *организация* – формирование системы государственной службы на основе установленных принципов и подходов к этому процессу;
- *распорядительство*, т.е. оперативное регулирование государственно-служебных отношений;
- *руководство* – установление правил, нормативов, направлений деятельности и отдельных действий государственных органов;
- *координация* – согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственной службы;
- *контроль* – установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственных органов и ее структуры требуемому стандарту и уровню;
- *регулирование* – использование методов и способов управления в процессе организации системы государственной службы и ее функционирования;
- *учет* – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственной службы.

Необходимо помнить, что функции государственного управления могут быть *общими и специфическими*. Первые характерны для государственных органов в целом, для всех их видов, специфические функции отражают особенности деятельности как конкретных государственных органов так и особых видов (например, военизированные и гражданские органы).

Все функции государственного управления реализуются в публично-правовой форме.

Задачи государственного управления – это **установки, которые обеспечивают достижение ее целей**. Более того, задачи сами зачастую становятся элементами целей, выступая в роли желаемых результатов. Задачи принимаются на определенный период, отражают специфику текущего момента, не носят учредительного характера по отношению к государственным органам и часто подчеркивают актуальные (в данный момент!) аспекты функций государственного управления.

В настоящее время основными *задачами государственного управления РБ* являются:

- охрана конституционного строя Республики Башкортостан, создание условий для развития гражданского общества, производства, обеспечение свободной жизнедеятельности личности, защита прав, свобод и законных интересов граждан;
- формирование общественно-политических и государственно-правовых условий для практического осуществления функций государственных органов;

- обеспечение эффективной работы государственных органов в соответствии с их компетенцией;
- совершенствование условий государственной службы и профессиональной деятельности государственных служащих;
- обеспечение действия принципа гласности в деятельности государственных служащих и государственных органов, соблюдение законности, искоренение бюрократизма, протекционизма, коррупции и других негативных явлений в системе государственной службы;
- создание и поддержание в государственных органах благоприятных межличностных отношений, которые обеспечивали бы развитие положительных личных качеств работников, их способностей и эффективность управленческого труда;
- создание и обеспечение надлежащего функционирования системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- комплектование персонала государственных органов высококвалифицированными служащими, пригодными к государственной службе и способными выполнять свои должностные обязанности;
- создание социальных, информационных, материально-финансовых, правовых и иных условий, необходимых для деятельности государственных органов;
- определение эффективного порядка подбора кадров, продвижения по службе, проведения квалификационного экзамена, аттестаций, присвоения квалификационных разрядов, мер стимулирования и ответственности.

В свою очередь, каждый орган государственного управления имеет свои функции и задачи. Они обусловлены, как правило, спецификой целей самих государственных органов (например, республиканский орган исполнительной власти или администрация города).

Таким образом, управленческие функции государственных органов образуют сложную и многоуровневую функциональную структуру государственного управления. Функциональная структура предполагает создание соответствующей **организационной структуры государственного управления**, где каждый орган в рамках своих полномочий призван выполнять соответствующие функции государственного управления. Например, в борьбе с преступностью участвует и министерство внутренних дел, и министерство юстиции, и администрация города, и даже Государственная Дума.

Изменение функций ведет к соответствующему изменению системы государственных органов. Наличие обратной зависимости будет говорить о бюрократизации государственного управления в соответствии с законами Паркинсона. Организационное обеспечение функций государственного управления предполагает также финансовое, материальное, правовое,

кадровое, информационное и другие виды обеспечения – то есть наделение соответствующей организации всеми необходимыми ресурсами.

Государственное управление реализуется через повседневную административную деятельность государственных органов. Сегодня идет активная работа по упорядочению и стандартизации административных процедур.

Административная процедура – последовательность действий федерального органа исполнительной власти при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги. В ноябре 2005 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». **Административный регламент предоставления государственной услуги** – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по предоставлению услуги. **Административный регламент исполнения государственной функции** – это нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации, не связанных с непосредственным обращением гражданина или организации.

Административный регламент исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должен содержать информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами федерального органа исполнительной власти.

Административный регламент исполнения государственной функции включает в себя разделы: «Общие положения», «Административные процедуры». Административный регламент предоставления государственной услуги включает в себя разделы: «Общие положения», «Требования к порядку предоставления государственной услуги», «Административные процедуры».

Подготовленные Минэкономразвития и другими ведомствами регламенты оказания самых популярных государственных услуг предусматривают, что каждое действие будет оценено с точки зрения стоимости и времени на его реализацию. Так, срок получения документов сократится с 30 до 15 дней. Время «простоя» в очередях не будет превышать 30–40 минут. А чтобы это время прошло быстрее, вводится система стандартов т. н. «присутственных мест» – обеспечения их кондиционерами, электронной предварительной записью на прием и т. д. С помощью этих регламентов правительство намерено полностью искоренить в стране очереди за получением

всевозможных справок и документов, поборы, взятки, а заодно и равнодушных чиновников.

Под *государственной услугой* понимается деятельность государственного органа, соответствующая следующим критериям:

- В процессе оказания осуществляется взаимодействие с гражданином или организацией.
- Имеется конечный результат, необходимый гражданину или организации в какой-либо объективной форме, – регистрация, выдача разрешения, получение документа, согласование и т. д.
- Не является применением административных полномочий (наложение штрафа, проверка и т. п.).
- Не связана с отклонениями в ходе нормального процесса (жалоба гражданина на нарушения в ходе обычного процесса оказания услуги).

Примерами наиболее востребованных услуг в РФ являются:

Для организаций:

- получение лицензии на право перевозки пассажиров;
- ликвидация юридического лица;
- изменение учредительных документов юридического лица ;
- лицензии на право пользования недрами и т. д.

Для населения:

- – регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- – получение заграничного паспорта;
- – получение или замена паспорта гражданина Российской Федерации;
- – регистрация (снятие с учета) автотранспортных средств и прицепов;
- – регистрация актов гражданского состояния (брака, рождения ребенка и др.);
- – получение субсидии (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ;
- – получение или замена водительского удостоверения (включая сдачу экзамена);
- – получение выписки из домовой книги, карточки учета собственника жилого помещения;
- – оформление (перерасчет) пенсии;
- – регистрация по месту жительства (пребывания);
- – подача налоговой декларации;
- – получение (оформление) ежемесячного пособия на ребенка.
- постановка гражданина на воинский учет;
- назначение пособия по безработице и т.д.

Федеральные министерства и ведомства, которые представят в минэкономразвития лучшие проекты, направленные на ощутимое повышение

качества самых востребованных государственных услуг, на конкурсной основе получают из федерального бюджета дополнительные средства.

Очень важная роль в государственном управлении принадлежит так называемому *электронному правительству*. Электронное правительство имеет следующие основные цели:

- оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу;
- повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной;
- поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан;
- рост технологической осведомленности и квалификации граждан;
- снижение воздействия фактора географического местоположения.

Основная работа по формированию электронного правительства была начата с момента принятия государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

В настоящее время разработаны и функционируют ключевые элементы национальной инфраструктуры электронного правительства, в том числе:

- единый портал государственных и муниципальных услуг;
- единая система межведомственного электронного взаимодействия;
- национальная платформа распределенной обработки данных;
- единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- информационная система головного удостоверяющего центра.

Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), помимо информирования о порядке получения государственных и муниципальных услуг и функций, обеспечивает возможность для заявителей подавать заявления в электронной форме на получение государственных услуг, получать в электронной форме информацию о ходе рассмотрения заявлений, а также юридически значимый результат рассмотрения заявления. Кроме того, пользователь может в электронной форме оставить отзыв о качестве предоставленных ему услуг.

С целью обеспечения единой технологической и коммуникационной инфраструктуры информационного взаимодействия существующих государственных и муниципальных информационных систем Минкомсвязью России создана единая система межведомственного электронного взаимодействия или СМЭВ. Система взаимодействия предназначена для

решения следующих задач: обеспечение исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме; обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме; обеспечение информационного взаимодействия в электронной форме при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте определение функции государственного управления.
2. Выделите виды функций по различным основаниям. Выделите функции государственного управления по содержанию, характеру и объему воздействия.
3. Приведите характеристику общих и специфических функций государственного управления.
4. Что понимают под задачами государственного управления?
5. Каковы основные задачи государственного управления РФ?
6. Назовите основные группы задач органов государственного управления, сформулированные западной административной школой.
7. Опишите линейно-функциональную организационную структуру применительно к органам государственного управления.

2.5. Методы и стили государственного управления в современных условиях

Методы государственного управления – это приемы, средства, способы воздействия государства на общественную жизнедеятельность людей.

По сути это технологии государственного управления. Ключевая цель метода управления - заставить людей (социальные подсистемы) поступать нужным образом.

Способы воздействия на управляемых многообразны:

а) ***прямые методы***: непосредственное воздействие на объект управления, основанное как на авторитете субъекта власти, так и на внешнем принуждении;

б) ***косвенные методы***:

1. Воздействие через мотивы и потребности – стимулирование желаемого поведения и деятельности;
2. Через систему ценностей – информацию, воспитание, обучение;
3. Через окружающую социальную среду – изменение условий труда, статуса организации; изменение организации кооперирования деятельности людей.

Косвенные методы более сложны, но используются все чаще, так как именно они позволяют сформировать современную систему связи между властью и обществом на принципах партнёрства, а не прямого господства.

В зависимости от средств управляющего воздействия различаются методы: *административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические и социально-психологические*. Возможны иные типологии. По характеру воздействия: *демократические, авторитарные, принудительные, манипуляционные, мобилизационные, партисипативные*. По результатам воздействия: *революционные и реформаторские, инновационные и консервативные*.

Административно-правовые методы опираются на иерархическую структуру управляющего государственного субъекта. Суть их – воздействие на управляемых по типу “приказ – исполнение”. Отношение прямого подчинения управляемого управляющему обеспечивается системой законодательства, реализацией властных полномочий “по вертикали”, применением запретительных санкций, вплоть до правового принуждения. Инструментарий административно-правовых методов: закон, подзаконные акты, директива, приказ, распоряжение, регламент, инструкция и т.д.. Субъект, применяющий данные методы – носитель административной власти.

Примером реализации административно-правового метода может служить любое постановление или распоряжение органа исполнительной власти, содержащее обязательные предписания нижестоящим органам осуществлять определенные мероприятия по управлению предметами, относящимися к их ведению.

Административно-правовые методы характерны для бюрократической модели управленческой организации. Ее отличают: жесткая централизация власти (в форме единоначалия); формализация правил поведения членов организации и стандартизация задач; неприкосновенность организационной иерархии (каждая нижестоящая ступень находится под прямым контролем вышестоящей; каждый член организации имеет узкий строго установленный круг прав, обязанностей и компетенции и т.д.). Такая модель эффективна при стабильной среде и невысоком уровне используемых технологий. Она неизбежно столкнется с трудностями по мере нарастания неопределенности управленческой ситуации и усложнения задач, решаемых организацией.

Организационные методы основаны на правовых нормах и специфической власти организации как системы. Это – управление при помощи создания организаций или совершенствования существующих для решения определенных задач. Всякий организационный процесс представляет собою форму конкретного управленческого процесса. Согласование функций, оптимизация их осуществления, предупреждение или преодоление дисфункций, гармонизация структур, активизация

участников управляющей системы – все это в значительной мере обеспечивается качественной организацией.

Организационные методы затрагивают все этапы управления. Вот некоторый набор типичных организационных действий: распределение ролей между участниками управленческих отношений или внесение корректив в существующую схему ролевых статусов; перераспределение полномочий, обязанностей и ответственности, проверка исполнения; разработка и внедрение инструментария осуществления организационно-управленческой власти: регламентов, инструкций, методических рекомендаций и пр.; кадровые перемещения; совершенствование системы внутренней коммуникации и др. Организационные мероприятия в сочетании с административными средствами воздействия (приказ, распоряжение и пр.) образуют административно-организационные методы.

Политические методы управления (руководства) – это способы прямого или косвенного (в большинстве своем) воздействия на поведение и деятельность управляемых при помощи политических средств. В первую очередь речь идет о государственной политике, разрабатываемой и проводимой правящей властью. Экономическая, социальная, национальная и другие стратегии – важнейшие направляющие факторы воздействия государства на общество и на саму систему управления. Публичная (открытая) политика – организующая и мобилизующая сила. Ее воздействие на управляемые массы и общественные процессы – это влияние общих интересов, концентрированным выражением которых политика является. Политические методы – составная часть демократических технологий управления. Последние состоят из всего комплекса демократических форм, норм и процедур политических действий и отношений, сложившихся в практике демократических государств. На высшем уровне организации власти ведущее место занимают технологии парламентаризма – нормативно закрепленные формы, способы, средства и процедуры коллективного обсуждения и принятия законодательных актов. Парламентские дебаты, деятельность оппозиции, лоббирование групп и интересов в парламенте, практика депутатских запросов правительству, парламентские слушания, а также различные виды выборов как формы выражения воли большинства – вот лишь некоторые наиболее действенные формы политического процесса.

Специфика политических методов – во влиянии на поведение людей, на выбор ими форм участия (или неучастия) в политическом процессе, на отношение к системе господствующих ценностей, на формирование желаемой для государства социально-политической обстановки, на отношение граждан к власти и т.д.

Экономические методы обычно рассматривают в соотношении с административно-правовыми, когда речь идет о проблемах государственного

регулирования экономики. Основное отличие экономических методов от административно-правовых, политических и прочих заключается в воздействии материальными, главным образом финансовыми средствами на интересы управляемых. Экономический фактор не есть орудие прямого насилия; он *вынуждает* управляемых поступать в соответствии с материальными потребностями, со стремлением обладать средствами для их удовлетворения или накапливать таковые.

Распределение и перераспределение материально-финансовых ресурсов государственными органами, регулирование финансовых потоков в стране, разработка и реализация бюджетов – главные инструменты управления экономическими методами. А применительно к человеку – это механизмы материального стимулирования труда и предпринимательства. Важнейший стимул – прибыль; власть богатства, денег.

Социальные методы, как и экономические, используются управляющим субъектом в целях мотивации активности управляемых путем изменения социальной среды обитания и удовлетворения жизненных потребностей и интересов. Сущность социальных методов заключается в воздействии на факторы, мотивирующие движущие силы социальной активности людей, на факторы, блокирующие их влияние, на факторы, вызывающие удовлетворенность человека условиями своей жизни и результатами конкретной деятельности, и те, что обуславливают неудовлетворенность, стимулируют социальную пассивность или даже отчужденность от общественных дел.

Арсенал социальных средств управляющего воздействия на управляемых включает как технологии формирования разумных потребностей, так и средства социального контроля, стимулы. В числе государственных технологий - разработка и осуществление общегосударственных социальных стандартов; законодательное закрепление и реализация прожиточного минимума населения и регулирование на его основе систем оплаты труда и пенсионного обеспечения; сочетание в социальной политике государственных форм обеспечения населения и услуг частного сектора, государственной поддержки с рыночными механизмами ее реализации.

Идеологические методы ориентированы на активизацию общественной сознательности людей и подчинено формированию системы мотиваций, соответствующей целям государственной политики. Практические формы реализации идеологических методов разнообразны, главное же – пропаганда общественно значимых идей и духовных ценностей всеми возможными современными средствами, через деятельность всех институтов обучения и воспитания и, конечно же, средств массовой информации. Элементы идеологических технологий: концепции, идеологические установки,

призывы, лозунги, государственные символы, политически и идеологически ориентированная терминология. Способ воздействия – убеждение людей, манипулирование массовым сознанием и поведением. В настоящее время начинают доминировать агрессивные технологии идеологического принуждения, духовного насилия над личностью. Борьба идеологий приобретает острейшие формы и провоцирует политическое противостояние, доходящее до насильственных конфликтов. Цивилизованные правила государственного управления, разумеется, исключают подобные последствия применения идеологических методов.

Информационные методы – совокупность информационных технологий воздействия на объект управления. Средство воздействия – различные виды информации: служебной, научной, пропагандистской и пр. Основное орудие информационных технологий – современная индустрия массовой информации. Информация как элемент управленческого воздействия пронизывает все способы управления, и поэтому рассматриваемые методы реализуются в составе всех других методов. Самостоятельно действующими они являются в политике и специализированных отраслях духовной жизни: в науке, идеологии, телерадиовещании, печати и др.

Информационные технологии нацелены как на косвенное, так и на прямое влияние на управляемые объекты. Они формируют соответствующие алгоритмы действий, ориентации и установки, убеждения и культурные (или контркультурные) образцы, способствуют интеграционным или дезинтеграционным процессам.

Роль информационных методов резко возрастает в связи с тем, что информация начинает играть все более важную роль в жизни общества, создавая возможности управления социальными субъектами на основе контроля за информационными потоками. Первый способ – это фильтрация информации (например, не показывать насилие по ТВ). Второй способ – интерпретация информации (толкование, эмоциональный окрас, форма и характер подаваемой информации). Если человек технологично подает информацию, то она всегда будет воспринята необходимым для субъекта управления образом. И правда, истина, как соответствие информации действительности, здесь не играют главную роль, они вообще могут не иметь значения.

Основываются современные информационные методы на выделении двух видов получаемой информации: *реальной и виртуальной*. Чем они отличаются? *Реальная информация* – это та информация, которую человек воспринимает непосредственно из реального мира, того, что его окружает. *Виртуальная информация* – это информация, которую социальный объект сам непосредственно не воспринимает, а получает от каких-то посредников

(СМИ, слухи, сплетни). Сегодня все больше информацию, которая влияет на мировоззрение, поведение людей, общество получает из виртуальных источников (ТВ, Интернет, газеты, радио). Следовательно, тот, кто выбирает из огромного числа информации какие-то блоки, определенным образом их размещает, подает и повторяет, с высокой степенью вероятности может влиять на наше поведение, на видение мира теми или иными группами людей

Чтобы не поддаваться манипулятивному информационному воздействию, необходимо:

- выслушивать разные точки зрения, разные стороны;
- понимать свои интересы и «танцевать от своих интересов».

Интерес человека, группы, класса, интересы организации объективно обусловлены реальными условиями существования этого человека или группы. Интересы отличаются в силу различных условий существования (людей, групп).

Социально-психологические методы – это комплекс приемов и средств целенаправленного формирования умонастроений, общественных чувств, психологических состояний, общественного спокойствия или напряженности, массового оптимизма или пессимизма, общественной активности или нигилизма, социальных ожиданий, предпочтений, ориентации и т.д. В системе государственного управления нет специальных институтов, которые бы занимались исключительно вопросами формирования социально-психологической атмосферы в обществе. Эта работа ведется в первую очередь средствами массовой информации, идеологическими организациями, учреждениями литературы и искусства, а также церковью. Государство не может навязывать принудительно тот или иной социально-психологический проект. Ориентиром для деятельности данных организаций служит государственная политика, ее сущность и направленность.

Социально-психологические технологии часто используются в манипуляционных методах. Манипуляция (франц. *manipulation*, от лат. *manipulus* – пригоршня, горсть, *manus* – рука) – система приемов скрытого или замаскированного социально-психологического воздействия на массы с целью изменения их взглядов и поведения в желаемом для манипулирующего субъекта направлении. Манипулирование осуществляется главным образом с помощью средств массовой информации. Приемы манипуляции разнообразны: сознательная неадекватная актуализация событий, идей, мнений, обычаев, стереотипов поведения; искаженное освещение исторического прошлого и явлений современности; односторонний подбор фактов и аргументов и т.д. Широко используются

языковые средства, например, манипуляция терминами, технология подачи информации (акценты, иллюстрации, сюжеты и пр.).

В реальном процессе функционирования системы государственного управления описанные методы и технологии используются в различных комбинациях. Приоритетность определенного вида метода для данной государственной системы не отменяет общего правила – *комплексного* использования различных методов. Коль скоро государственные решения многоцелевые, то и реализация их может быть осуществлена не одним, а совокупностью способов и средств управляющего воздействия на управляемый объект, при ведущей роли тех, которые соответствуют политической природе системы.

Бюрократический стиль. Бюрократия (с фр. «власть канцелярии») – понятие, за которым закрепилось двойственное содержание. Одна трактовка понятия идет от немецкого социолога М. Вебера. Бюрократия – это рациональная организация государственного управления, которая характеризуется: а) эффективностью, достигаемой за счет строгого распределения обязанностей; б) обязательной иерархизацией властных отношений, позволяющей осуществлять контроль сверху вниз; в) формально установленной и зафиксированной системой правил, обеспечивающей единообразие в управлении и применении общих правил к частным случаям; г) безличным характером административной деятельности, стоящей над человеческими отношениями и эмоциями.

Отмеченные черты бюрократической организации сформировались в лоне авторитарной системы. Однако они свойственны деятельности демократической системы. Более того, государственное управление вообще невозможно без регламентированной правовыми нормами и правилами структуры организационных отношений, без централизации решений (в необходимых рамках), без иерархической структуры государственной власти, наконец, без специального, профессионально подготовленного аппарата управления, функционирующего на всех уровнях системы и практикующего присущий ему аппаратный (по природе авторитарный) стиль деятельности. Бюрократия как рациональная организация государственного управления обеспечивает стабильность государственного организма, является необходимой предпосылкой его развития.

По мере увеличения власти бюрократии происходило дальнейшее развитие демократических институтов и методов управления. Следовательно, понятие бюрократии как рациональной организации государственного управления и производного от него понятия бюрократического стиля изначально не несут в себе негативно-оценочного аспекта. Данные понятия характеризуют аппарат государственного управления, особую организацию

его деятельности и специфическую для этого аппарата совокупность способов и приемов поведения и деятельности.

Теперь о понятиях «бюрократизм» и соответствующем ему – «*бюрократизированный стиль*» управления. Содержание данных понятий иное, в отличие от рассмотренных; они изначально негативно-оценочные и отражают субъективно деформированный характер мышления и деятельности государственного аппарата и госслужащих. *Бюрократизм* – образ мысли и действия управляющего субъекта, присвоившего государственные функции и подчинившего их защите своих корпоративных интересов, а также обеспечению собственного сохранения и воспроизводства. Бюрократизированный стиль управления – это стереотипизация мышления и действия, догматизм, боязнь инноваций и связанного с ними риска, рутинный характер принимаемых решений, наконец, игнорирование инициативы и самоорганизации управляемых. Подобный стиль не может рассматриваться иначе, как злокачественный нарост на рациональной организации деятельности аппарата государственного управления.

Идеальная модель государственной бюрократии была создана М. Вебером в первой четверти XX в. на основе анализа бюрократии Германии. Те модели управления и поведения руководителей, которые в прошлом были идеальными, в современных условиях превращаются в препятствие для рационального администрирования. Жестко регламентированные структуры, исключительно формализованные, иерархические взаимоотношения управляющих с управляемыми; исполнение управленческих функций одним аппаратом госслужащих без привлечения общественности; канцелярские технологии; устойчивая стабильность управленческих связей и коммуникаций; воздействие на управляющего только приказом и применением негативных санкций – все эти элементы бюрократической (административно-государственной) модели управления уже эффективно не работают, а являются питательной базой для возникновения описанных выше деформаций, именуемых бюрократизмом.

Вполне закономерно, что в наиболее динамичной сфере управления – в современном менеджменте – превалирует тенденция отказа от бюрократической модели. «Антибюрократические стили», возникающие в управлении материальной сферой деятельности, получают распространение и в административно-государственной сфере.

Словом, классическая бюрократическая модель преобразуется в современные модели; бюрократический стиль управления уступает место (в частности, в современном менеджменте) антибюрократическим стилям. Их можно было бы назвать гуманистическими, поскольку в управлении преобладают факторы, мотивирующие демократическое участие людей в достижении целей организации и развитие их творческого потенциала, а не

факторы, принуждающие к решению управленческих задач силой административной власти.

Рассмотренные стили управления в разных комбинациях проявляются в практической деятельности государственных субъектов. Интегрирующим же остается стиль рациональной бюрократической организации, государственной бюрократии. Его стержнем является совокупность приемов, технологий реализации политической и административной ветвей власти. Политические институты и их субъекты ориентируются преимущественно на демократическую модель стилей и ее гуманистические разновидности; исполнительные органы и субъекты, реализующие их функции, – на авторитарную (бюрократическую).

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1) Каковы основные способы воздействия на объект управления?
- 2) Приведите пример реализации административно-правовых методов воздействия.
- 3) Что такое манипуляция?
- 4) В чем отличие между реальной и виртуальной информацией?
- 5) Определите методы и стили управления в деятельности государственных органов.
- 6) Каковы основные способы воздействия на объект управления?
- 7) Приведите пример реализации административно-правовых методов воздействия.
- 8) Какие группы методов государственного управления Вы можете назвать?
- 9) Раскройте содержание основных методов государственного управления: административно-правовые методы, политические методы управления (руководства), экономические методы, социальные методы, информационные методы и др.
- 10) Опишите понятие «стиль управления».
- 11) Какие факторы влияют на изменение стилей государственного управления?
- 12) Что такое рациональная модель государственной бюрократии?

Глава 3. Система государственного управления: мировой и отечественный опыт

3.1. Государственное управление за рубежом: основные модели

Компаративные (сравнительные) исследования систем государственного администрирования в разных странах обнаруживают множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов управления. Некоторые из этих различий зависят от степени экономического и социального развития соответствующих стран. Индустриальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может иметь иные административные

институты, чем, аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни.

Еще один важный фактор, влияющий на структуры административно-государственного управления, – политические режимы, в рамках которых функционируют административные органы. По этой причине в двух странах с приблизительно одинаковой социально-экономической структурой могут быть различные по своей природе административно-государственные институты.

Достаточно часто в странах со сходными политическими режимами и приблизительно одинаковым социально-экономическим уровнем (например, в развитых странах Запада) складываются весьма разные модели административно-государственного управления. В этом случае основные различия определяются типом территориальной организации государства. С этой точки зрения существует два основных типа административно-государственного управления: унитарный и федеральный. И федеральная, и унитарная системы административно-государственного управления имеют свои достоинства и недостатки.

Все это свидетельствует о появлении интересной тенденции нашего времени: идет эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении.

Рассмотрим структуру основных уровней административно-государственного управления в современном государстве. Выше уже отмечалось, что в большинстве стран таких уровней три: национальный, региональный и местный. Они могут создаваться и функционировать принципиально независимо друг от друга (федеральная модель), либо в рамках единой административно-государственной системы (унитарная модель). Каждому из уровней управления отведена собственная, автономная сфера компетенции, каждый подчинен в политическом отношении другим органам: парламенту, правительству, общинному представительству и т.д.

Национальный (федеральный) уровень управления. В большинстве стран этот уровень включает администрацию президента, аппарат правительства, аппарат парламента и Верховного суда. Структура центральных органов управления претерпевает достаточно частые изменения. При смене правительства, как правило, изменяются численность, функции и наименования министерств: некоторые управления и отделы переходят из одного министерства в другое или делятся между ними. Обычно новое министерство создается в целях:

- обеспечения эффективности управления – министерство разделяется, поскольку оно разрослось и слишком велико, чтобы им могло надлежащим образом руководить одно лицо;

- выполнения особых задач, которые в силу развития событий приобретают на короткий или длительный срок особую важность, – министерства по делам бывших военнопленных, беженцев, репатриантов и т.д.;

- удовлетворения политических интересов – часто в коалиционных кабинетах учреждается новый министерский портфель для того, чтобы обеспечить равновесие между представительными партиями;

- удовлетворения стремлений одной или нескольких групп давления, полагающих, что их интересы будут защищены лучше, если в составе правительства они будут иметь постоянного представителя в ранге министра.

Практически во всех странах распределение функций между ведомствами на уровне как центральных органов, так и их региональных и местных подразделений порождает коллизии компетентности. Бесконечное перераспределение функций в различных комбинациях является одним из основных направлений всех административных реформ.

Региональный уровень управления (штатов, земель, провинций, республик). В федеральных государствах преобладающая доля задач административного управления приходится именно на этот уровень. Здесь реализуется как большинство федеральных законов, так и собственное право. При осуществлении федеральных законов, как правило, различают два уровня:

- управление по поручению федерации (например, при строительстве автомагистралей, эксплуатации ядерных установок и выдаче разрешений на нее), при этом административные органы региона подвергаются как правовому, так и специальному надзору, и подчиняются распоряжениям федерального правительства;

- осуществление федерального права под собственную ответственность, при этом административные органы региона подвергаются только правовому надзору. Федеральное правительство может отдавать им распоряжения лишь с одобрения представительных органов региона.

Отличительной особенностью унитарных государств, напротив, является повсеместное выполнение законов на всей территории страны. Следует подчеркнуть также, что при унитарной системе административно-государственного управления статус административных организаций во всех регионах определяется законом одним и тем же образом. Федеральная система административно-государственного управления подразумевает, что органы регионального управления в любом штате (земле, провинции) создаются в каждом случае в соответствии с законами данного региона.

Местный уровень управления (графство, город). И в унитарных, и в федеральных государствах на местном уровне административного управления, как правило, выполняются шесть основных функций:

- общественная безопасность, включая содержание полиции и пожарной охраны, а также службы здравоохранения;
- программы помощи пожилым, инвалидам, детям;
- регулирующие функции, включая зонирование, дорожную безопасность, защиту потребителей;
- планирование общественного строительства;
- общественные услуги (школы, парки, библиотеки и т.д.);
- владение и распоряжение государственными предприятиями.

При федеральной системе административно-государственного управления основные единицы местного управления – графство и город – обычно образуются властями штатов (земель, провинций). Они действуют в рамках разработанных законодателями штата хартий, где очерчена структура их административной ответственности. Поправки в эти хартии обычно могут вносить только законодатели штата. Например, штат может заставить город построить новую систему очистных сооружений или увеличить жалование полицейским.

В унитарных государствах статус местных административных организаций определяется законом везде одинаково.

Правительство – это высший коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят главы министерств и центральных ведомств. Чаще всего оно носит название Совета Министров или Кабинета Министров. Есть и иные обозначения. Так, например, в Норвегии, Финляндии, Швеции правительство официально называется Государственным советом, в Швейцарии – Федеральным советом. Какой-либо особой смысловой нагрузки данные наименования не несут. В частности, Кабинеты Министров образуются при всех формах правления и могут иметь статус как высшего органа исполнительной власти, так и совещательного органа при главе государства. Различна и степень коллегиальности в организации деятельности Кабинетов Министров.

Глава правительства. Практически для всех форм правления характерной чертой является сосредоточение власти в руках главы правительства. Он становится полновластным руководителем государства. Многие полномочия осуществляются им единолично. Например, в Великобритании премьер-министр определяет число министерских постов, решает вопрос о составе кабинета, назначает на высшие должности в государственной администрации. Еще большую свободу действий имеет канцлер ФРГ. Фактически большая часть актов исходит непосредственно от него.

Ограничение коллегиальности в деятельности правительств – характерная черта практически всех зарубежных стран. Этот процесс отражен, в частности, в формировании более узких коллегиальных органов,

включающих в свой состав министров, которые пользуются безусловным доверием главы правительства. Не предусмотренные, как правило, конституцией такие органы подменяют собой конституционно установленные органы власти. Нередко при главе правительства создаются особые вспомогательные органы, осуществляющие жесткий контроль за деятельностью министерств и ведомств. В США -- исполнительное управление при президенте США (по существу это и есть правительство США), в ФРГ – ведомство федерального канцлера, в Великобритании – советники, непосредственно подчиненные премьер-министру.

К важнейшим полномочиям правительства относятся: формирование государственного аппарата и руководство его деятельностью; исполнение законов; составление и исполнение бюджета; осуществление внешней политики; участие в законодательной деятельности; принятие нормативных актов, конкретизирующих, а нередко и подменяющих законодательство.

Структура министерств и ведомств зарубежных стран постоянно изменяется, что отражает стремление приспособить ее к меняющимся условиям социально-экономической и политической жизни. Это обстоятельство во многом и определяет отсутствие в законодательстве зарубежных стран комплексных актов, регламентирующих систему органов государственного управления. По каждому из министерств и ведомств издаются отдельные законы, предусматривающие, главным образом, вопросы их компетенции.

Министерства. Основным звеном системы органов центрального управления являются министерства, которые формируются для организации управления в наиболее важных сферах социально-экономической и политической жизни. Значение министерств подчеркивается тем, что их главы входят в состав правительств.

Если сравнить общее число министерств в президентских и парламентских республиках, обращает на себя внимание тот факт, что в президентских республиках число министерств, как правило, меньше.

В последние двадцать лет роль министерств в определенной мере снизилась. Прежнее фактически монопольное их положение подрывается, с одной стороны, созданием специальных органов при главе государства в президентских республиках или главе правительства в парламентских республиках, и, другой стороны, созданием всевозможных ведомств, выведенных из подчинения министерств.

Ведомства. Практически во всех странах формируются ведомства (агентства, бюро, комиссии), осуществляющие функции управления в тех сферах, которые не охватываются министерствами. Практически невозможно провести их классификацию ввиду не только их численности (так, например, в США насчитывается более 10 000 независимых агентств),

но и по причине разнообразия переданных им функций. Наряду с ведомствами, имеющими практически те же полномочия, что и министерства, существуют консультативные, контрольные, квазисудебные органы. Такое разнообразие ведомств объясняется потребностью более специализированного регулирования тех или иных сторон общественной жизни.

Можно выделить шесть основных направлений деятельности государственного администрирования: исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование, сбор информации и коммунальное хозяйство.

Первичная функция большинства правительственных бюро может быть определена просто как исполнение и проведение в жизнь принятых законов, и политики, провозглашаемой исполнительной властью.

Что касается второй функции правительственной бюрократии — обслуживания, то многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (или специфических групп населения).

Регулирующие функции правительства предназначены для поддержания благосостояния населения. Регулирующие функции власти поддерживаются потенциалом силы. В США, например, агентства, занимающиеся вопросами регулирования, могут издавать приказы типа “приостановить действие” или “прекратить действие”,

Тесно связана с регулированием лицензионная деятельность администрации. Она позволяет правительству установить стандарты и минимальные ограничения в определенных областях.

Еще одной важной функцией государственной администрации является сбор информации. Информация нужна для двух главных целей: определить, был ли нарушен закон, и принять политическое решение, что является целесообразным и основывается на фактическом свидетельстве.

Растущая сложность современной жизни обусловила то, что законодательная и исполнительная власти все более полагаются на техническую экспертизу бюрократов.

Важной функцией современной государственной бюрократии является дискреционная деятельность, т.е. возможность выносить решения.

Быстро развивается такое направление в системе государственного управления зарубежных стран как электронное правительство. **Электронное правительство** (англ. *e-Government*) — способ предоставления информации и оказания набора государственных услуг, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально используются информационные технологии.

Электронное правительство — система электронного документооборота государственного управления, основанная на

автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки.

Так, в США развитием электронного правительства занимается специальное подразделение администрации президента США — Управление Электронного правительства (англ. *Office of E-Government and Information Technology*), которое, в свою очередь является подразделением Управления менеджмента и бюджета. Управление Электронного правительства возглавляет Федеральный директор по информационным технологиям.

Завершая анализ основных функций административно-государственного управления в современном обществе, следует подчеркнуть, что все они тесно взаимосвязаны. Сбор информации, экспертиза, дискреционная деятельность, исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование и т.д. — на практике трудно провести четкую грань между этими видами административной деятельности.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Что такое компаративные исследования систем государственного администрирования в разных странах?
2. Раскройте структуру основных уровней административно-государственного управления в современном государстве.
3. Какие классификации административных органов существуют в современной теории административно-государственного управления?
4. Опишите содержание и особенности деятельности основных органов исполнительной власти: правительство, глава правительства, министерства, ведомства.
5. Выделите шесть основных направлений деятельности государственного администрирования.

3.2. Зарубежный опыт проведения преобразований в системе государственного управления

Реформы государственного аппарата в западных странах. В чем сущность и принципы этих реформ? На рубеже 70-80 годов в большинстве западных стран была осознана необходимость *коренной модернизации государственной службы*. Необходимость модернизации была вызвана следующими факторами.

Вступление целого ряда стран в этап постиндустриального развития. Для нового этапа характерны более высокая динамика социально-экономических изменений, широкое внедрение в производство и другие сферы передовых информационных технологий. Под влиянием изменений значительно возросла квалификация средних слоев общества, сократилась дистанция между социальными группами и слоями. Радикально изменился контекст государственной деятельности, характерными чертами которой стали: кризис традиционного государства, приватизация государственной собственности, интернационализация экономического пространства, невиданные ранее процессы политической и экономической интеграции. Все эти изменения вызвали необходимость коренного совершенствования, перестройки существующих систем государственной службы.

Наряду с объективным сработал и субъективный фактор – осознание кризисного состояния государственной службы руководителями, политическими деятелями многих стран. Стали подвергаться критике такие стороны государственной службы, как ее чрезмерная бюрократизация, формализм, ориентация на процесс, а не на конечный результат, игнорирование интересов потребителя, затратный характер, отчуждение граждан от органов государственного управления.

Все это заставило политиков пойти на разработку и реализацию программы реформирования государственной службы, ее коренной модернизации. Не останавливаясь на специфике национальных программ, целесообразно проанализировать *принципы*, которые легли в основу *реформирования государственной службы* в большинстве развитых стран. Таких принципов несколько.

Прежде всего, это *принцип демократизации* государственного управления и государственной службы. По мнению западных специалистов, для этого необходимо поставить государственную службу в большую зависимость от интересов общества, обеспечив ее открытость, широкую информированность, коммуникабельность.

Второй принцип – это *принцип распределения полномочий по вертикали*, что означает установление новых, паритетных отношений между центральными, региональными и местными органами управления, создание условий общей заинтересованности в повышении эффективности государственной службы.

Принцип ориентации на клиента. Интересы клиента, потребителя продукции административных служб должны стать главной заботой правительства, государственных органов, госслужащих. С этой целью планируется внедрить в систему управления рыночные механизмы (конкурентная среда, оценка эффективности со стороны конечных потребителей государственных услуг и т.д.); создать такую обстановку,

которая заставляла бы управленцев поставить обслуживание клиентов на такой же уровень, как и в самых передовых частных компаниях

Четвертый принцип – *принцип ориентации на конечный результат*. Прежняя система государственной службы была больше ориентирована на процесс, чем на результат. Теперь в основу оценки деятельности всех государственных служб в США и других странах поставлен иной, по сравнению с затратным, критерий – конечный результат. Если он не достигнут, значит, тот или иной государственный институт становится банкротом и подлежит упразднению, реорганизации и т.д.

Пятый принцип – *принцип рентабельности*. Принцип рентабельности находит свое выражение в экономном расходовании правительством государственных средств на свою собственную деятельность. Это достигается разными путями, например, путем сокращения штатов, рационализации управленческих процедур, передачи части управленческих функций частным компаниям, повышения стоимости товаров и услуг, предоставляемых государственным сектором, в том числе государственной службой и т.д.

Принцип простоты управления. Он вызван к жизни необходимостью повышения уровня оперативности управления. А это, в свою очередь, требует упрощения управленческих структур, процедур выработки и принятия решения, повышения самостоятельности оперативных единиц, ответственности исполнителей за реализацию принятых директив.

Принцип максимальной гибкости и креативности. Это один из ключевых принципов, который направлен на непрерывное совершенствование государственного управления в соответствии с быстро меняющимися требованиями общества.

Принцип широкого использования в государственной службе методов работы, применяемых в частном секторе. Среди них, прежде всего, следует отметить методы стратегического планирования, бригадного характера работы в процессе принятия решения, оценки качества исполнения служебных обязанностей, уменьшения количества уровней руководства, приведение заработка служащих в соответствие с количеством, качеством, сложностью труда и др.

В результате преобразований создается качественно *новая модель государственной службы*, которая идет на смену рациональной модели, созданной во многих странах под влиянием теории рациональной бюрократии Макса Вебера. Качественными параметрами рациональной модели государственной службы являются порядок, более или менее совершенная структура, определенная стратегия, подготовленные кадры, целенаправленное управление. Новая модель, которую часто называют бихевиористской (поведенческой), характеризуется качественно иными

параметрами, выраженными в таких категориях, как творчество, новаторство, эффективность, эмоциональная атмосфера.

Процесс реформирования государственной службы рассчитан на сравнительно длительный период, поэтому обозначенные модели государственной службы управления, по крайней мере, на ближайшую перспективу, будут дополнять друг друга и представлять некий симбиоз рациональности и творчества.

Наши теоретики административной реформы во многом повторили реформу кабинета Президента США, начатую А.Гором в 1993 году. По истечении 10 лет, эта реформа нашла свой отклик в российском правовом документе, направленном на преобразование системы федеральной исполнительной власти в Российской Федерации. Это указ Президента РФ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Однако нашей целью в данном случае является не столько исследование вышеуказанного документа, сколько рассмотрение указа Президента РФ с точки зрения заимствования американского опыта организации системы органов исполнительной власти. Структура исполнительной власти США отличается удивительной стабильностью и в то же время способна на саморазвитие и внутреннее реформирование с учетом изменений во внешней среде, готова ответить на вызовы современности.

Согласно американской модели организации исполнительной власти, все руководители ведущих федеральных ведомств назначаются Президентом. В этом выражена президентская форма правления в США, которая означает, что президент сам формирует кабинет, подбирая министров, кандидаты которых затем одобряет сенат. Федеральная структура исполнительной власти США состоит из трех типов государственных органов:

- административный аппарат Президента;
- министерства (департаменты);
- «независимые» агентства.

Данная структура представляется достаточно эффективной и гибкой для решения проблем и реализации государственных программ. В целом она соответствует принципу федерализма и президентской форме правления США.

Управления и службы административного аппарата президента непосредственно подчиняются президенту, и он контролирует их деятельность. Часть этих управлений непосредственно связана с функционированием администрации президента, наиболее значимое место среди них занимают совет по национальной безопасности и административно-бюджетное управление. Другие управления и службы включены в аппарат президента для того, чтобы подкрепить их деятельность

авторитетом президента и усилить их роль в важных областях, например, в науке и технологии, космосе и др.

Относительно министерств, в Конституции США нет четкого изложения функций и структуры исполнительной власти. Это позволяет вносить в исполнительную структуру необходимые изменения и создавать новые министерства по мере необходимости. Например, в последний период увеличение министерств в США шло за счет создания государственных структур, отвечающих за социальные вопросы. Создание и упразднение министерств и «независимых агентств» осуществляется законами Конгресса.

Важную роль в выполнении исполнительных функций играют «независимые» агентства, которые официально не входят в министерства. Они создаются Конгрессом США для решения отдельных вопросов, которые становятся актуальными и достаточно сложными. Чтобы их можно было бы решить лишь одними законодательными органами. Агентства можно разделить на две группы.

В первую группу входят те государственные ведомства, которые занимаются регулированием и им даются определенные права по контролю за отдельными секторами экономики. Это, например, федеральная резервная служба, федеральная комиссия по торговле, агентство по малому бизнесу и др. Вторая группа агентств обеспечивает специальные услуги как правительству, так и гражданам США – ЦРУ, Национальный научный фонд, агентство по управлению персоналом и т.д.

Независимые постоянные агентства являются объектом значительной критики. Многие политологи считают, что агентства находятся под влиянием тех самых отраслей промышленности, чью деятельность они должны контролировать. Дело в том, что большинство членов комиссий в прошлом были сотрудниками частных предприятий и, как говорят критики, они больше заинтересованы в удовлетворении интересов предпринимателей, чем в обеспечении защиты населения. В этой критике есть доля правды, но также очевидно, что служащие агентств должны разбираться в той отрасли промышленности, которую они представляют.

Однако система государственного управления не стоит на месте: ведется работа по улучшению структуры государственных органов и налаживанию более эффективного взаимодействия между ними. Главная цель этих усилий состоит в том, чтобы сделать исполнительную власть в США более эффективной, ориентированной на потребности и интересы граждан.

Концепция "всестороннее управление качеством" в государственном управлении. С середины 1980-х годов в антибюрократической атмосфере возникла идея об использовании рыночных механизмов в сфере государственного управления. Получила

распространение консьюмеристская этика: гражданин – не пассивный получатель, благодарный за все, что «спустят сверху», а потребитель, нацеленный на услуги высшего качества.

Воплощение в жизнь этой идеи потребовало изменения культуры государственных учреждений и организаций. Основными ценностями стали гибкость, инициативность, отзывчивость к нуждам клиентов, административная этика.

Новое государственное управление предполагает использование концепции TQM (Total Quality Management – всестороннее управление качеством) применительно к государственной службе. Основная идея заключается в привлечении каждого сотрудника организации к контролю и улучшению качества работы с целью соответствовать представлению потребителя о качестве.

В понятие качества включены:

- производительность,
- эффективность,
- этика,
- мораль,
- безопасность,
- рациональное использование ресурсов.

Основные идеи TQM:

- предлагается руководствоваться целями, а не правилами; то есть главное – это достичь цели, а не соблюсти процедуру. Государственным служащим рекомендуется перенимать принципы и стиль управления частного сектора.

- контроль фокусируется также на результатах деятельности, а не на процессе. Кроме обязательного мониторинга результата, нужно стимулировать граждан контролировать чиновников. Единицей измерения деятельности бюрократии становятся не ресурсы, а объем производства услуг, поэтому важно установить стандарты и способы измерения результатов.

- государственные службы должны воспринимать граждан как клиентов и предлагать им выбор. В этой связи поощряется конкуренция между производителями услуг, гибкость и оперативность, проводится реорганизация служб (определяются новые координация и коммуникации).

- децентрализация уровня принятия решений, в том числе для того, чтобы решать проблемы гражданина «на месте». Служащие, непосредственно работающие с населением, должны действовать автономно, обладать правом принятия решения (властью) и нести ответственность. Соответственно, возникают дополнительные требования к подготовке государственных служащих – не только содержательные, но и этические.

- требуется усиление дисциплины и экономии при использовании ресурсов. Более того, органам государственного управления предлагается зарабатывать средства, а не только расходовать.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. В чем сущность и принципы реформ государственного аппарата в западных странах?
2. Каковы непосредственные причины, важнейшие особенности и главные цели административной реформы в США?
3. В чем заключаются базовые принципы рациональной бюрократии?
4. В чем сущность Концепции "всестороннее управление качеством" в государственном управлении?

3.3. Исторические этапы развития государственного управления в России

Сравнительно-исторические исследования в системе государственного управления предназначены не столько для выявления исторических особенностей функционирования государства в тот или иной период (это больше прерогатива такой учебной дисциплины, как "История государственного управления"), а в первую очередь для решения современных злободневных проблем государственного управления. Последнее вполне возможно на основе изучения и использования богатого исторического опыта государственного управления в России, да и ряда других стран.

Древнерусское государство. Отдельные русские волости – княжения в конце IX века соединились в относительно единое Древнерусское (Киевское) государство. Объединение отдельных русских княжеств в единое Древнерусское государство было весьма непрочным. Оно сложилось в форме раннефеодальной монархии, главой которой был киевский князь. Политику князя направляли феодальная курия и съезды князей-вассалов.

Князь возглавлял администрацию и войско, ему принадлежало право суда, который он "оправлял" сам на княжьем дворе или поручал своей администрации - посадникам, тиунам и т.д.

Вече. Большую роль в политической жизни Древнерусского государства играло и народное собрание (вече). Происходя из племенных сходок свободных людей, которые решали все важные вопросы жизни племени, вече превратилось в общие собрания взрослых свободных граждан (глав семейств) в городах (см. рисунок 1).

Сословно-представительная монархия. Царская власть. Главой государства с 1547 года считался царь. Принятие этого титула призвано было возвысить положение государя над другими феодалами, бывшими удельными князьями.

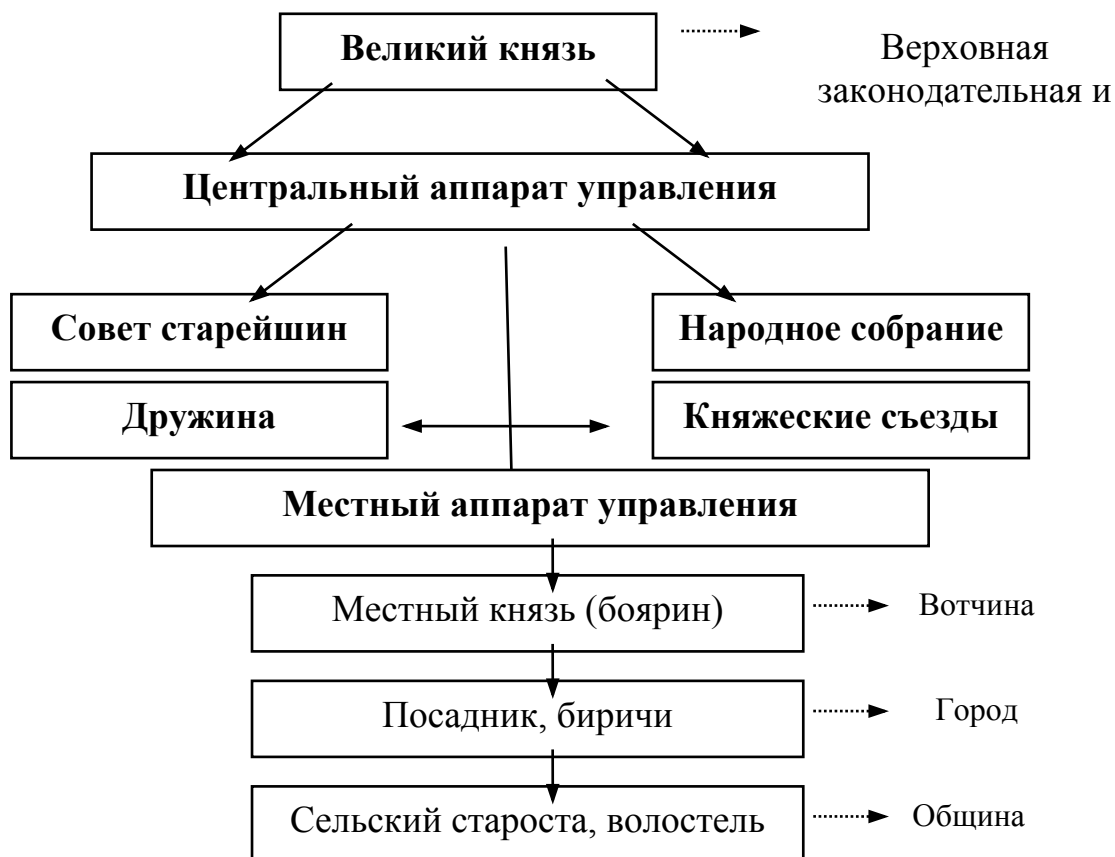
Боярская Дума. В период сословно-представительной монархии значение Боярской Думы стало падать. Московские государи "разбавляли" чисто аристократический состав Думы думными дворянами и дьяками. Сильный удар по боярской думе был нанесен в годы опричнины, когда многие видные представители феодальной аристократии были казнены и из ведения Думы были изъяты земли, отошедшие к опричнине. Наиболее важные вопросы начали ставить теперь на обсуждение земских соборов. Однако Дума была постоянно действующим органом, а соборы созывались по мере надобности. Состав Думы возрастал. При Борисе Годунове в ней числилось 30 человек, а в конце XVII в. уже 167.

Земские соборы. В наиболее острые для страны моменты создавались органы сословного представительства – Земские соборы. Первый Земской собор, как мы отмечали, был созван в 1549 году, последний – в 1653 году. Система выборов, и структура, и деятельность Земского собора были пронизаны сословным началом.

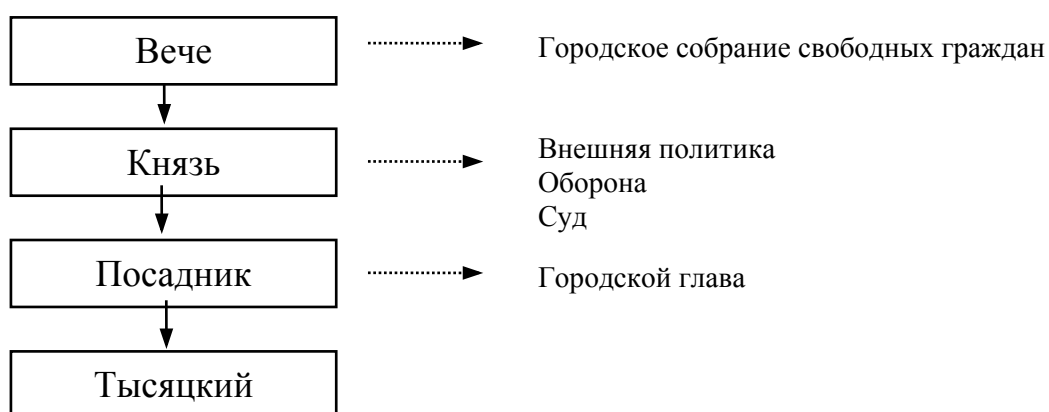
Приказы. В этот период приказы окончательно превратились в постоянные учреждения. В приказный системе сохранились остатки дворцово-вотчинного управления в виде приказов большого дворца, конюшенного, сокольничего и др. Но теперь эти приказы стали общегосударственными учреждениями, осуществлявшими ту или иную функцию не только в пределах княжеского домена, но и в масштабе всего государства. По мере возникновения новых государственных функций создавались новые приказы, расширялась компетенция старых, поэтому число приказов непрерывно возрастало и к середине XVII века достигло пятидесяти.

Приказы представляли собой бюрократические учреждения. И судьи, и подчиненные им дьяки, и подьячие назначались царем и отвечали перед ними Боярской думой (см. рисунок 2).

Государственное устройство и аппарат Киевской Руси IX – XII вв.



Новгородская аристократическая республика



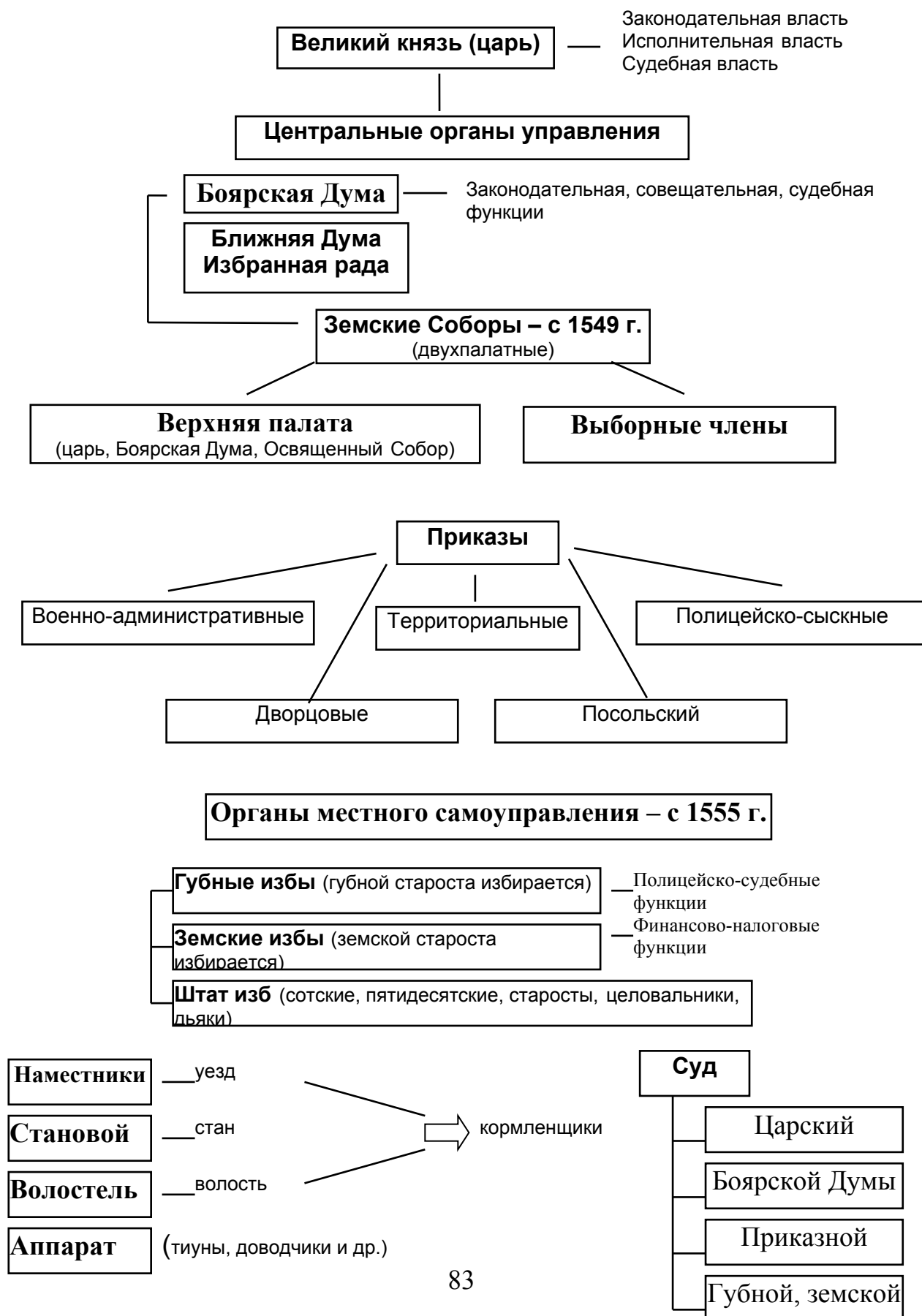
Городские районы (концы)

Объединения соседей (уличан)

— Самоуправляющиеся территориально-административные и политические единицы

— Низшая ступень управления

Государственное устройство и аппарат управления России XVI в.



Российская империя. Во главе громадного и разветвленного государственного аппарата по-прежнему стоял император, наделенный всеми атрибутами абсолютного монарха. Юридическое и фактическое полновластие царя отнюдь не означало, что лишь он осуществлял свою деятельность по управлению государством. Царь опирался на большую армию чиновников, на обширный аппарат управления.

Государственный Совет был учрежден царским манифестом в 1810 году и просуществовал с некоторыми изменениями до 1917 года. Инициатором создания этого органа является крупный государственный деятель того времени - М.М. Сперанский. Государственный Совет по манифесту мыслился законосовещательным органом, где бы разрабатывались проекты будущих законодательных актов, которые получали юридическую силу лишь после утверждения императором.

Государственный Совет состоял из пяти департаментов: законов, дел военных; дел гражданских и духовных; государственной экономии; науки, промышленности и торговли. Собирались и общие собрания Государственного Совета. Делопроизводство велось канцелярией, возглавлявшейся государственным секретарем.

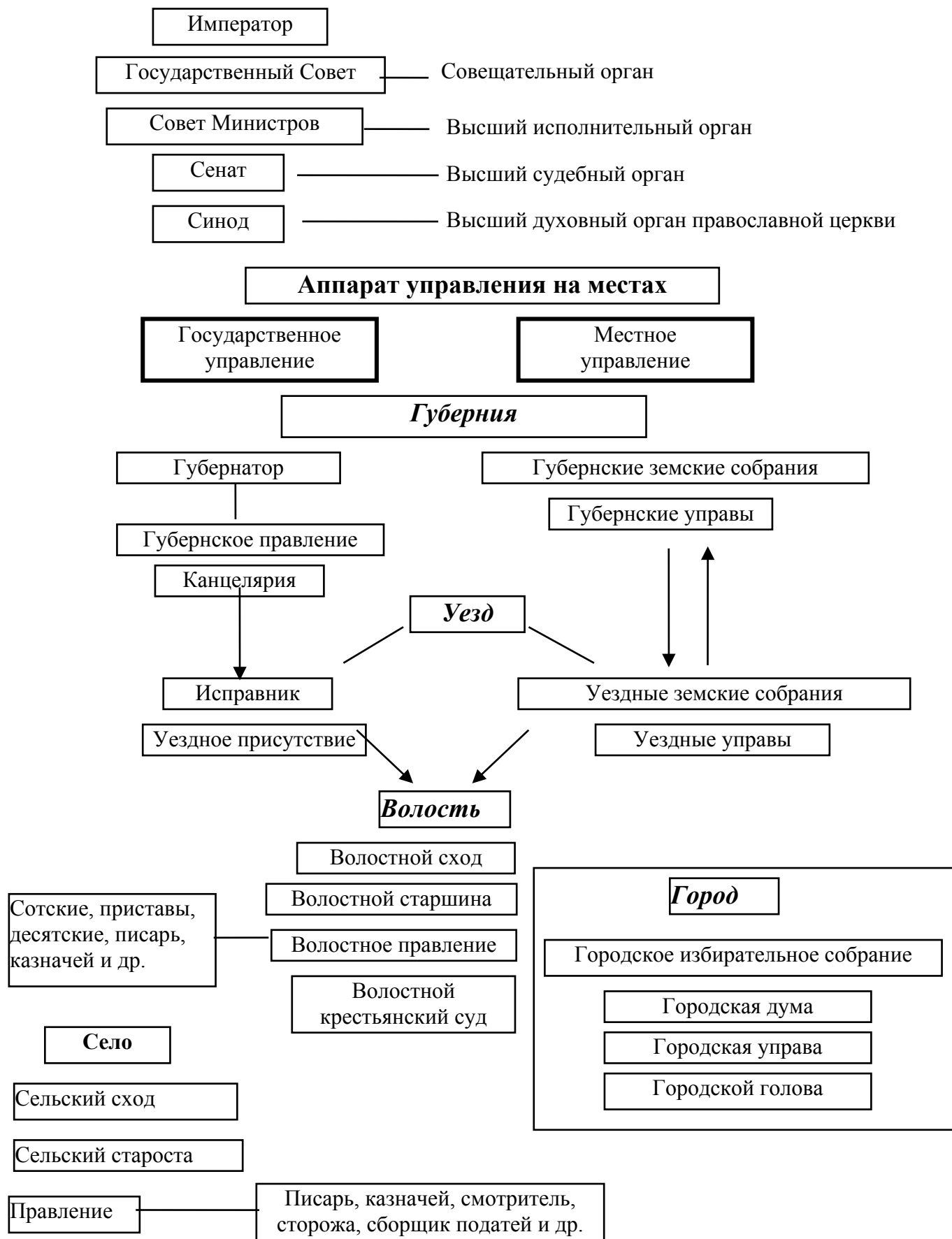
Сенат. Роль Сената как органа, руководящего деятельностью центральных учреждений управления, продолжала падать. После реформы местного управления 1775 года, когда генерал-губернаторы и губернаторы получили право непосредственного доклада императору, сузилась компетенция сената и как органа контроля за местным управлением. За Сенатом в основном сохранилось право высшего судебного учреждения страны.

В начале XIX в. и в России на смену коллегиям пришли министерства. В соответствии с царским манифестом "Об учреждении министерств" (1802 г.) было создано восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Два из них не имели предшественников - министерство внутренних дел и народного просвещения.

Совет Министров являлся новым органом, он был создан в 1857-1861 годах. В отличие от комитета министров Совет министров координировал деятельность министерств и ведомств. В него входили министры, главноуправляющие, председатели Государственного совета и Комитета министров, а также близкие к царю сановники. Председательствовал в нем сам император.

Государственное устройство и аппарат управления в России во II половине XIX в.

Рисунок 3



Что касается административно-территориального деления России на губернии, уезды и волости, то оно сохранилось без существенных изменений с конца XVIII века. Увеличилось только число губерний и были укрупнены волости (см. рисунок 3). Например, *органы управления губернии и уезда в России конца XVIII в.* были следующими:

В губернии правил **губернатор** — глава губернского правления, назначен царем. Ему принадлежала вся полнота исполнительной власти, контроль за деятельностью всех учреждений и должностных лиц губернии, практическое осуществление указов и распоряжений правительства, обеспечение «тишины и порядка» в губернии. В этих целях губернатору подчинены все воинские части и команды на территории губернии. *Вице-губернатор* — помощник губернатора, возглавляет Казенную палату, ведающую всеми финансовыми вопросами (сбором податей, таможенных, кабацких и других сборов, налогов и платежей, их расходованием и т.д.). *Епископ* — возглавляет Духовную консисторию. *Предводитель дворянства* — возглавляет губернское дворянское собрание. *Приказ общественного призрения* - ведает школами, больницами, богадельнями, приютами, смирительными домами и тюрьмами. Подчинен губернатору и предводителю дворянства. Существует за счет штрафов и добровольных пожертвований.

В уезде руководит **капитан-исправник** — подчинен губернскому правлению, возглавляет нижний земский суд. Капитан-исправник и заседатели нижнего земского суда избираются на 3 года дворянами уезда из своей среды. *Предводитель дворянства* — возглавляет уездное дворянское собрание. *Уездный казначей* — подчинен губернской казенной палате.

Организация и этапы **государственного управления в советский период** (государственное устройство и аппарат управления) строились следующим образом:

1. Октябрь 1917- июнь 1918 гг. Революционный период.

Государство - Россия - федерация национальных республик

а) Центральный аппарат управления

Всероссийский съезд Советов - высший орган власти

Всероссийский Центральный исполнительный комитет (ВЦИК) - высший орган власти в период между съездами Советов

Совет Народных комиссаров (СНК) – правительство – исполнительная власть

Отраслевые наркоматы

б) Местный аппарат управления

Съезды Советов: областные, губернские; уездные, волостные; городские, сельские

Исполнительные комитеты соответствующих съездов

в) Правоохранительные органы

Окружные суды

Местные коллегиальные суды

г) Репрессивные органы

Центральный Революционный трибунал

Революционные трибуналы

Всероссийская Чрезвычайная Комиссия при СНК по борьбе с контрреволюцией и саботажем

2. 1918-1920 гг. Период гражданской войны и иностранной интервенции

Государство - Россия - федерация национальных республик

а) Центральный аппарат управления

Всероссийский съезд Советов - высший орган власти.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) – высший орган власти в период между съездами Советов.

Совет Рабоче-Крестьянской Обороны (СРКО), с апреля 1920 г. – Совет Труда и Обороны (СТО).

Революционный Военный Совет Республики (с 1918 г.).

Совет Народных комиссаров (СНК) – правительство.

Отраслевые наркоматы.

Наркомат Государственного контроля преобразован в Наркомат Рабоче-Крестьянской Инспекции.

б) Местный аппарат управления

1920 г. – определена организационная структура губернских и уездных исполкомов. Принято положение ВЦИК о сельских и волостных Советах.

3. 1921-1925 гг. Период новой экономической политики (НЭПа)
Государство – с декабря 1922 г. Союз Советских Социалистических Республик (СССР)

а) Центральный аппарат управления

Всесоюзный съезд Советов - высший орган власти.

Центральный Исполнительный комитет (ЦИК) – высший орган власти в период между съездами.

Законодательные и исполнительные функции.

Совет Народных комиссаров (СНК) - правительство (исполнительный и распорядительный орган).

Совет Труда и Обороны (СТО) преобразован в Экономическое совещание.

Государственная общеплановая комиссия (Госплан).

б) Местный аппарат управления

При Центральном исполнительном комитете автономных республик и губисполкомах создавались политотделы.

При исполкомах всех уровней создавались экономические совещания.

в) Судебная система

Создана единая судебная система: народный суд, губернский суд,

Верховный суд

г) Репрессивные органы

1921 г. – упразднена Всероссийская Чрезвычайная Комиссия. Резко сократилось число революционных трибуналов.

1922 г. – создано *Государственное политическое управление (ГПУ)*.

1923 г. – создано *Объединенное Государственное политическое управление (ОГПУ)*.

4. 30-40-е годы. Период довоенных пятилеток.

1936 г. – принята новая *Конституция СССР*.

Государство – **СССР – федеративное (союзное) объединение республик**. Единое гражданство.

а) Центральный аппарат управления

Верховный Совет СССР. Двухпалатный: Совет Союза и Совет национальностей.

Президиум Верховного Совета – высший орган власти в период между сессиями Верховного Совета.

Совет Народных Комиссаров – (СНК) СССР – правительство. Число наркоматов: общесоюзных – 25, союзно-республиканских – 16.

Контрольные органы – в 1934 г. Объединенный орган ЦКК-РКИ разделен на два:

Комитет партийного контроля при ЦК ВКП (б).

Комитет советского контроля при СНК.

б) Правоохранительные и репрессивные органы

1934 г. – создан объединенный *Народный Комиссариат внутренних дел СССР*. В него вошли: ОГПУ, Главное Управление Лагерь (ГУЛАГ).

1941 г. – НКВД разделен на *НКВД СССР* и *Наркомат Государственной безопасности (НГБ)*.

в) Судебная система

Народный суд.

Краевой, областной, окружной, суд автономной области.

Верховный Суд союзной республики.

Верховный Суд СССР.

1948 г. – впервые проведены прямые выборы народных судов.

5. 50-70-е годы. Послевоенный период.

а) Центральный аппарат управления:

Верховный Совет СССР – двухпалатный высший орган власти, включающий *Совет Союза* и *Совет национальностей*.

Президиум Верховного Совета СССР – высший орган власти в период между сессиями Верховного Совета.

1946 г. – Совет Народных Комиссаров преобразован в *Совет Министров*.

1957 г. – отраслевой принцип управления промышленностью заменен территориальным.

Созданы *экономические административные районы* во главе с *Советами Народного Хозяйства* (СНХ).

1963 г. – воссоздается централизованная система управления – образован *Высший Совет Народного Хозяйства* (ВСНХ).

1965 г. – упразднены совнархозы. Осуществлен переход к отраслевому принципу управления промышленностью – восстановлены *отраслевые министерства*. Усилена централизация управления – созданы *Госкомцен, Госснаб, Госкомитет по науке и технике*.

Предприятиям предоставлена определенная автономия.

б) Контрольные и правоохранительные органы:

1954 г. – Наркомат Государственной безопасности преобразован в *Комитет Государственной Безопасности* (КГБ) – политическая полиция.

Упразднены особые трибуналы (“тройки”). ГУЛАГ передан из МВД в Минюст.

1962 г. – создается *Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и СМ СССР*

в) Местный аппарат управления

Конец 50-х годов – утверждены положения о *местных* (сельских и районных) *советах*. Т.о., Советы функционируют на всех уровнях.

1962-1963 гг. – все местные Советы разделены по производственному принципу на *промышленные и сельские*.

1964 г. – вновь объединены

6. 70-80-е годы. Конституция 1977 г.

СССР – общенародное государство

а) Центральный аппарат управления

Верховный Совет СССР. Двухпалатный: *Совет Союза и Совет Национальностей*. Верховный Совет – высший орган власти.

Президиум Верховного Совета СССР – его роль возросла. Увеличилось число постоянных комиссий Верховного Совета (по 16 при каждой из палат).

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Перечислите основные исторические этапы развития государственного управления в России.
2. Назовите содержание и характерные особенности основных этапов развития российского государства: *древнерусское государство, сословно-представительная монархия, Российская империя*.
3. Опишите систему государственного устройства и аппарат управления в каждый исторический этап развития государственного управления в России.
4. Как трансформировались исполнительная, законодательная, судебная ветви государственной власти?

5. Сформулируйте особенные черты государственного управления послереволюционного периода XX в.
6. Как строилась организация государственного управления в советский период?
7. Назовите основные государственные органы на разных этапах развития советского государства.

Глава 4. Субъекты государственного управления

4.1. Государство как субъект управления общественными процессами

Под государством обычно понимается публичная и нормативно-выраженная властная сила общества. По *поводу места и роли государства в обществе*, а также пределов его регулирующего, управляющего воздействия споры не утихают в течение двух последних тысячелетий. И сегодня в России существуют различные позиции – *либеральная, марксистская, державная* и другие.

Позиция современных *либералов* сводится к уменьшению степени и возможностей государства и государственного управления в развитии общества. Приоритет отдается внутренней, собственной активности человека, его предприимчивости, творчеству, свободе. *Приверженцы марксистской теории* государства исходят из принципов классовой природы государства и неизбежности его отмирания. Однако при этом допускается довольно широкое вмешательство государства в систему современных общественных отношений. Наконец, *государственники* пытаются использовать государственный рычаг как основной фактор поступательного движения общества, вернуть государству его бывшее величие. Очевидно, что в ближайшие годы следует ожидать роста влияния государства уже в силу кризисной ситуации в российском обществе.

Вопрос о сильном или слабом государстве сегодня уже не стоит. Нам, безусловно, необходимо сильное, авторитетное, влиятельное и дееспособное государство. *Вопрос только в том, чтобы это сильное государство правильно выстроило вектор силы – не на порабощение граждан и навязывание собственных корпоративных целей и ценностей, а на создание условий для максимальной реализации гражданами своих возможностей, как в собственных интересах, так и в интересах общества в целом.* Это требует научно выверенного и профессионального подхода к формированию государственных институтов.

Характерные черты государства как субъекта государственного управления:

- ♦ Системность
- ♦ Целостный характер
- ♦ Всеобщий характер

- ♦ Иерархичность
- ♦ Властный характер (принуждение)
- ♦ Исторический характер
- ♦ Легитимность, причем и само государство ограничено законом
- ♦ Многообразие форм и типов государств

Многомерность государства выражается в следующих аспектах:

- ♦ Государство является формой существования общества, т.е. это структура и механизм общественного самоуправления.
- ♦ Государство – это территориальная организация людей.
- ♦ Это институт гражданства.
- ♦ Это выразитель и интегратор общих интересов, целей.
- ♦ Государство как монополист на легитимное принуждение и законопроизводство.
- ♦ Государство – это специальный аппарат, т. е. совокупность людей, обеспечивающих деятельность государственных органов.

Типология государств чрезвычайно многообразна, и это также существенно влияет на особенности функционирования государственного управления. Выделение типов государств возможно на основе следующих критериев.

1. Государства, классифицируемые по источнику и суверенному носителю:

- ♦ Монархия (тирания)
- ♦ Аристократия (олигархия)
- ♦ Демократия (охлакратия)

Такую типологию государств (в скобках указаны «неправильные» аналоги) предложил еще Аристотель.

2. По форме правления:

- ♦ Парламентская республика (ФРГ, Италия)
- ♦ Президентская республика (США, Аргентина, Мексика)
- ♦ Смешанные формы – полупрезидентская республика (Франция, Россия)
- ♦ Парламентарная монархия (Великобритания, Испания, Швеция)

3. По форме государственного устройства:

- ♦ Унитарные
- ♦ Федеративные (Россия, США, Германия).

4. По политическому режиму:

- ♦ Деспотические (тоталитарные, автократические, авторитарные), где способ реализации государственной воли – насилие, ограничение свободы, тотальный контроль
- ♦ Либеральные, где государственная власть исходит, прежде всего, из прав и свобод граждан (пока это больше политический лозунг)

- ♦ Демократически-правовые режимы, где народная воля реализуется в рамках закона
- ♦ Советско-бюрократический тип правления и другие.

Современные *общественные функции государства*, т.е. те основные направления деятельности, которые государство осуществляет по отношению к обществу, можно выделить следующим образом:

1. Функция обеспечения целостности и сохранности того общества, формой которого выступает это государство. Без сохранения общественной стабильности, спокойствия, компромисса и сотрудничества невозможно будет не только эффективное управление, но погибнет и само государство.

2. Если первую функцию можно было назвать *политической*, то вторая – это *социальная* функция, предполагающая обеспечение, защиту и развитие прав и свобод каждого человека и гражданина. Для нашего государства особенно важно сегодня не просто провозгласить эти права и свободы, но и создать соответствующие условия для их реализации.

3. *Экономическая* функция: создание организационно-правовых предпосылок для упорядоченной и эффективной экономической деятельности общества, поиск новых форм отношений между государством и экономикой.

4. *Внешняя* функция – поддержание свободы, суверенитета, обеспечение исторического существования народов своей страны в рамках мирового сообщества. Взаимодействие с другими государствами предполагает осуществление двух основных направлений – выполнение геополитических обязательств (мирное сосуществование, экологическая защита и т.д.) и сохранение национальных интересов, территориальной целостности страны.

Особенности российского государства как субъекта управления можно выделить следующим образом:

1. Традиционно монопольно-доминирующая роль государства в общественной жизни, слабость гражданского общества.

2. Мессианская роль государства, выражающаяся, в частности, в концепции «Москва – третий Рим».

3. Соборность российского государства как духовное единение общества и государства, служение обществу через службу государству.

4. Тоталитарные методы управления, ограничение возможностей развития личности.

5. Военно-административный характер формирования и функционирования государства.

6. Приоритет духовного, зачастую в противовес рациональному.

В значительной мере этими особенностями были обусловлены и традиционные недостатки государственного управления в России:

чрезмерное единообразие, централизм; безответственность первых лиц, произвол чиновников, бюрократизм и волокита, косность, отсутствие динамизма и другие.

Радикальные преобразования в современной России, реформа государственного управления по существу означают прорыв в традиционной ментальности народа, что может привести либо к распаду России как целостного образования, либо к превращению ее в современное демократическое государство.

Сегодня мы видим некоторое возвращение к традиционным особенностям российского государства как субъекта государственного управления, что в значительной мере вызвано внешними факторами, в частности, усилением давления на Россию со стороны западных стран.

Система государственного и муниципального управления в Российской Федерации и Республике Башкортостан могут соотноситься либо как федеральный центр и периферийные органы (центр и провинция), либо как федеративное государство и субъект федерации (целое и часть). Мы будем учитывать здесь и то и другое, поскольку именно это обстоятельство определяет как общие черты, так и особенности систем государственного и муниципального управления в РФ и РБ.

Важнейшими *общими чертами* систем государственного и муниципального управления в Российской Федерации и Республике Башкортостан являются:

1. Наличие общей государственности. Республика Башкортостан – неотъемлемая часть Российской Федерации, добровольно вошедшая в состав России еще 450 лет назад.

2. Единое правовое поле. Конституция и законы Республики Башкортостан, отражая специфику организации общественной жизни республики, тем не менее, не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Отдельные проблемы в этой области, имевшие место в 90-х годах 20 века, остались в прошлом.

3. Общие принципы организации государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы. Органы государственного управления РБ входят в систему государственного управления Российской Федерации, активно и конструктивно взаимодействуют как с федеральными органами государственной власти, так и с органами государственного управления других, особенно соседних субъектов РФ (Республика Татарстан, Свердловская, Оренбургская, Челябинская области и др.).

4. Наконец, принципиально важным является то обстоятельство, что у нас единое социокультурное пространство: общая история, язык, традиции, организация жизни, менталитет.

Особенности системы государственного и муниципального управления в Республике Башкортостан обусловлены, прежде всего, спецификой самой республики.

Основные особенности Республики Башкортостан как субъекта государственного управления:

1. Это молодое государство, даже если считать с 23 марта 1919 г. Ему нет и ста лет, что по историческим меркам – для государства «не возраст».

2. До недавних пор весьма острым было противоречие между реальным и провозглашенным суверенитетом. Сегодня термин «суверенитет республики» не используется в политическом и правовом лексиконе, можно говорить о самостоятельности Республики Башкортостан лишь как о весьма высокой степени автономии в составе Российской Федерации.

3. Башкортостан находится и развивается на стыке двух культур, двух цивилизаций, двух религий, двух континентов. Евразийское начало, характерное для России в целом, в концентрированной форме выражается в нашей республике. В то же время республика полиэтнична, и система государственного управления с неизбежностью должна учитывать это обстоятельство.

4. В определенном смысле Башкортостан является классическим субъектом Российской Федерации: в меру самостоятелен, удален от центра и в то же время очень гармонично впаян, адаптирован в состав Российской Федерации.

Своеобразие системы местного и государственного управления в Республике Башкортостан сводится, в частности, к следующим моментам:

1. Наличие института Главы (президентской власти), что характерно даже не для всех республик в составе Российской Федерации.

2. Однопалатный парламент.

3. Если в России система органов государственного управления исходит из федеративных принципов государственного устройства, то в РБ система государственного управления построена на унитарной основе.

4. Наличие местных (территориальных) органов государственного управления на уровне районов и городов, по крайней мере, до 2006 г. В большинстве субъектов Российской Федерации их не было.

5. Более жесткая, по сравнению с Россией в целом, вертикаль власти, государственного управления, контроля над экономикой; большая степень централизма, отсутствие в республике теневого кабинета (конструктивной оппозиции).

6. Относительно низкий уровень развития местного самоуправления, что выражается в отсутствии опыта организации органов местного самоуправления в городах и районах а также в относительно высокой степени

контроля со стороны государства за деятельностью органов местного самоуправления.

7. Стабильность системы местного и государственного управления в РБ, с одной стороны, а с другой - потенциальная опасность сепаратистских, центробежных процессов а также обострения национальных противоречий между основными этническими группами республики.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. В рамках каких концепций определяют место и роль государства в обществе?
2. Назовите характерные черты государства как субъекта государственного управления.
3. В каких аспектах выражается многомерность государства?
4. На основе каких критериев возможно выделение типов государств?
5. Назовите современные общественные функции государства.
6. В чем заключаются особенности российского государства как субъекта управления?
7. Укажите общие черты систем государственного и муниципального управления в Российской Федерации и Республике Башкортостан?
8. Каковы основные особенности Республики Башкортостан как субъекта государственного управления?
9. Назовите современные общественные функции государства.
10. Раскройте собственное видение концепции “Москва-третий Рим”.

4.2. Система органов государственного управления в Российской Федерации

В Конституции РФ нет термина *государственное управление*. Вместо него используется понятие *государственная власть*. Однако мы в данном случае различаем эти понятия. Государственная власть относится к уровню политических решений и выражает суверенную волю народа. Власть есть способность государства принимать политические решения и добиваться проведения их в жизнь. В конечном счете власть – лишь частный случай управления.

Действенным инструментом государственной власти является **государственный аппарат** – система органов государства. Государство осуществляет свою активную роль в жизни общества через государственный аппарат. Реализация политических - управленческих - решений через исполнительно-распорядительную деятельность госаппарата также есть государственное управление.

Государственный аппарат как сложная система государственных органов отражает потребность общества, интересы человека, различных социальных групп населения, народа в целом. Согласованные действия всех входящих в систему государственных органов обеспечивают единство

государственной власти, ее могущество, эффективность в решении многочисленных задач в сферах экономической, социальной, политической, культурной жизни общества, а также в отношениях с зарубежными государствами, в обеспечении и защите суверенных интересов государства.

В рассмотрении органов государственной управления России Федераций необходимо исходить из положений Конституции 1993 г., закрепившей организацию федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией, в Российской Федерации два уровня государственной власти и, соответственно, государственного управления. Первый уровень – федеральный, второй – уровень субъектов Российской Федерации. Хотя они и формируют в целом единую систему государственного управления, однако каждый уровень государственной власти имеет свое правовое регулирование, собственную структуру органов, финансируется из соответствующего бюджета, осуществляет свои собственные полномочия.

Органами государственной власти на уровне Российской Федерации являются Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (которое состоит из двух самостоятельных палат: верхняя - Совет Федерации и нижняя – Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, другие суды РФ, а также федеральные министерства и ведомства. Особо следует отметить так называемые иные органы государственного управления, которые имеют особый статус и непосредственно не входят ни в одну из трех ветвей власти, поскольку выполняют особые, специфические полномочия. К ним относят Прокуратуру РФ, Центральный Банк РФ, Центральную избирательную комиссию РФ и Счетную палату.

Органами государственной власти на уровне субъектов РФ являются главы администраций, возглавляющие систему органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Они могут называться главой республики или губернатором области, края. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются ими самостоятельно, субъекты Российской Федерации имеют законодательные органы и определенные органы судебной власти. Действуют органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти, но в то же время сотрудничают с ними.

Государственное управление – это тот вид деятельности, который осуществляется всеми видами государственных органов - законодательными, судебными и исполнительными.

Деятельность государственных органов регулируется различными законами. Нормативная база государственного управления включает:

1. Нормативные акты, определяющие **статус государственных органов**: специальные и общие, например:

- Федеральный Закон «О Правительстве Российской Федерации»,
- Федеральный Закон «О Государственной Думе Российской Федерации»;
- Федеральный Закон «О федеральных органах исполнительной власти»;
- Закон Республики Башкортостан «О Главе Республики Башкортостан»;
- и т.п.

2. Нормативные акты, определяющие **порядок прохождения государственной службы** в РФ (в субъектах РФ):

- Федеральный Закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»;
- Закон Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан»

3. Нормативные акты, определяющие **содержание деятельности** конкретного государственного органа:

- Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации»;
- Федеральный Закон «О полиции»;
- Закон Республики Башкортостан «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» и так далее.

В рамках данного раздела мы расскажем только об органах государственного управления РФ, осуществляющих исполнительную власть.

Можно также выделить систему (аппарат) исполнительной власти, которую составляет совокупность государственных органов, обозначаемых в качестве ее субъектов, а также организационный механизм ее реализации. В последнем случае имеется в виду следующее. Постоянно действующим организационным фактором системы исполнительной власти являются находящиеся на различном иерархическом уровне исполнительные органы общей компетенции (например, Правительство Российской Федерации, администрация области и т.п.). Остальные звенья такой системы весьма непостоянны, видоизменяемы (например, министерства, государственные комитеты и пр.). Они как государственные органы могут в ряде случаев вообще не существовать (например, возникновение на базе бывших министерств государственных концернов или агентств, не являющихся государственными органами), хотя из механизма государственного управления они “не изымаются”. В таком же аспекте можно квалифицировать роль, например, различного рода структурных подразделений исполнительных органов, их территориальных звеньев, а также должностных лиц.

Тем не менее, весь аппарат исполнительной власти нельзя сводить только к исполнительным органам (федеральным, республиканским, региональным и т.п.) общей компетенции. Этот аппарат многообразен и включает в свой состав также отраслевые, межотраслевые, надзорные, территориальные и иные звенья государственно-управленческого механизма. Но одновременно все эти звенья в совокупности составляют систему субъектов государственного управления.

Президент Российской Федерации. Конституция России 1993 г. (ст. 80-93 гл. 4) определяет статус и функции Президента РФ. Президент – глава государства. Это выделяет президентскую власть в особое положение, как бы возвышает ее над тремя традиционными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. В первую очередь Президент является высшим органом исполнительной власти, верховным главнокомандующим, а также гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (см. рисунок 4).

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Пост Президента Российской Федерации был учрежден общенародным референдумом в апреле 1991 г. По Конституции Президент избирается гражданами России на шесть лет на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом России может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента России более двух сроков. Предельный возраст для этой должности не предусмотрен.

Право выдвигать кандидатов на пост Президента РФ принадлежит: а) непосредственно избирателям, образующим инициативную группу и количестве не менее 100 человек; б) избирательным объединениям, имеющим общероссийский характер и зарегистрированным в Министерстве юстиции РФ, избирательным блокам. В поддержку выдвинутого ими кандидата необходимо собрать не менее 1 млн. подписей избирателей. Только после этого кандидат будет зарегистрирован и включен в бюллетень для тайного голосования. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов участников выборов.

Президент обладает необходимыми юридическими средствами воздействия на каждую из ветвей власти. В частности, на деятельность законодательной власти он имеет возможность воздействовать посредством

осуществления права законодательной инициативы, права вето, и права роспуска Государственной Думы. На исполнительную власть Президент может воздействовать посредством назначения (при утверждении Государственной Думой) Председателя Правительства, а также назначения и освобождения от должности заместителей председателя Правительства, федеральных министров, путем принятия решения об отставке Правительства, посредством отмены актов Правительства. Что касается судебной власти, то она независима от любых властей, но Президент представляет Совету Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Президент обладает неприкосновенностью. Это означает, что он не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, принудительно доставлен и суд. Однако неприкосновенность не означает, что у Президента отсутствует политическая ответственность. Согласно ст. 93 Конституции РФ, Президент может быть отрешен от должности на основании обвинения его в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Досрочное прекращение полномочий возможно также в результате добровольной отставки или по состоянию здоровья.

В настоящий момент Президентом Российской Федерации является В.В. Путин. В марте 2024 года он вновь был избран на должность Президента Российской Федерации.

Для обеспечения условий реализации Президентом его конституционных полномочий создается *Администрация Президента*. В функции Администрации Президента входит подготовка законопроектов для внесения их Президентом в Госдуму в порядке законодательной инициативы. Администрация также готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, иных документов. Администрация контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады. Администрация обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, а также с государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями. В Администрации анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире; обращения граждан; предложения общественных объединений и органов местного самоуправления.

К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся 21 управление, Референтура Президента, Канцелярия Президента. В состав

Администрации входит также аппарат Совета Безопасности. Самые крупные из подразделений Администрации: Контрольное управление, Государственно-правовое управление, Управление информационного и документационного обеспечения Президента, Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров.

Полномочные представители Президента в федеральных округах также входят в состав Администрации и подчинены ее Руководителю. Администрация обеспечивает работу президентских полпредов во всех семи федеральных округах. Администрация обеспечивает деятельность Государственного совета, иных советов и комиссий при Президенте.

Материально-техническим и финансовым обеспечением деятельности Президента и его Администрации занимается Управление делами Президента – самостоятельный федеральный орган исполнительной власти. Управление делами не входит в состав Администрации.

Федеральное Собрание Российской Федерации.

Систему органов государственного управления возглавляют центральные органы федеральной исполнительной власти. Как правило, это Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

Правительство. Согласно Конституции, исполнительную власть России на уровне Федерации осуществляет Правительство РФ (ст. 110).

Среди органов исполнительной ветви власти Правительство РФ занимает ведущее место. Деятельность Правительства, организация его работы, полномочия и т. д. регулируются Федеральным конституционным Законом от 17 декабря 1997 г.

Правительство РФ формируется Президентом. Правительство РФ – коллегиальный орган. Оно состоит из председателя, его заместителей и федеральных министров. Заместители председателя и федеральные министры назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению председателя Правительства.

Член Правительства не может быть депутатом законодательного органа любого уровня, в том числе и членом Совета Федерации; занимать должности в органах государственной власти, местного самоуправления, общественных объединениях; заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.

Структура Аппарата Правительства Российской Федерации включает одиннадцать Секретариатов, полномочных представителей Правительства в Совете Федерации, Государственной Думе, в Конституционном Суде и 24 департамента, в т.ч.: Административный департамент Правительства, Департамент регионального развития, Департамент культуры, Департамент управления делами Правительства, Департамент государственной службы и

кадров, Департамент международного сотрудничества Правительства, Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации и др.

При Правительстве функционирует более 30 координационных и совещательных органов.

Деятельность Правительства определяется Регламентом Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства организует работу Правительства, ведет заседания Правительства, систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривается выполнение программ и планов деятельности Правительства, поручений Президента Российской Федерации Правительству, принимаются решения по оперативным вопросам.

Правительство разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, осуществляет управление федеральной собственностью, обеспечивает проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики. Оно отвечает за оборону страны, государственную безопасность и общественный порядок, проводит единую государственную политику в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

Правительство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации Правительству издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации. Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Правительство принимает программы социально-экономического развития страны и планы действий по их реализации, а также планирует свою законопроектную деятельность, проведение заседаний и других мероприятий.

Федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство, органы и организации при Правительстве организуют свою работу в соответствии с утверждаемыми Правительством планами и показателями деятельности указанных органов и организаций.

Заседания Правительства проводятся по утвержденному плану не реже 1 раза в месяц. Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства. Вопросы на заседании рассматриваются с обязательным участием федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, к сфере ведения которых относится рассматриваемый вопрос, или лиц, исполняющих их обязанности.

Рисунок 4



Председательствующим на заседаниях Правительства является Председатель Правительства, а в случае его отсутствия – Заместитель Председателя Правительства. Заседания Правительства могут проходить под председательством Президента Российской Федерации.

Интересно то, что на заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании.

Председателем Правительства является М.В. Мишустин, который по поручению Президента в середине января 2020 года сформировал

действующий состав Правительства, включающий 9 заместителей и 21 федерального министра.

Федеральные органы исполнительной власти. Статус, виды порядок формирования и упразднения этих органов регламентируется специальным федеральным законом «О федеральных органах исполнительной власти». Однако непосредственно структура органов определяется Указами Президента.

Согласно Указам Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в России насчитывается 20 федеральных министерств, 30 федеральных служб и 21 федеральное агентство. Федеральные органы власти довольно часто реорганизуются президентом. Так, в свое время были ликвидированы Федеральная служба налоговой полиции и Федеральная пограничная служба, совсем недавно – Федеральная миграционная служба; создана и впоследствии упразднена Федеральная служба по контролю за незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ; то же самое произошло с Федеральным министерством по делам Крыма и т.д.

Принципиально важным становится то, что органы исполнительной власти формируются по функциональному принципу. Министерства должны определять государственную политику во вверенных им сферах, а проводить ее в жизнь и контролировать результаты обязаны федеральные службы. Им запрещено оказывать государственные услуги, это – функция федеральных агентств.

Многие из федеральных органов власти имеют свои территориальные подразделения во всех или в большинстве субъектов Российской Федерации. К ним, например, относятся такие органы, как:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- Министерство обороны Российской Федерации
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
- Федеральная антимонопольная служба
- Федеральная налоговая служба
- Федеральная служба судебных приставов
- Федеральное медико-биологическое агентство
- Федеральное агентство водных ресурсов и другие.

Министерства отличаются от других федеральных органов тем, что они создаются главным образом по отраслевому принципу (культура, образование, оборона, здравоохранение и т.д.) и функционируют на основе

единоначалия. Это означает, что министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и полномочий. При министре действует коллегия, которая является совещательным органом. Федеральные министры входят в состав Правительства. Сегодня (октябрь 2021 года) в России 21 федеральное министерство, где наряду с традиционными министерствами (обороны, иностранных дел, МВД, МЧС, здравоохранения, образования и науки) созданы новые, по территориальному принципу – министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Такие органы, как **федеральные службы**, осуществляют специальные контрольные, разрешительные или надзорные функции в установленных сферах ведения. **Федеральные агентства** занимается оказанием услуг от имени государства по отношению к различным социальным субъектам – от гражданина до крупных организаций или социально-профессиональных групп. В настоящее время в составе федеральных органов исполнительной власти находятся 30 федеральных служб и 21 федеральное агентство.

Некоторыми федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий непосредственно руководит сам Президент РФ. Он не только назначает их руководителей, но и утверждает положения об этих органах.

Федеральную службу возглавляет руководитель, агентство возглавляет генеральный директор. Руководители служб и директора агентств не входят в состав Правительства, если руководителю не присваивается статус федерального министра. В настоящее время в РФ насчитывается 30 федеральных служб, треть из которых подчинены непосредственно Президенту, а остальные – Председателю Правительства. Из 21 федерального агентства 3 подчинены Президенту, 18 – Председателю Правительства.

К органам исполнительной власти относятся Управление делами Президента РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ.

Руководители служб, агентств, иных органов не входят в состав Правительства России. Но в то же время они являются вполне самостоятельными и не непосредственно не включены в состав министерств. Таким образом, обеспечивается независимость их деятельности.

В системе органов исполнительной власти важная роль принадлежит также главам администраций краев, областей, иных субъектов РФ. Они обладают большими полномочиями по управлению и распоряжению собственностью субъекта РФ, разработке бюджета, реализации программ развития экономики, культуры, социальной политики, обеспечению законности, охраны прав граждан, борьбе с преступностью и др. В конце

2004 года изменился порядок формирования руководителей субъектов Российской Федерации: они стали избираться законодательными органами субъектов РФ по представлению Президента РФ. Такой порядок сохранялся до 2012 года. Сейчас вновь высшие должностные лица субъектов РФ избираются населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Структура федеральных органов исполнительной власти

(с изменениями на октябрь 2023 года)

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство иностранных дел Российской Федерации

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Министерство обороны Российской Федерации

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Министерство юстиции Российской Федерации

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная служба судебных приставов

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба)

Федеральное архивное агентство (федеральное агентство)

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство здравоохранения Российской Федерации
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения
Министерство культуры Российской Федерации
Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Федеральное агентство водных ресурсов
Федеральное агентство лесного хозяйства
Федеральное агентство по недропользованию
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
Министерство просвещения Российской Федерации
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики

Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (упразднено в январе 2020 года, функции переданы Министерству экономического развития)

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
Федеральное агентство по рыболовству
Министерство спорта Российской Федерации
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
Федеральное агентство воздушного транспорта
Федеральное дорожное агентство
Федеральное агентство железнодорожного транспорта
Федеральное агентство морского и речного транспорта
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации
Федеральная служба по труду и занятости
Министерство финансов Российской Федерации
Федеральная налоговая служба

Федеральная пробирная палата (федеральная служба)
Федеральная служба по контролю за алкогольным и табачным рынками
Федеральная таможенная служба
Федеральное казначейство (федеральная служба)
Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации
Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Министерство экономического развития Российской Федерации
Федеральная служба по аккредитации
Федеральная служба государственной статистики
Федеральная служба по интеллектуальной собственности
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Министерство энергетики Российской Федерации
III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации
Федеральная антимонопольная служба
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Федеральное медико-биологическое агентство
Федеральное агентство по государственным резервам
Федеральное агентство по туризму (упразднено в октябре 2022 года, функции переданы Министерству экономического развития)
Федеральное агентство по делам молодежи
Федеральное агентство по делам национальностей

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Что такое государственный аппарат?
2. Охарактеризуйте органы государственного управления Российской Федерации.
3. Назовите функции, роль и статус Президента Российской Федерации.
4. Назовите функции, роль и статус Правительства РФ.
 - а. Назовите виды федеральных органов исполнительной власти РФ
5. В чем отличие министерств от других федеральных органов исполнительной власти?
6. Что относится к *иным* органам исполнительной власти?

4.3. Система государственного управления в Республике Башкортостан

Формирование современной государственности Башкортостана началось с принятия 12 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, провозгласившей в качестве одной из высших целей обеспечения каждому народу его неотъемлемого права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

После всенародного обсуждения 11 октября 1990 года принимается Декларация о государственном суверенитете Башкортостана. Она положила начало новому государственному статусу республики. Декларация объявила землю, недра, природные богатства и ресурсы, экономический и научно-технический потенциал собственностью многонационального народа республики, определила договорной характер отношений Республики Башкортостан с Российской Федерацией. В Декларации было закреплено положение о том, что республика сохраняет всю полноту государственной власти на всей территории вне прав, добровольно передаваемых ею Российской Федерации.

Фундаментальной основой укрепления в Башкортостане реальной государственности стала Конституция Республики Башкортостан, принятая 24 декабря 1993 года. В соответствии со статьей 1 Конституции Республика Башкортостан является демократическим правовым государством, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики. Республика Башкортостан обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает законы, имеющие верховенство на всей территории республики.

В Конституции РБ определено, что государственную власть в республике осуществляют Государственное Собрание РБ, Глава (до 2015 г. - Президент) РБ, Правительство РБ, местные органы государственной власти РБ (до 2006 г.), суды РБ (см. рисунок 5).

Высшим представительным и единственным законодательным органом республики является *Государственное Собрание – Курултай РБ* (отдавая дань традиции, парламент республики получил двойное наименование, Курултай в переводе с башкирского означает Собрание, Съезд).

Первый в истории Башкортостана профессиональный парламент был избран 5 марта 1995 года. 14 марта 1999 года состоялись выборы депутатов Государственного Собрания РБ второго созыва. Всего на 174 депутатских мандата Государственного Собрания РБ было выдвинуто 502 кандидата.

В Государственное Собрание избрано 144 депутата Палаты Представителей и 30 депутатов Законодательной Палаты. В Государственном Собрании РБ второго созыва работали 8 женщин, 99 бывших депутатов Госсобрания, 172 депутата имеют высшее образование, из них 12 – юридическое. Среди депутатов 2 академика, 8 докторов и 18 кандидатов наук.

Рисунок 5



6 марта 2003 года в третий раз прошли выборы в Государственное Собрание. Закон “О Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан”, принятый в декабре 2002 года, определил, что Государственное Собрание становится однопалатным и состоит из 120 депутатов, которые избираются сроком на пять лет. Государственные служащие не могут быть депутатами Курултая, поэтому основная масса депутатов третьего созыва – руководители государственных и других предприятий, предприниматели.

Количество депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, составляло около 30 человек, сейчас 16. Депутатам Государственного Собрания, работающим как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности, гарантируются равные возможности

по осуществлению депутатских полномочий в течение всего срока полномочий.

В марте 2008 года прошли выборы депутатов Государственного Собрания четвертого созыва. Особенностью их стало то, что только половина депутатов - 60 человек избиралась по одномандатным округам, другая половина выбиралась по партийным спискам.

Осенью 2013 года прошли выборы депутатов Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан пятого созыва. Численность депутатов сократилась до 110 человек.

В выборах, состоявшихся в сентябре 2018 года, депутатские мандаты получили представители шести партий. По пропорциональной системе в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан шестого созыва прошли четыре партии — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». По одномандатным округам депутатские мандаты получили представители еще двух партий: «Патриоты России» и Российская экологическая партия «Зеленые».

«Единая Россия» получила 79 мандатов, «КПРФ» – 15, ЛДПР – 7, «Справедливая Россия» – 5, «Патриоты России» – 2 мандата, Российская экологическая партия «Зеленые» – 1 мандат. Один мандат получил самовыдвиженец по Промышленному округу.

В выборах 7 созыва, состоявшихся в сентябре 2023 года, депутатские мандаты получили представители шести партий. «Единая Россия» в новом созыве Курултая получила 87 мест, КПРФ – восемь, СРЗП – пять, ЛДПР и самовыдвиженцы – по четыре мандата, а «Новые люди» и «Зеленые» – по одному.

Депутаты Государственного Собрания избираются сроком на пять лет.

Председатель Государственного Собрания избирается из числа депутатов Государственного Собрания большинством голосов от установленного числа депутатов тайным голосованием и осуществляет свои полномочия на профессиональной постоянной основе.

Основными структурными подразделениями законодательного органа являются Президиум, постоянные комитеты и комиссии. Порядок их формирования и деятельности определяется Регламентом Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан и положениями о постоянных его комитетах и комиссиях.

Президиум является постоянно действующим органом, подотчетным Государственному Собранию в своей деятельности. Он создается для подготовки и предварительного рассмотрения организационных вопросов, осуществления иных полномочий, предусмотренных законодательством. В его состав входят Председатель Государственного Собрания - Курултая, его заместитель, председатели постоянных комитетов.

Комитет ведет разработку и предварительное рассмотрение законопроектов по предметам ведения, составление по ним заключений. В установленном порядке участвует в парламентских слушаниях и расследованиях, осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов, рассматривает организационные и иные вопросы, отнесенные к его ведению. Его деятельность регулируется председателем, который осуществляет свои полномочия на профессиональной основе.

В осуществлении функций Государственного Собрания - Курултая важную роль играют фракции и депутатские группы. Фракции формируются депутатами, избранными по партийным спискам. В них могут также входить лица, избранные по одномандатным избирательным округам. Депутаты, не вошедшие во фракции, образуют депутатские группы. В настоящее время (апрель 2024 года) в составе Курултая 4 депутатских объединения:

1. Фракция Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в ГС – К РБ.

2. Фракция «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» в ГС – К РБ.

3. Фракция Политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России в ГС – К РБ.

4. Фракция Социалистической политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ПАТРИОТЫ – ЗА ПРАВДУ».

Государственное Собрание из числа депутатов Государственного Собрания образует постоянные комитеты, комиссии Государственного Собрания. В настоящее время в Курултае девять постоянных комитетов:

➤ Комитет по государственному строительству и местному самоуправлению;

➤ Комитет по общественной безопасности, правопорядку и судебным вопросам;

➤ Комитет по развитию институтов гражданского общества, информационной политике и делам религий;

➤ Комитет по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и имущественным отношениям;

➤ Комитет по промышленности, инновационному развитию, торговле, предпринимательству и туризму;

➤ Комитет по жилищной политике и инфраструктурному развитию;

➤ Комитет по аграрным вопросам, экологии и природопользованию;

➤ Комитет по науке, образованию, культуре, молодежной политике и спорту;

➤ Комитет по здравоохранению, социальной политике и делам ветеранов.

Для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности Государственного Собрания образуется Секретариат Государственного Собрания, который возглавляет Руководитель.

Проект закона Республики Башкортостан рассматривается Государственным Собранием не менее чем в двух чтениях. Законы Республики Башкортостан принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания.

Председатель Государственного Собрания в семидневный срок направляет Главе Республики Башкортостан принятые законы для подписания. Глава Республики Башкортостан обнародует закон либо отклоняет его в течение четырнадцати дней с момента поступления закона.

Если Глава Республики Башкортостан в течение четырнадцати дней с момента поступления закона отклонит его, то Государственное Собрание вновь рассматривает данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания, он не может быть повторно отклонен Главой Республики Башкортостан и подлежит обнародованию Главой Республики Башкортостан в течение семи дней.

Главой Республики Башкортостан является **Президент (с 2015 года - Глава) РБ**. Он выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина, соблюдения Конституции РБ и законов РБ, а также международных договоров и соглашений РБ, защищает государственный суверенитет, экономические и политические интересы РБ.

В соответствии с действующим законом РБ “О Главе Республики Башкортостан” (принят Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан 25 декабря 2014 года) Глава Республики Башкортостан является не только руководителем Республики Башкортостан, но и высшим должностным лицом Республики, он непосредственно возглавляет Правительство Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Главой Республики Башкортостан может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства, достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность Главы РБ выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо

лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. В принципе может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения. Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Глава Республики Башкортостан:

- гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина, защищает экономические и политические интересы Республики Башкортостан, обеспечивает законность и правопорядок на ее территории;

- определяет основные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан; формирует Правительство республики и руководит его деятельностью, назначает Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан, принимает решение об отставке Правительства Республики Башкортостан;

- определяет структуру республиканских органов исполнительной власти республики, назначает и освобождает от должности руководителей республиканских органов исполнительной власти, полномочных представителей Республики Башкортостан при органах государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также в субъектах иностранных федеративных государств и административно-территориальных образованиях иностранных государств;

- вносит в Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан законопроекты, обнародует законы Республики Башкортостан либо отклоняет их;

- представляет Государственному Собранию - Курултаю Республики Башкортостан программы социально-экономического развития Республики Башкортостан, обращается с Посланием к Государственному Собранию - Курултаю Республики Башкортостан; представляет Государственному Собранию Республики Башкортостан ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Республики Башкортостан, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Собранием Республики Башкортостан;

- представляет Государственному Собранию - Курултаю Республики Башкортостан кандидатуры для назначения на должность Председателя, заместителя Председателя, судей Конституционного Суда Республики Башкортостан, Уполномоченного по правам человека в Республике

Башкортостан, Уполномоченного по правам ребенка в Республике Башкортостан, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан; Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан; представителей общественности в квалификационной коллегии судей Республики Башкортостан, кандидатуры для избрания мировых судей;

- назначает в пределах своих полномочий членов Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан;

- подписывает договоры и соглашения от имени Республики Башкортостан;

- создает Администрацию Главы Республики Башкортостан и формирует межведомственный Совет общественной безопасности Республики Башкортостан;

- награждает государственными наградами Республики Башкортостан и присваивает почетные и иные звания Республики Башкортостан;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией Республики Башкортостан, федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, настоящую Конституцию и законы Республики Башкортостан, исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Акты Главы Республики Башкортостан, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению на территории Республики Башкортостан.

Полномочия Главы Республики Башкортостан могут быть прекращены досрочно, в частности, в случаях его отставки в связи с выражением ему недоверия Государственным Собранием или отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Первым Президентом РБ был избран 12 декабря 1993 года Муртаза Губайдуллович Рахимов, получивший 64% голосов избирателей. 14 июня 1998 года состоялись вторые в истории Башкортостана выборы Президента РБ, 7 и 21 декабря 2003 года – третьи выборы. Во всех случаях одержал победу и вступил в должность Президента РБ М.Г. Рахимов.

С 2010 по 2018 год Главой Республики Башкортостан являлся Хамитов Рустэм Закиевич. 15 июля 2010 года Указом Президента Российской Федерации Р.З. Хамитов был назначен временно исполняющим обязанности Президента Республики Башкортостан. 19 июля 2010 года депутаты

Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан одобрили предложенную Президентом Российской Федерации кандидатуру Р.З. Хамитова и наделили его полномочиями Президента Республики Башкортостан.

14 сентября 2014 года по итогам досрочных выборов Президента Республики Башкортостан Рустэм Хамитов набрал 81,71 процента голосов избирателей и был переизбран на второй срок. С 1 января 2015 года – Глава Республики Башкортостан.

11 октября 2018 года Хамитов Р.З. подал в отставку, заявив о досрочном прекращении своих полномочий Главы РБ. На его место Указом Президента РФ был назначен временно исполняющим обязанности Главы РБ Хабиров Радий Фаритович, который в 2003–2008 годах – руководил Администрацией тогда еще Президента Республики Башкортостан.

По итогам выборов, состоявшихся 8 сентября 2019 года, Главой республики был избран Хабиров Р.Ф. За него проголосовали более 82 процентов избирателей.

19 сентября 2019 года Хабиров Радий Фаритович вступил в должность Главы Республики Башкортостан.

Глава Республики Башкортостан осуществляет общее руководство Администрацией Президента Республики Башкортостан. Непосредственно управляет работой Администрации Главы Руководитель Администрации Главы РБ. Администрация Главы обеспечивает реализацию Главой Республики Башкортостан функций руководителя Республики Башкортостан и высшего должностного лица Республики, полномочий, возложенных на Главу Республики Башкортостан Конституцией РБ, федеральным законодательством и законодательством Республики Башкортостан.

Итак, система органов государственной власти РБ включает несколько видов органов:

1. Высшие органы власти Республики Башкортостан

Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан
Глава Республики Башкортостан (Администрация Главы РБ)

2. Судебные органы

Мировой суд РБ.

Конституционный Суд (с 2023 года – Совет) Республики Башкортостан действует с 27 марта 1996 года изначально в составе четырех судей, избранных сроком на десять лет. В настоящее время Конституционный совет Республики Башкортостан действует при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан. Конституционный совет дает заключение о соответствии Конституции

Республики Башкортостан нормативных правовых актов Республики Башкортостан, муниципальных нормативных правовых актов.

3. Исполнительные органы РБ

Высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является ***Правительство Республики Башкортостан*** (до декабря 2002 года – Кабинет Министров). Правительство является постоянно действующим органом исполнительной власти Республики Башкортостан.

Правительство Республики Башкортостан в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство Республики Башкортостан возглавляет систему органов исполнительной власти Республики Башкортостан.

Правительство Республики Башкортостан в пределах полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан на территории республики.

Рассмотрение вопросов, относящихся к полномочиям Правительства РБ, проводится на заседаниях Правительства, на заседаниях образованных Правительством постоянных и временных комиссий и других рабочих органов с участием представителей заинтересованных органов исполнительной власти Республики Башкортостан, иных органов и организаций.

Правительство издает постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на территории Республики Башкортостан, а также принимает иные акты, не имеющие правового характера, и дает поручения органам исполнительной власти Республики Башкортостан, соответствующим должностным лицам.

Порядок принятия постановлений и распоряжений Правительства устанавливается Регламентом Правительства РБ и иными актами Правительства в соответствии с законодательством.

Правительство Республики Башкортостан возглавляет Глава Республики Башкортостан. Правительство также формируется Главой Республики Башкортостан в составе Премьер-министра Правительства (в настоящее время его полномочия исполняет сам Глава РБ), 9 заместителей Премьер-министра (из них – два первых заместителя), министров, председателей государственных комитетов и руководителей ведомств Республики Башкортостан.

Аппарат Правительства Республики Башкортостан является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Республики Башкортостан, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти Республики Башкортостан принятых Правительством решений. В структуру аппарата Правительства входят заместители Премьер-министра, ряд департаментов и отделов, например, департамент социальной политики Аппарата Правительства РБ, отдел по работе с обращениями граждан и организаций Аппарата Правительства РБ и другие.

Важнейшей составной частью в структуре государственного управления до 2006 года были местные органы государственной власти, которые реализовали свои полномочия на уровне городов и районов. В настоящее время местные органы государственной власти упразднены, значительная часть их функций передана районным и городским органам местного самоуправления.

Стержневым элементом правового государства является судебная власть. В Башкортостане создана система республиканских судебных органов, включающая в себя Конституционный суд (с 2023 года – Конституционный Совет), а также институт мировых судей. Разумеется, на территории РБ действуют и подразделения Верховного суда РФ (рисунок 5).

Таким образом, в Башкортостане реализован принцип разделения властей при обеспечении единства их деятельности и необходимого взаимодействия в интересах многонационального народа Башкортостана.

Республиканские органы исполнительной власти Республики Башкортостан. В соответствии с Законом Республики Башкортостан "О республиканских органах исполнительной власти Республики Башкортостан" в Республике Башкортостан систему органов исполнительной власти образуют Правительство Республики Башкортостан, министерства, государственные комитеты и ведомства Республики Башкортостан.

Министерство Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своей компетенции отраслевое управление процессами экономического и социального развития.

Государственный комитет Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Ведомство Республики Башкортостан (комитет, управление, комиссия и инспекция) является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности и в пределах своей

компетенции специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

Республиканские органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность под общим руководством Главы Республики Башкортостан и непосредственным руководством и контролем Правительства Республики Башкортостан.

Министерство, государственный комитет, ведомство возглавляют соответственно министр, председатель государственного комитета, руководитель ведомства, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой Республики Башкортостан.

Глава РБ формирует структуру исполнительных органов государственной власти РБ. Согласно Указу Главы Республики Башкортостан от 28 октября 2024 года №УГ-1112 (с изменениями на 3 марта 2025 года) в структуру исполнительных органов государственной власти Башкортостана входят *19 министерств, 7 госкомитетов, одно агентство, два управления.*

Ниже представлена структура исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан.

I. Правительство Республики Башкортостан, включая аппарат Правительства РБ

II. Министерства Республики Башкортостан

- ~ Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан;
- ~ Министерство здравоохранения Республики Башкортостан;
- ~ Министерство земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан;
- ~ Министерство культуры Республики Башкортостан;
- ~ Министерство лесного хозяйства Республики Башкортостан;
- ~ Министерство спорта Республики Башкортостан;
- ~ Министерство просвещения Республики Башкортостан;
- ~ Министерство природопользования и экологии Республики Башкортостан;
- ~ Министерство промышленности, энергетики и инноваций Республики Башкортостан;
- ~ Министерство сельского хозяйства Республики Башкортостан;
- ~ Министерство семьи, труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан;
- ~ Министерство строительства и архитектуры Республики Башкортостан;
- ~ Министерство торговли и услуг Республики Башкортостан;

- ~ Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Башкортостан;
- ~ Министерство финансов Республики Башкортостан;
- ~ Министерство цифрового развития государственного управления Республики Башкортостан;
- ~ Министерство экономического развития и инвестиционной политики Республики Башкортостан;
- ~ Министерство внешнеэкономических связей и конгрессной деятельности Республики Башкортостан;
- ~ Министерство предпринимательства и туризма Республики Башкортостан.

III. Государственные комитеты Республики Башкортостан:

- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по ветеринарии;
- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по делам юстиции;
- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по жилищному и строительному надзору;
- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по конкурентной политике;
- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Башкортостан;
- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по тарифам;
- ~ Государственный комитет Республики Башкортостан по чрезвычайным ситуациям.

IV. Ведомства Республики Башкортостан

- ~ Агентство по печати и средствам массовой информации Республики Башкортостан;
- ~ Управление по государственной охране объектов культурного наследия Республики Башкортостан;
- ~ Управление по делам архивов Республики Башкортостан;

V. Представительства: Полномочное представительство Республики Башкортостан при Президенте Российской Федерации, представительства Республики Башкортостан в Австрии, в Турецкой Республике, в Казахстане, в некоторых субъектах РФ. Отдельно следует упомянуть об Аппарате по обеспечению деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан в г. Москве, который находится в ведении Управления делами Главы Республики Башкортостан.

Республиканские органы исполнительной власти издают в пределах своей компетенции нормативные правовые акты (постановления, приказы, распоряжения, инструкции). Нормативные правовые акты республиканских

органов исполнительной власти, затрагивающие права и законные интересы граждан или имеющие межведомственный характер, подлежат обязательной государственной регистрации в Госкомитете по делам юстиции Республики Башкортостан и опубликованию.

Основными структурными подразделениями аппарата республиканского органа исполнительной власти являются отделы. Права, обязанности и ответственность работников аппарата республиканского органа исполнительной власти определяются законодательством Республики Башкортостан о государственной службе, труде, республиканских органах исполнительной власти, иными нормативными правовыми актами, а также административными и должностными регламентами.

Республиканские органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы, подведомственные учреждения и организации. Например, есть территориальные подразделения в городах и районах РБ у министерства земельных и имущественных отношений, министерства семьи, труда и социальной защиты населения, у госкомитета РБ по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники и др.

Систему местных органов государственной власти составляли местные представительные органы – районные и городские Советы и местные исполнительные органы – администрации района, города. С 1 января 2006 года они прекратили свою деятельность, а их место заняли районные и городские органы местного самоуправления.

4. Иные органы государственной власти РБ

1. *Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан* - является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан и подотчетным ему. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан, Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

2. *Республиканская избирательная комиссия Республики Башкортостан*

3. *Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан* – это государственная должность (и одновременно – орган!) Республики Башкортостан. Уполномоченный назначается на должность Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан большинством голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан. На

Аппарат по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан возложены задачи осуществления его взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, уполномоченными по правам человека других субъектов Российской Федерации.

4. По такой же схеме формируются и действуют другие государственные должности-органы РБ: *Уполномоченный по правам ребёнка в Республике Башкортостан, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан.*

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Раскройте историю формирования государственности в РБ.
2. Определите законодательные, исполнительные и судебные органы РБ, выделите их функции и полномочия.
3. Проведите сравнительный анализ системы органов государственной власти РФ и системы органов государственной власти РБ.
4. Дайте характеристику Государственного Собрания – Курултая РБ.
5. Назовите функции, роль и статус Главы РБ.
6. Опишите высший исполнительный орган государственной власти Республики Башкортостан – Правительство Республики Башкортостан.
7. Что представляют собой республиканские органы исполнительной власти Республики Башкортостан?
8. Какова структура органов исполнительной власти Республики Башкортостан?

4.4. Понятие и основные характеристики органа государственного управления

Государственная гражданская служба, как правило, осуществляется только в государственных органах. По действующему законодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах (исключая учреждения, предприятия, объединения и т.д.).

Государственные органы определены в Перечне органов государственной власти Республики Башкортостан. Перечень утвержден специальным Указом Президента РБ от 10 февраля 1999 года №УП-67 "Об утверждении Перечня органов государственной власти Республики Башкортостан, в которых государственная служба осуществляется без сертификации".

Понятие "орган" является частью более широкого понятия "организация". Организация – это совокупность людей, их коллектив;

организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, т. е. всякая организация совершает действия через образуемые ею органы. Поэтому орган – это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.

Каждый государственный орган является частью государства и исполняет функции государства. Государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они принимают нормативные правовые акты, осуществляют правоприменительную и правоохранительную деятельность. Государственный орган получает соответствующий правовой статус после издания законодательного акта как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом Президента РФ или постановлением Правительства.

Государственные предприятия и учреждения не относятся к органам государства (хотя представляют собой различные виды государственных организаций), так как их основной задачей является не властное руководство, не управление и не распорядительство, т. е. они не обладают государственно-властными полномочиями и потому не осуществляют деятельность по руководству внешними объектами. Государственные учреждения и предприятия сами служат объектами руководства соответствующих органов государственного управления, которые наделены властными полномочиями. Вместе с тем каждое предприятие или учреждение имеет свой собственный орган управления.

Что представляет собой государственный орган и как организуется его деятельность? **Государственный орган** – организационно и структурно обособленная часть государственного механизма, учрежденная в установленном порядке и наделенная Конституцией государственно-властными полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти. К государственным органам относятся субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие государственно-управленческую деятельность.

Государственный орган обладает рядом признаков.

1. Прежде всего, необходимо отметить, что государственный орган обладает государственно-властными полномочиями. Государственно-властные полномочия государственного органа выражаются в том, что он в рамках своей компетенции принимает решения и обеспечивает их исполнение, формулирует предписания, обязательные для всех граждан, должностных лиц, организаций и учреждений, на которых распространяется его власть. Государственный орган *производит управленческие решения и*

действия (услуги) и тем самым принципиально отличается от **государственных предприятий и учреждений**, производящих соответственно материальные продукты или услуги.

2. Государственный орган отличается тем, что он организуется, учреждается в определенном государством порядке. Этот порядок закреплён в конституции, законах и подзаконных правовых нормативных актах.

3. Государственный орган обладает определенной (специальной) компетенцией. Компетенция – это круг вопросов, которые правомочен разрешать государственный орган, в компетенцию включаются полномочия государственного органа, его ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей.

4. Государственный орган действует, применяя определенные юридическими актами формы и методы в особой, установленной государством сфере деятельности (исполнительной, законодательной, судебной и других).

5. Государственный орган – это организованный коллектив профессиональных работников, поэтому деятельность государственных служащих определяется не только нормативными правовыми актами, но и нормами профессиональной этики, которые регулируют отношения работников государственного органа друг с другом, а также с обращающимися в государственный орган гражданами.

Государственный орган можно рассматривать:

- В функциональном аспекте, т.е. с точки зрения целей, задач, стоящих перед государственным органом; путей и средств их реализации.
- В социологическом аспекте, как характеристика коллектива, наделенного такими особенностями, как морально-психологический климат, сплоченность, организованность и другие.
- В правовом аспекте, выражающем статус, компетенцию, полномочия государственного органа.
- В организационном аспекте, рассматривающем государственный орган как субъект и как объект управления: организационно-управленческая структура, связи, отношения, процессы и т.д.

Виды государственных органов могут быть выделены по различным основаниям.

1. На основе разделения властей: исполнительные, представительные, судебные и иные государственные органы.

2. По принадлежности к государственно-территориальным образованиям: федеральные, субъектов Российской Федерации (республиканские, областные, краевые и т.п.), местные государственные, местные органы (как особая подсистема государства).

3. По организационно-правовым формам: министерства, администрации, службы, инспекции, агентства, управления, правительства, суды, комитеты, парламенты и другие.

4. По характеру компетенции: органы общей компетенции (правительство, администрация); отраслевой компетенции (министерства), межотраслевой (госкомитеты), внутриотраслевой (территориальные органы министерств и ведомств).

5. По объему полномочий: распорядительные и консультативные (комиссии и советы).

6. По характеру управления и порядку разрешения подведомственных споров: коллегиальные (правительство, госкомитет), единоначальные (министерство, администрация).

7. По порядку образования: органы, образуемые вышестоящим органом (например, территориальные органы министерств), избираемые органы – населением (например, Президент, Государственная Дума), или представительным органом (Счетная палата).

8. По характеру аппаратной деятельности: гражданские государственные органы и военизированные и т.д.

По своей **структуре** государственные органы весьма различны. Как правило, государственный орган состоит из коллектива лиц, но есть государственные органы в аппарате государственной власти, состоящие из одного лица, например, Президент Российской Федерации, Генеральный прокурор.

Под структурой государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, должностей, а также система их функций и полномочий, система взаимоотношения этих подразделений и должностей. Структура зависит от характера и компетенции государственного органа и строится сверху вниз. Основные требования к организационной структуре: экономичность, управляемость, динамичность, иерархичность, соответствие функциональной структуре.

В построении структуры государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры любого другого институционального объекта, разумеется, с поправкой на специфику государственного управления. То есть здесь возможны все основные виды организационных структур: линейная, линейно-штабная, линейно-функциональная, программно-целевая и другие (например, горизонтальная и вертикальная, низкая и высокая). На практике чаще всего встречается линейная структура в различных модификациях.

Основная проблема организационной структуры государственного органа – недостаточная трансформация государственного аппарата в рациональную, динамичную и эффективно функционирующую систему, в

которой каждый элемент и каждая взаимосвязь работали на потребности общества. По сути это недостаточная гибкость структур и недостаточное соответствие функциональной структуре государственного органа.

По иерархии сверху вниз подразделения обычно строятся таким образом:

- Департамент
- Управления
- Отделы
- Секторы
- Службы (группы)

Основной критерий – штат (численность) подразделения. Все чаще появляются проектные группы (временные подразделения государственного органа).

В Республике Башкортостан государство определяет требования к структуре аппарата органов исполнительной власти и органов, прошедших в установленном порядке сертификацию, финансирование деятельности которых осуществляется за счет средств бюджета Республики Башкортостан (далее - органы государственной службы).

Количество ведущих и старших государственных должностей государственной службы в аппаратах органов государственной службы не должно превышать 50 процентов общей численности работников аппарата. Это ограничение необходимо для того, чтобы не было неконтролируемого роста данных групп должностей за счет неоправданного сокращения младших государственных должностей государственной службы.

Структурные подразделения в органах государственной службы Республики Башкортостан могут создаваться:

а) управления - при наличии в штате подразделения не менее 15 работников, включая руководителя;

б) отделы - при наличии в штате подразделения не менее 4-х работников, включая руководителя;

в) отделы кадров и секторы - при наличии в штате подразделения не менее 3-х работников, включая руководителя;

г) службы (группы) - при наличии в штате подразделения не менее 2-х работников, включая руководителя.

Службы (группы) возглавляются главными (ведущими) специалистами.

Управления образуются в пределах установленных органу государственной службы численности и годового фонда оплаты труда работников на основании решений Правительства Республики Башкортостан – в республиканских органах исполнительной власти.

Изучение организации работы аппарата органов государственного управления включает в себя:

1. Знакомство с основными нормативными документами государственного органа: положение (устав), регламент, правила внутреннего распорядка, положения об отделах, должностные инструкции и другие.

2. Определение полномочий, компетенции государственного органа и его подразделений, оценка полноты и сбалансированности функций.

3. Выявление структуры государственного органа, его подразделений, отделов, знакомство со штатным расписанием.

4. Характеристика и оценка управленческих отношений и технологий, включая стиль, методы работы аппарата государственного органа.

5. Определение и анализ количественных и качественных показателей госслужащих (персонала организации), в том числе уровень подготовки, характер мотивации, социально-профессиональная структура. Особое внимание уделяется руководящему звену.

6. Описание содержания деятельности (исполнительно-распорядительная, законотворческая, судебная, контрольная, надзорная, организационная, расчетно-аналитическая, координационная и т.д.).

7. Определение и оценка информационного обеспечения деятельности государственного органа, его основных информационных потоков.

8. Характеристика процессов подготовки, принятия, реализации решения, оценка видов и качества управленческих решений.

9. Оценка качества уровня, полноты выполнения служащими своих должностных обязанностей. Должностные обязанности – обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, установленные в нормативном акте, в соответствующем положении о государственном органе, его структурном подразделении и в должностных инструкциях.

10. Выявление проблем повышения и определения эффективности аппарата органов государственного управления.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Понятие и специфика государственного органа как части государства, исполняющей функции государства.
2. Каковы признаки государственного органа?
3. Назовите виды государственных органов.
4. Каковы особенности структуры государственных органов?
5. Какие этапы включает в себя изучение организации работы аппарата органов государственного управления?

4.5. Основы государственной службы в России

Прежде всего, необходимо уточнить содержание понятия “служба”. Оно многозначно, и это отрицательно сказывается на его использовании как в

теории, так и на практике. В конечном счете, можно выделить два основных смысла у этого понятия. Во-первых, оно используется как синоним понятия “деятельность” (или особый вид деятельности). Например, говорят о службе государству, фирме, какой-либо идее и т.д. Во-вторых, данное понятие употребляется и как синоним понятия “организация” (федеральная налоговая служба, кадровая служба на предприятии и др.).

Если служба - определенный вид деятельности, то в чем ее специфика, чем она отличается от «обычной» работы? Иногда утверждают, что она носит обслуживающий характер, но эта особенность присуща всем видам деятельности, в рамках которых производятся необходимые услуги, например торговая деятельность. Несостоятельно также утверждение о том, что служба – это аппаратная, управленческая деятельность: например, солдат служит, но аппаратная, управленческая деятельность для него не характерна.

По нашему мнению, службу отличает от иных видов деятельности только то, что она в большей мере, чем другие виды, ограничивает степень личной свободы работника, предоставляя ему в качестве компенсации дополнительные гарантии и льготы. Уровень ограничений и соответствующих гарантий может быть более высоким, например, как у военных, или более низким, как на гражданской государственной службе. *Таким образом, служба – вид деятельности, предполагающий по отношению к работнику более высокий уровень ограничений и запретов, а также компенсирующих гарантий и льгот.*

Служба в государственных органах, государственных и общественных организациях является одним из видов социальной деятельности людей. Государственная служба обязана своим появлением государству, с его возникновением и развитием стала формироваться и служба, имея своим назначением реализацию задач и функций государства в разнообразных областях жизнедеятельности общества, являясь необходимым элементом управления.

Государственная служба – это служение государству, т. е. выполнение по его поручению, за плату от него определенной деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах, учреждениях и предприятиях. Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» рассматривает государственную службу в более узком смысле – как профессиональную, возмездную деятельность специально подготовленных работников (государственных служащих) по обеспечению реализации функций и задач государства, в том числе в лице государственных органов и должностных лиц. Как определяет Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 1: ***Государственная служба Российской Федерации – профессиональная***

служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- а) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;
- б) органов государственной власти;
- в) лиц, замещающих должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов³.

Следует особо отметить, что в рамках данного определения государственные служащие не исполняют полномочия государственных органов, а только обеспечивают их исполнение. Исполняют полномочия государства в целом и государственных органов политические руководители, т. е. те, кто занимают государственные должности Российской Федерации (Президент, Председатель Правительства, министры, депутаты и т. п.). Однако они не являются государственными служащими и не входят в систему государственной службы.

В широком смысле государственная служба обозначает любую профессиональную умственную деятельность в любых государственных организациях: в органах государственной власти, на государственных предприятиях и в государственных учреждениях. Нужно сказать, что в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» и в учебном курсе теории государственной службы понятие «государственная служба» используется только в узком смысле этого слова. Однако в некоторых странах, например, в Федеративной Республике Германии, законодательство различает оба вида государственной службы.

Таким образом, государственная служба - очень емкое понятие и может в разных обстоятельствах рассматриваться как: *сфера деятельности; социальный институт; функция; отношение (правоотношение), взаимосвязь; социальная система; социально-профессиональная группа; теория, учебная дисциплина* и др.

Каково место государственной службы в системе государственного управления? Если взять всю систему государственного управления, то совершенно очевидно, что по горизонтали, помимо разветвления на три сферы (законодательную, исполнительную и судебную), она делится также на две части: деятельность органов государственной власти и деятельность управляемых органами государственной власти предприятий и учреждений.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- иные виды (правоохранительная, таможенная и т.д.).

³ См. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

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

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

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Иные виды государственной службы (таможенная, правоохранительная и другие). Например, правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Особенности труда государственного служащего, а именно то, что он не производит материальных ценностей непосредственно, но помогает государству реализовывать собственные функции и задачи, обязывают государство обеспечивать служащего. Поэтому государственный служащий выполняет возложенные на него обязанности на возмездной основе. Таким образом, *общими чертами государственной службы* являются:

- реализация управленческо-распорядительных функций государства;
- замещение служащим государственной должности государственной службы;
- осуществление этих функций на профессиональной основе и за вознаграждение;
- исполнение служащими полномочий государственного органа;

- наличие специально подготовленных работников - государственных служащих;
- многообразие видов и уровней государственной службы;
- фиксация всех значимых сторон службы нормами целого комплекса отраслей права и др.

Чем отличается государственная служба от других видов управленческой деятельности? В литературе имеется несколько вариантов ответа на данный вопрос. Если их обобщить, то можно указать следующие *особенности государственной службы*.

1. *Сервисность* (от англ. service - обслуживание). Основное назначение государственной службы, как уже говорилось, заключается в обеспечении (т.е. обслуживании) исполнения политическими должностными лицами полномочий государственных органов.

2. *Иерархичность*. Любой аппарат государственных служащих строится на принципах субординации, т.е. соподчинения одних работников другим.

3. *Безличность*. Государственные служащие выполняют свою работу в соответствии с предписанными правилами, без произвола и предпочтений.

4. *Стабильность*. Штат государственных служащих в стране должен комплектоваться преимущественно на основе принципа пожизненного найма.

5. *Дихотомия*. Государственная служба как административно-распорядительная деятельность в рамках государственного управления отделена от государственной власти, т.е. от политической составляющей государственного управления. Отделена в том смысле, что формируется и функционирует по иным принципам, чем политическая (государственная) власть.

6. *Публичность государственной службы*. Публичность в данном случае подчеркивает то обстоятельство, что эта деятельность осуществляется от имени государства и потому распространяется на всех граждан.

Таким образом, государственную службу отличает от других видов деятельности ряд особенностей: сервисность, иерархичность, безличность, стабильность, дихотомия, публичность.

Рассмотрим *функции государственной гражданской службы Республики Башкортостан*.

Под *функциями государственной службы* следует понимать основные направления практической, повседневной деятельности государственной службы. Функции государственной службы – это самостоятельные и относительно обособленные виды государственно-служебных действий. Функции первичны по отношению к организационным элементам госслужбы, они отражаются в учредительных документах государственных

органов (Уставы, Положения и т.д.). Окончательная реализация функции или утрата ее актуальности ведет к ликвидации или перепрофилированию соответствующего институционального образования.

Принципы государственной службы – это правила, нормы, выражающие объективные и существенные стороны организации и функционирования государственных органов и, в частности, системы государственной службы. Принципы современной государственной службы закрепляются в различных законодательных и других нормативных правовых актах. Природа принципов государственной службы созвучна природе принципов государственного управления. Они так же объективны, дихотомичны и должны использоваться как важный инструмент совершенствования государственной службы.

Основными *принципами построения и функционирования системы государственной службы* в РФ являются:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Принципами гражданской службы в РФ являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Государственная должность: понятие, виды, категории. Реестр государственных должностей Республики Башкортостан.

Государственная служба осуществляется на *государственных должностях*. Поэтому должность – это необходимый элемент государственной службы. Должность – *учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица аппарата, определяющая объем и содержание полномочий занимающего ее лица*. Эта организационно-правовая категория присуща только служащим; другие группы населения работают по специальности (например, рабочие в промышленном комплексе), учатся (студенты, учащиеся) и т.д.

Итак, государственная должность – это часть организационной структуры государственного органа, обособленная и закреплённая в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и др.) с соответствующей частью компенсации государственному служащему. Или, как определяет Закон РФ о государственной службе, государственная должность - должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти в субъектах России, в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Есть две большие группы *государственных должностей*:

1. *Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации* – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации,

федеральными законами для *непосредственного исполнения полномочий* федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для *непосредственного исполнения полномочий* государственных органов субъектов Российской Федерации. Лица, занимающие эти должности, не являются государственными служащими и не входят в систему государственной службы. По существу это политические руководители.

2. Должности государственной службы. Должности государственной службы подразделяются на:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов. Должности государственной службы распределяются *по группам и категориям* в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации. Лица, замещающие эти должности, являются *государственными служащими*. Государственным служащим присваиваются специальные звания и классные чины.

Должности гражданской службы подразделяются на ***следующие категории:***

1) *руководители* - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также - подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) *помощники (советники)* - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) *специалисты* - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) *обеспечивающие специалисты* - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Кроме того, должности гражданской службы подразделяются *на следующие группы:*

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

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

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

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

В организации государственной службы выделяется такой его важный элемент, как *прохождение государственной службы*. Это длящийся процесс, начинающийся с возникновения государственно-служебных отношений, т.е. с момента замещения служащим государственной должности, с дальнейшим перемещением работника по службе, проведением оценки и аттестации служащих, и заканчивающийся прекращением государственно-служебных отношений. В странах Запада прохождение службы часто называют "деланием служебной карьеры". Продвижение по службе (делание карьеры) должно определяться в первую очередь личными качествами служащего, его опытом, профессионализмом, компетенцией, квалификацией, пригодностью к данному виду службы (к виду определенной деятельности). Продвижение по службе зависит также и от объективных моментов, например, от качества правового регулирования в части поощрения государственных служащих, регулярного продвижения по службе, проведения необходимых аттестаций и т.д. Содержанием процесса прохождения службы является выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей, управленческих и других функций.

Институт прохождения государственной службы складывается из организации подбора кадров в управленческий аппарат, осуществления

перемещения работников по службе, установления и реализации способов увольнения с государственной службы.

Законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан определены *порядок приема на государственную службу, прохождения испытательного срока, особенности условий государственной службы, порядок проведения аттестации служащих, замещение государственных должностей, присвоение классных чинов* и многие другие вопросы.

К условиям прохождения государственной службы относятся: продолжительность служебного времени, ежегодного оплачиваемого отпуска; дополнительные отпуска; денежное довольствие служащих; льготы, гарантии и компенсации; государственное личное и дополнительное социальное страхование; порядок обеспечения жилой служебной площадью, служебным транспортом; услуги технического и социально-бытового характера при нахождении в служебной командировке и т.д.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Уточните содержание понятия «служба».
2. Что такое государственная служба?
3. Что является общими чертами государственной службы?
4. Назовите функции государственной службы
5. Государственная служба строится в соответствии с определенными принципами. Назовите и раскройте их содержание.
6. Раскройте понятие «государственная должность».
7. Чем отличаются государственные должности Российской Федерации от государственных должностей государственной службы?
8. На какие категории подразделяются должности государственной гражданской службы РФ?
9. На какие группы подразделяются должности государственной гражданской службы РФ?
10. Кого можно отнести к категории «обеспечивающие специалисты»?

Глава 5. Объекты и направления государственного управления

5.1. Общество как объект государственного управления

Под объектами управления понимают то, чем или кем управляют. В социальном управлении объектами являются люди или организации, а также их деятельность со всеми ее методами, отношениями и особенностями. Объекты государственного управления часто по-разному трактуются в научной и политической сферах. Так, либеральные школы часто сужают содержание объекта государственного управления, сводя его к самым основным элементам: оборона, законопроизводство, борьба с

преступностью и т.п. Наоборот, тоталитарный подход предполагает включение в состав управляемых государством объектов не только социальные, но и личные процессы, вплоть до выбора супруга.

В некоторых случаях к объектам государственного управления относят и вещественные элементы: ресурсы, техника, технологии.

В качестве управляемых со стороны государства выступают не все общественные отношения, виды деятельности и социальные роли, а только те, которые *непосредственно связаны с воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей.*

Классификация объектов государственного управления может быть построена по разным основаниям:

1. *На основе структурного критерия.* Структурно управляемый объект выглядит так:

- а) *человек* в своей определенной социальной роли, в своей деятельности;
- б) *коллективы и организации* различных типов, выражающие разные виды деятельности;
- в) *общество в целом и его составляющие*: социальные образования, отношения, связи, процессы, формы общественных отношений;

2. *По характеру и видам социальной деятельности*: познавательная, коммуникативная, преобразующая, эстетическая, учебная.

3. *По социальным ролям*: работник, руководитель, государственный служащий, ребенок, студент и т. п.

4. *По характеру и видам общественных отношений* объекты государственного управления можно разделить на экономические, социальные, политические, духовные, управленческие и др.

- *Экономические* управляемые объекты, где непосредственно осуществляется соединение рабочей силы и средств производства: предприятия, сфера промышленного и аграрного производства и т. д.

- *Социальные* управляемые объекты: социальные организации, сфера социальных услуг.

- *Духовные* объекты, направленные на осуществление духовных потребностей общества и человека.

- *Политические* управляемые объекты, связанные главным образом со второстепенными политическими действиями: политическое просвещение, научно-исследовательская деятельность в области политики и др.

Итак, к основным **признакам объектов государственного управления** можно отнести:

1. Многообразие форм и проявлений: по видам общественных отношений, по видам деятельности, по институциональным признакам, по значимости для государства и общества и т.д.

2. Объекты государственного управления связаны с реализацией всеобщих, а не частных потребностей, интересов, целей.

3. Эти объекты являются приоритетными (первичными) по отношению к государственному управлению, так как они направлены на удовлетворение основных потребностей общества, «кормят» и общество, и государство.

4. Объекты развиваются по объективным общественно-историческим закономерностям, которые государственное управление может и должно учитывать и использовать, но не может изменить.

5. Объекты государственного управления могут быть эффективны и рациональны только в адекватных организационных, технических и человеческих формах. Государство обеспечивает развитие содержания, своевременно обновляя форму объекта.

6. Объекты государственного управления нуждаются в полном и адекватном юридическом оформлении. Это позволяет управляемому объекту самоорганизоваться в своих границах по таким правилам, которые задаются юридической формой и устраивают общество.

7. Управляемые государством объекты – это очеловеченные сущности, следовательно, они обладают следующими свойствами:

- *Самоактивность* (способность к самодвижению на основе собственных побудительных причин).
- *Целенаправленный характер* объектов, т.е. наличие у них свойства целеполагания.
- *Адаптивность* (приспособляемость) к условиям природного и социального бытия.
- *Способность к самоуправлению*, сознательному саморегулированию своей жизнедеятельности.
- *Уникальность* и неповторимость управляемых объектов.
- Невозможность оценить их только в материально-финансовых показателях, принадлежность к *высшим социальным ценностям*.
- *Способность объекта государственного управления становиться субъектом, т. е. способность к взаимным переходам*. Государственные органы могут быть как субъектами, так и объектами управления, а общество и государство в некоторых случаях взаимодействуют как управляющая и управляемая системы.

Интересно отметить, что уровень развития управляемых объектов обратно пропорционален степени жесткости и плотности государственного управления. Это означает, что в идеале государственное управление либо не потребуется, будучи замененным общественным самоуправлением, либо будет носить координационный и регулятивный характер.

Государство управляет всеми сферами общественной жизни: *социальной сферой, экономикой, духовной жизнью и т. д.* В управлении различными сферами общественной жизни есть как общие элементы, так и различия, которые вызваны главным образом спецификой самой

общественной сферы. Тем не менее, в целом **структуру ответа** на данный вопрос можно упорядочить по следующей схеме:

1. *Характеристика самой сферы, ее особенностей, роли в жизни общества, тенденций развития.*

2. *Определение структурных элементов, составляющих данную сферу (например, для экономики это будет промышленность, сельское хозяйство, торговля и т. д.).*

3. *Выявление институциональных структур, организаций, работающих в этих структурных сегментах, реализующих их. Так, для промышленности это будут предприятия различных видов, общественные организации (например, объединение промышленников) и т. д.*

4. *Характеристика государственных органов, в той или иной мере управляющих данной сферой. Таких организаций может быть довольно много, и они выполняют самые разные управленческие задачи.*

5. *Описание методов и технологий, используемых государственными органами в управлении данной сферой общества.*

6. *Проблемы государственного управления данной сферой. Проблемы могут быть обусловлены как проблемами самой сферы, так и непрофессионализмом кадров государственных органов, недостаточным организационным, правовым, технологическим обеспечением и т. д.*

7. *Пути и способы решения указанных проблем.*

Как известно, обычно выделяют 4 сферы общественной жизни:

Государственное управление экономической сферой

Государственное управление социальной сферой

Государственное управление духовной сферой

Государственное управление политической сферой

Рассмотрим структуру анализа особенностей государственного управления различными сферами общественной жизни на примере духовной сферы.

1. *Характеристика духовной сферы, ее особенностей, роли в жизни общества, тенденций развития:*

- Духовная жизнь – процесс познания людьми самих себя, окружающего мира

- Отражает ключевую особенность человека – способность к активно-преобразующей деятельности

- Присуща только человеку

- Развивается вместе с другими сферами общественной жизни

2. *Определим основные структурные элементы, составляющих духовную сферу:*

- Наука

- Искусство, литература

- Образование
- Религия
- Идеология
- Творческая деятельность

Однако ими управлять весьма проблематично. Для этого нужно выявить, через какие организации реализуются эти формы общественной жизни.

3. Выявление институциональных структур, организаций, работающих в этих структурных сегментах:

- Наука (НИИ, Академия наук, вузовская наука, промышленные лаборатории и т.д.)
- Искусство, литература (театры, галереи, союзы актеров, писателей, кинематографистов и т.д.)
- Образование (детские сады, школы, техникумы, вузы и т.д.)
- Религия (церкви, конфессии, секты, объединения верующих)
- Идеология («фабрики мыслей», политические партии, общественные организации и другие)
- Творческая деятельность (творческие союзы и организации)

Теперь нужно определить, какие государственные органы так или иначе управляют этими организациями.

4. Характеристика государственных органов, в той или иной мере управляющих данной сферой.

Таких организаций может довольно много, и они выполняют самые разные управленческие задачи. Государственное управление духовной сферой так или иначе осуществляют Министерства культуры, образования, науки; комитет по делам религий, некоторые надзорные органы и т.д., вплоть до Федеральной службы безопасности.

Как, какими методами они осуществляют управление?

5. Методы государственного управления духовной сферой

- Административно-правовые (разработка, принятие и реализация нормативных актов, регулирующих процессы и отношения в духовной сфере)
- Организационные (Формирование и развитие государственных и иных организационных структур, работающих в духовной сфере)
- Экономические (использование средств государственного бюджета в реализации проектов в сфере духовной жизни; создание благоприятных финансово-экономических условий для развития духовной культуры)
- Информационные (формирование благоприятной информационной среды для развития духовной культуры)

- Иные (политические, ограничительные, контрольные и другие).

6. Проблемы государственного управления духовной сферой

А) Проблемы собственно духовной сферы общества (потеря нравственных ориентиров, засилье низкопробной «массовой» культуры, высокий уровень иностранного влияния на духовную жизнь, коммерциализация культуры и т.д.)

Б) Проблемы государственного управления данной сферой (правовые, материальные, организационные, кадровые, технологические, управленческие, социальные и другие).

7. Пути и способы решения указанных проблем

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте определение понятиям «объект управления», «объект социального управления», «объект государственного управления». Соотнесите данные понятия.
2. Что такое объекты государственного управления?
3. Проведите структурный анализ объектов государственного управления.
4. Каковы основные признаки объектов государственного управления?
5. Какими свойствами обладают управляемые государством объекты?
6. Раскройте структуру общества как объекта управления.
7. По каким признакам классифицируют объекты, управляемые государством? Предложите свой вариант.

5.2. Особенности государственного управления основными сферами общественной жизни

Особенности государственного управления основными сферами общественной жизни рассмотрим на примере государственного регулирования экономики и духовной жизни.

Регулирование экономики является важнейшей функцией государства в условиях рыночного хозяйствования. Государство обеспечивает правовую основу экономических решений, защищает национальные экономические интересы, формирует инфраструктуру, контролирует базовые параметры денежного обращения, развивает секторы, которые обществу выгодно иметь в государственной собственности или которые не затрагивают частный бизнес.

Государственное регулирование используется в интересах всего общества как для активизации нужных обществу форм деятельности, так и для ограничения и подавления нежелательных форм хозяйствования. Оно гарантирует равные условия хозяйствования, стабильность правил экономического поведения, способствует проявлению эффективных сторон рыночных отношений и лимитирует их негативные последствия. Если полагаться только на рыночные силы, то структурная перестройка окажется

делом отдаленного будущего без гарантии оптимальности пропорций, а если не регулировать цены и тарифы, то оборвутся экономические связи между европейской и азиатской частями страны, возникнет автаркия. Без государственного регулирования снижается эффективность производства, невостребованной оказывается фундаментальная наука, сокращается из-за удорожания социальная инфраструктура, движение к цивилизованным формам жизни осуществляется стихийно с издержками и потерями.

В переходный период государство выполняет также ряд функций, которые не характерны для условий рыночной экономики. Оно остается самым крупным субъектом рынка и регулирует деятельность других субъектов, сохраняет некоторые распределительные функции, активно содействует развитию самого человека как главного фактора прогресса, культуры в широком смысле слова.

В современных условиях важнейшей задачей государственного регулирования становится *обеспечение экономической безопасности страны*. Наиболее реально экономической безопасности угрожают: деформированность структуры производства (усиление топливно-сырьевой направленности); возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов; расслоение общества; криминализация хозяйственной деятельности.

Кроме того, в международных отношениях Россия сталкивается со стремлением промышленно развитых стран, крупных иностранных корпораций использовать ситуацию в своих экономических и политических целях. При чрезмерной либерализации без должного государственного регулирования экономика развивающейся страны легко может попасть под их диктат, получить одностороннее развитие. Поэтому важно сохранить государственный контроль за стратегическими ресурсами, количественными и качественными параметрами состояния экономики (пороговыми значениями), выход за пределы которых угрожает экономической безопасности.

В России имеются благоприятные условия для регулирования экономики. Капитал и производство сконцентрированы в крупных предприятиях, имеется многолетний опыт планирования и программирования. Постоянно анализируются хозяйственные связи между регионами, предприятиями, спрос и предложение, состояние рынков. Действуют информационные сети, рассчитываются параметры в масштабе страны.

Государственное регулирование опирается на использование рычагов и методов, прямых и косвенных регуляторов и осуществляется с помощью функций управления. *Основными рычагами воздействия на экономику являются инвестиции, финансы, денежное обращение, кредит*. Различные

аспекты экономической деятельности государство регулирует через *бюджетную, банковскую систему, государственные заказы, таможенную*. В процессе регулирования активно используются прогнозирование, планирование, контроль и другие функции управления.

Государственное регулирование предполагает установление общих правил и порядка, ответственности за их соблюдение и исключает прямое вмешательство в деятельность экономических структур. Оно базируется на выбранной хозяйственной стратегии, механизме правового принуждения, экономических интересах хозяйствующих субъектов.

Компетенция федеральных органов управления в сфере регулирования экономики сводится к следующим направлениям: *формирование и преобразование экономических служб и институтов, замена устаревших новыми; правовые основы единого рынка; федеральные энергетические системы, транспорт, связь; федеральный бюджет; финансовое, кредитное, валютное, таможенное регулирование: ценовая политика; денежная эмиссия.*

Нормативной основой государственного регулирования экономики является Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» и другие акты. Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития РФ и программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. Предусматривается разработка прогнозов развития на долгосрочную перспективу (раз в пять лет на десятилетний период), на среднесрочную перспективу (на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется) и краткосрочную перспективу (ежегодно).

Главная роль в регулировании экономики отводится *Министерству экономического развития РФ*, осуществляющему проведение единой государственной социально-экономической политики. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации. Подведомственными этому министерству являются такие федеральные службы и федеральные агентства, как Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная служба по

интеллектуальной собственности; Федеральное агентство по туризму; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Решающее воздействие на развитие экономики оказывают ежегодно утверждаемые параметры и направления деятельности государства, среди них:

- инвестиционная программа;
- перечень основных социально-экономических проблем (задач), решаемых в следующем году;
- федеральные целевые программы, предлагаемые к финансированию за счет федерального бюджета;
- объем и структура поставок продукции для федеральных государственных нужд;
- проектировки развития государственного сектора экономики;
- программа приватизации;
- международные договоры РФ, вступившие в силу;
- программа государственных внешних заимствований и предоставления кредитов Россией другим странам;
- программа внутренних заимствований и др.

Мощным средством государственного воздействия на экономику является *бюджетное регулирование*. Государство создает финансовую систему, в которую входят федеральный, региональные и местные бюджеты, внебюджетные государственные фонды, денежные средства государственных и муниципальных предприятий. Государственные финансы опосредуют почти половину стоимости ВВП. Бюджеты и фонды обеспечиваются наличием собственных источников доходов и правом определения направлений их расходования.

Федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансово-бюджетной, налоговой, валютной политики и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти является *Министерство финансов РФ*.

Активно влияет на экономику, оживляя и расширяя производство, *государственный заказ*. Он является общепринятой во многих странах формой регулирования экономики в условиях рынка. На основе госзаказа осуществляются закупки продукции для федеральных и региональных государственных нужд. К федеральным государственным нуждам относятся потребности Российской Федерации в продукции для жизнеобеспечения страны, безопасности, реализации федеральных и межгосударственных целевых программ. Потребности субъектов РФ в продукции, необходимой для решения задач регионов, реализации региональных целевых программ

определяются и обеспечиваются органами государственной власти субъектов РФ.

Поставка продукции для государственных нужд осуществляется на основе государственного контракта, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки. Для казенных предприятий Правительство РФ может вводить режим обязательного заключения государственных контрактов на поставку продукции для федеральных нужд. Поставщики, обладающие монополией на производство продукции, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов в случае, если размещение заказа не влечет за собой убытков от ее производства.

Контракт заключается на основе заказа государственного заказчика на поставку товаров для государственных нужд, принятого поставщиком (исполнителем). Заказ выдается как промышленным, так и сельскохозяйственным предприятиям, строительным организациям, как правило, на конкурсной основе, кроме закупок вооружений и продукции специального назначения. Выполнение заказа обеспечивается централизованно распределенными ресурсами.

Государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом федеральным бюджетом, и являются ответственными за обеспечение федеральных государственных нужд. Правительство РФ предоставляет гарантии по обязательствам государственного заказчика в пределах выделенных из бюджета средств.

Государство *регулирует хозяйственную деятельность* предприятий на всех этапах от их учреждения до ликвидации. Юридические лица подлежат *государственной регистрации* в органах юстиции. В соответствии со сложившейся практикой регистрацию коммерческих организаций осуществляют органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ. Во многих регионах для регистрации создаются специальные органы — регистрационные палаты. На Банк России возложена регистрация коммерческих банков и иных кредитных учреждений. Государственная регистрационная палата наделена функциями регистрации предприятий с иностранными инвестициями.

Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). *Лицензирование* осуществляется в целях защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также повышения качества обслуживания населения, соблюдения градостроительных, экологических, санитарных норм и других правил. Лицензионную деятельность на основании положений, утверждаемых Правительством РФ, осуществляют федеральные органы исполнительной власти, иные специально уполномоченные на это органы.

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществлять указанный в нем вид деятельности в течение установленного срока. На основании лицензии отдельные виды деятельности осуществляют предприятия, организации, учреждения независимо от организационно-правовой формы, а также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Стандартизацией устанавливаются нормы, правила и характеристики в целях защиты интересов потребителей и государства. Средствами защиты выступает обеспечение безопасности продукции, работ, услуг; их качество в соответствии с уровнем развития науки и техники; единство измерений; экономия ресурсов.

Продукция, услуги и другие объекты подлежат обязательной и добровольной *сертификации* в целях подтверждения соответствия установленным требованиям. Система сертификации создается государственными органами управления, предприятиями, организациями. Формирует и реализует государственную политику в области сертификации *Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии*. Она устанавливает общие правила и рекомендации по сертификации, проводит государственную регистрацию систем сертификации и знаков соответствия.

Для производства отдельных видов продукции требуется предварительно получить *гигиенический сертификат*. Он является разрешением на производство (ввоз) продукции, соответствующей установленным требованиям, и служит официальным подтверждением безопасности продукции для здоровья человека при соблюдении определенных условий. Обязателен для продукции, способной оказать неблагоприятное влияние на здоровье человека в условиях производства, хранения, транспортировки, применения и утилизации.

Экологический контроль обеспечивает наблюдение за состоянием окружающей среды, выполнением мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов, требований природоохранного законодательства. Государственный экологический контроль осуществляет *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)*, другие органы власти РФ и субъектов РФ, а также специально уполномоченные госорганы охраны природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора. Службы наблюдения действуют в городах, промышленных центрах, на водных объектах, в отдельных регионах, в космосе.

В государственном регулировании экономики важное значение имеет *правильный выбор макроэкономических показателей*, надежных социально-экономических критериев, индикаторов курса реформ. Без них не ответить на

вопрос: имеется ли потребность в реформировании, в том ли направлении осуществляется регулирование.

В прежней системе для оценки результатов государственной политики использовались валовые показатели производства, затрат, доходности. Наблюдался постоянный рост валовых показателей, хотя было очевидно неблагополучие в экономике.

В связи с переходом к рынку внедряется *система национальных счетов* (СНС), в которой показатели основных счетов (производство, образование доходов, капитальные затраты, продукты и услуги, финансы) распределяются по секторам: предприятия, финансовые учреждения, общественные организации, обслуживающие домашние хозяйства, внешнеэкономические связи. Одновременно на вооружение берутся финансовые показатели: инфляция, денежная масса, обменный курс и т. д. Считается, что их набор обеспечивает надежный контроль за ходом реформ.

Мировой опыт свидетельствует, что система регулирования, обеспечивающая выход из кризиса, обязательно включает такие меры, как перевод капитала из сферы высокого потребления во внутренние инвестиции, опора на внутренний долг и сокращение внешних займов, формирование среднего класса и выравнивание доходов, увеличение массового спроса, разумный протекционизм собственной продукции. Таким образом, во главу угла ставится стимулирование материального производства. Это особенно актуально в связи с обострением международной обстановки и необходимостью обеспечить импортозамещение в условиях экономических санкций западных стран по отношению к России.

К сфере материального производства относится совокупность отраслей, производящих материальные блага – средства производства и предметы потребления. Она составляет основу жизни людей, создает условия для развития производственной сферы – здравоохранения, просвещения и т. д. Чем эффективнее труд в материальном производстве, тем выше уровень развития экономики, больше национальный доход. В отраслях материального производства создается продукт (промышленность, сельское хозяйство, строительство) или увеличивается стоимость произведенного продукта (транспорт, связь и др.).

Производство материальных благ осуществляется в различных организационных формах трудового процесса и типах предприятий и имеет, как правило, *предпринимательский* характер, т. е. является инициативным, самостоятельным и направлено на получение прибыли.

Сегодня российское государство проводит активную политику регулирования и поддержки предпринимательства, чтобы создать гражданам благоприятные условия для частной инициативы и установить цивилизованные отношения между деловым миром, обществом и

государством. Регулируется как сфера малого бизнеса, так и крупные монополии.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Определите место и роль государственного регулирования экономики в управлении обществом.
2. На основе каких методов осуществляется государственное регулирование экономики?
3. Определите пределы компетенции федеральных органов управления в сфере регулирования экономики.
4. Какова нормативная основа государственного регулирования экономики в России?
5. Назовите систему органов, осуществляющих государственное регулирование экономики.
6. Какая роль в регулировании экономики отводится Министерству экономического развития и торговли РФ?
7. Что такое государственный заказ, система национальных счетов?

5.3. Понятие государственной политики. Принятие управленческих решений

Политика – это искусство управления государством, ведение государственных дел, содержание деятельности органов власти. Всякие элементы государственного управления приобретают политический характер, если затрагивают интересы социальных групп, классов, национальностей, широких народных масс.

Политика всегда отражает определенные интересы, прежде всего социально-экономические, она вытекает из экономического состояния общества и является эффективной, если соответствует потребностям развития. Вместе с тем политика обладает самостоятельностью и влияет на все сферы жизни, в том числе на экономику, выражая ее в концентрированном виде.

В демократическом обществе основой формирования государственной внутренней и внешней политики является воля народа, которую он проявляет на референдумах, выборах представительной и исполнительной власти, в акциях одобрения или протеста и в других формах. Облеченные доверием народа органы и должностные лица государственной власти разрабатывают стратегию и тактику управления страной, которые материализуются в нормативных правовых и других актах. Органы государственного управления различных уровней реализуют на практике стратегические цели и тактические решения.

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

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

Основные направления внутренней и внешней политики российского государства определяет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. При этом он исходит из реальных возможностей государства и объективных внешних и внутренних факторов. Так, важнейшим фактором, определяющим государственную политику, стало изменение геополитического положения России, потеря ею в связи с распадом СССР статуса сверхдержавы, экономической и военной мощи.

Российская государственная политика может группироваться по различным видам. С точки зрения объекта воздействия можно выделить такие направления как *внешняя политика, экономическая политика (реформирование и развитие экономики), финансовая, аграрная, региональная, социальная политика, идеологическая (духовная) политика, военная политика, политика в отношении органов власти и государственного управления* и так далее.

В конечном счете, государственная политика направлена на создание условий и гарантий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

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

В законотворческой деятельности участвуют все ветви власти, федеральные и региональные органы государственного управления. Составляется план законопроектных работ. Правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, представительные (законодательные) органы власти субъектов РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

Проекты законов и законодательных предложений направляются в Государственную Думу ответственными за их подготовку и представление в парламенте органами власти и подразделениями с:

- обоснованием необходимости принятия;
- оценкой их согласованности с другими нормами;

- ожидаемыми социально-экономическими и иными последствиями применения;
- финансово-экономическим обоснованием.

Проекты по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и субъектов РФ в предварительном порядке направляются органам исполнительной власти субъектов РФ.

Принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совета Федерации. В случае отклонения им закона (вето) палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления разногласий. Вето Совета Федерации преодолевается Государственной Думой при повторном голосовании не менее чем 2/3 голосов общего числа депутатов.

Принятый Парламентом закон направляется Президенту РФ. Если Президент его отклоняет, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. В случае одобрения в ранее принятой редакции закона большинством, не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Законы вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления в силу.

Президент РФ наделен полномочиями издавать указы и распоряжения. По вопросам, носящим нормативный характер, издаются указы, по вопросам оперативного характера – распоряжения, не являющиеся нормативными актами.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их реализацию. Решения, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение, издаются в форме постановлений. Решения по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений.

Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ не должны противоречить законам, в случае противоречия действуют положения законов. Указы Президента РФ либо развивают те или иные положения законов, либо формулируют нормы отношений, которые не урегулированы законом, т. е. устраняют проблемы в законодательстве.

Министерства и другие федеральные органы исполнительной власти принимают в случаях и в пределах, предусмотренных законами и иными правовыми актами, нормативные ведомственные акты, также являющиеся источниками гражданских прав и обязанностей. Ведомственные акты издаются во исполнение решений высших органов государственной власти по их поручению или по инициативе самих органов федеральной

исполнительной власти в соответствии с их компетенцией в виде приказов, постановлений, инструкций, положений, разъяснений, указаний. Эти акты регулируют отношения центральных органов власти с подведомственными предприятиями, организациями, учреждениями и другие вопросы.

Регистрацию нормативных актов министерств и ведомств РФ осуществляет министерство юстиции. Акты, не прошедшие регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий.

Разработанная государственная политика, получившая выражение в правовых актах и других официальных документах, становится основой управления, принятия решений и их выполнения с последующей оценкой.

Управление реализацией государственной политики предполагает проведение соответствующих мероприятий, конкретных действий, которые вначале принимают также форму распоряжений, решений руководителей или коллективного органа.

Процесс принятия решений включает следующие этапы:

1. *Определение целей.* Целью может быть намеченное задание или условие, послужившее причиной принятия решения. Цель должна быть конкретной, объективной, реальной, предполагать действия, иметь соответствующее измерение.

Цели подразделяются на краткосрочные, промежуточные, долгосрочные, по очередности достижения, большие и малые (по критерию затрат ресурсов), конкурирующие, независимые и дополнительные. Классификация целей позволяет устанавливать приоритеты, одним целям отдавать предпочтение, а другие – отложить.

2. *Выявление проблемы.* Принятие решения всегда связано с преодолением какой-либо проблемы или с использованием возможностей. Проблема выявляется при сопоставлении цели с фактическим состоянием дел. В государственном управлении особенно важно не менять местами цель и средство.

3. *Сбор необходимой информации.* Для определения характерных особенностей проблемы, выявления путей ее решения привлекается необходимая информация. Принимается во внимание только значимая достоверная информация. Она обобщается в соответствующие блоки.

4. *Согласование и рассмотрение возможных альтернатив.* Альтернативные варианты сравниваются по заранее принятым критериям и с учетом поставленной цели. Одни решения имеют ограниченное число альтернатив, а по другим – большой диапазон выбора. На основе более тщательного анализа, изучения ситуации выбирается наиболее реальное направление.

5. *Выбор варианта решения.* Выбор варианта для принятия решения

всегда является самым трудным и ответственным этапом. Это сердцевина государственного управления. Отслеживаются результаты других решений, оценивается имеющийся опыт, выявляются сходства и различия, по каждой альтернативе взвешиваются все «за» и «против». Для принятия решения необходимы также смелость, решительность, воля, сама способность принимать взвешенные и своевременные решения.

6. *Разработка мероприятий по реализации решения.* Выполнение решения требует энергии и организаторских способностей. Поэтому принятое решение обязательно подкрепляется конкретным и детализированным планом мероприятий по его реализации с распределением ответственности по исполнителям.

7. *Распределение ответственности.* Ответственность за решение возлагается в первую очередь на тех, кто его разрабатывает и принимает, а во вторую – на кого эта ответственность официально возложена.

По результатам выполнения проводится оценка решения. На основе учета опыта и методов анализа предыдущих решений совершенствуется практика принятия решения.

Решения классифицируются по значимости, периодичности, рискованности. Значимость решения определяется влиянием его последствий. Наиболее значимые решения принимаются не часто, но им уделяется большее внимание.

Реализация решений возложена на органы исполнительной власти. Они обязаны выполнять как собственные решения, так и решения законодателей, судебной власти. Если решения адресованы непосредственно юридическим и физическим лицам и возлагают на них обязанности, то выполнение этих обязанностей должны контролировать также органы исполнительной власти.

О практической реализации государственной политики судят прежде всего по состоянию соблюдения законодательства, выполнения указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, решений органов власти на всех уровнях. Даже решение о его реализации останется планом действий до тех пор, пока действие фактически не совершится. Контроль и проверку исполнения органами власти РФ и субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, общенациональных проектов осуществляет Контрольное управление Президента Российской Федерации. Оно является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

В целях повышения ответственности должностных лиц органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ за безусловное и своевременное исполнение поручений Президента РФ вводится *система упреждающего контроля*. Руководители указанных органов обязаны заблаговременно представлять в Контрольное управление Президента РФ информацию о

принятых мерах по исполнению поручений Президента РФ с последующим докладом в установленные сроки об итогах проведенной работы.

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ назначает своих полномочных представителей в семи федеральных округах. Полномочный представитель Президента РФ является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа. Он осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами и обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах федерального округа.

Представитель Президента РФ не вмешивается в деятельность органов государственной власти и управления субъекта РФ, не издает обязательные для исполнения распоряжения.

Представители Президента РФ организуют работу федеральных коллегий, в которые входят руководители федеральных ведомств в субъектах РФ. Коллегии координируют деятельность подразделений федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Реализация государственной политики, точное и своевременное выполнение решений органов власти определяются объективными и субъективными, внутренними и внешними факторами. Многое зависит от степени доверия граждан государству. Люди часто критически настроены к власти, поэтому завоевать народное доверие действующей власти нелегко.

Прочное доверие достигается, если программа действий власти реальна, олицетворяет справедливость, включает меры, удовлетворяющие общие интересы, а управление осуществляется авторитетными людьми. Эти внешне простые и всем понятные принципы способны вернуть власти даже ранее утраченное доверие.

Неисполнение законов, указов Президента РФ, вступивших в силу решений судов, является грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы. Оно может проявляться в нарушении порядка применения норм и сроков исполнения, установлении не предусмотренных нормативными правовыми актами процедур реализации прав граждан, искажении содержания актов.

Персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины несут руководители федеральных органов власти и главы исполнительной власти субъектов РФ.

Повышение оперативности, обоснованности и корректности принимаемых решений по регулированию сфер общества обеспечивается *соответствующим уровнем информации*. Информатизация пронизывает все

направления деятельности органов управления, предприятий, учреждений, оказывает решающее влияние на процесс принятия решений, предопределяет компетентность государственных служащих.

Осуществляется программа правовой информатизации органов государственной власти. Она признана создать условия для согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в едином информационном пространстве.

Государственная политика является основой работы всех министерств и ведомств, органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях по подготовке конкретных мероприятий, обеспечивающих ее реализацию, по срокам и исполнителям. Реализация политики не может быть делом только органов государственной власти. Это дело всего общества.

В стране идет процесс становления другого общественного строя, иной политической системы. В связи с этим совершенствуется система исполнительной власти. Повышается роль перспективного и текущего прогнозирования в управлении, строго разграничиваются функции и полномочия органов по горизонтали и вертикали. Пересматриваются методы государственного участия в экономике, развитии науки, образования, культуры. Усиливаются регулирующие и контрольные функции, улучшается кадровый состав государственного аппарата.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте определение государственной политики.
2. Что означает выражение «политика – это искусство управления государством»?
3. Назовите основные направления внутренней и внешней политики российского государства.
4. Как строится и функционирует механизм разработки государственной политики?
5. По каким видам может группироваться российская государственная политика?
6. Как осуществляется процесс законотворческой деятельности?
7. Какие этапы включает процесс принятия решений?
8. По каким критериям и группам классифицируются решения?
9. Какую роль играет Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам в решении текущих задач государственной политики?
10. Какие функции осуществляет Главное контрольное управление Президента РФ?
11. Что означает система упреждающего контроля в осуществлении государственной политики?
12. Кто несет персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины в органах государственной власти?

5.4. Государственная кадровая политика: понятие и содержание

Кадры – это основной (штатный, постоянный), как правило, квалифицированный состав работников (предприятия, учреждения, общественной организации, всей системы производства и управления).

Различаются отдельные категории кадров: кадры массовых профессий, кадры специалистов, управленческие кадры (включая руководящие).

Термином *«персонал»* характеризуют весь личный состав работающих, постоянных и временных, специалистов и обслуживающих их деятельность рабочих и служащих.

Термин *«кадровая политика»* в управленческой практике весьма многозначен. Главное различие в подходах к его использованию: одни исследователи и практики (на наш взгляд, вполне оправданно) понимают под кадровой политикой выражение (определение) стратегии работы с кадрами каждого субъекта управленческой деятельности, своего рода программу деятельности. Другие считают, что кадровая политика тождественна кадровой деятельности, т. е. толкуют ее весьма широко, включая в нее кадровую работу. Конечно, между ними нет *«китайской стены»*, но они не тождественны по своему содержанию и технологии реализации, т. к. отражают разные этапы и стороны кадрового процесса.

Под *государственной кадровой политикой* (где субъектом выступает государство) мы понимаем стратегию, политический курс работы с кадрами на общегосударственном уровне; это выражающая волю народа государственная стратегия формирования, развития и рационального использования кадров, всех трудовых ресурсов страны.

Кадровая политика – это и наука и искусство. Как наука она призвана в идеях, принципах, критериях отражать выявленные закономерности развития кадровых процессов, устойчивые, повторяющиеся связи и отношения, которые придают им определенную качественную характеристику, определяют основные черты и принципы кадровой работы.

В то же время государственная кадровая политика субъективна по формам, механизмам, технологиям выражения и реализации, что во многом определяется субъективными действиями отдельных людей – лидеров, руководителей государственных структур и зависит от образа их мыслей.

Под *субъектом* государственной кадровой политики понимается носитель определенных законом полномочий, прав и ответственности в выработке и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов.

Государство выступает главным (но не единственным) субъектом кадровой политики.

Под *объектом* государственной кадровой политики понимается то, на что направлена предметная практическая деятельность субъекта; это кадры или их отдельные категории и группы, кадровые процессы и отношения.

Семь последних десятилетий кадровая политика в нашей стране была партийно-государственной. Она носила узкоклассовый и идеологизированный характер, базировалась на социалистических ценностях.

Без нее была невозможна партийно-советская, административно-командная система управления. Она в значительной мере была аппаратной, жестко централизованной, часто носила узкопрагматический характер, активно «обслуживала» текущие очередные социально-экономические кампании. В этой политике слабо решались прогностические задачи. Она часто сводилась к подбору и расстановке руководящих кадров, причем через формально-бюрократический институт номенклатуры партийных комитетов при слабом развитии гласности, открытости, демократичности кадровых процессов.

Однако следует учитывать, что при всех ошибках и недостатках прежняя кадровая политика была активной и высоко организованной. Тогда сложилась довольно стройная система работы с управленческими кадрами (их подбора и расстановки, партийно-гражданского контроля и привлечения к ответственности, воспитания в духе социалистических ценностей, политической подготовки и повышения профессиональной квалификации руководящих кадров всех уровней и др.), что сыграло важную роль в формировании мощного научно-производственного и кадрового потенциала Советского Союза.

Первым и необходимым этапом выработки государственной кадровой политики является теоретическое обоснование и определение ее концепции, т. е. системы исходных опорных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные основы наиболее эффективных подходов государства к решению кадровых проблем в современных условиях и на перспективу.

Концепция и собственно кадровая политика во многом совпадают по содержанию, но не тождественны. Концепция становится государственной политикой, когда содержащиеся в ней идеи официально признаны, утверждаются высшими органами государства, реализуются в целях, политических установках, приоритетах и принципах государственного воздействия на кадровые процессы, т. е. на деле становятся стратегией и тактикой работы государства с кадрами.

В теоретическом обосновании и определении содержания новой государственной кадровой политики необходимо прежде всего сформулировать кадровую доктрину как исходную концептуальную идею.

Главный замысел, базовая идея современной государственной кадровой политики должны выражаться в изменении взаимодействия государства и личности, в гарантированном обеспечении конституционного права гражданина на свободу выбора мест, рода и времени своей трудовой деятельности⁴¹, в отмене кадрово-должностной прикреплённости граждан к государству как главному работодателю.

⁴¹ См.: Конституция Российской Федерации. – М., 1993. Ст. 2, 37 и др.

Суть новой кадровой доктрины состоит в том, что государство и человек – социальные партнеры в профессионально-трудовой и интеллектуальной самореализации личности.

Можно обозначить следующие сущностные черты государственной кадровой политики, которая должна быть:

- научно обоснованной;
- реалистичной;
- созидательной;
- учитывающей потребности общества в кадрах;
- комплексной, базирующейся на единстве целей, принципов, форм и методов работы с кадрами;
- единой для всей Российской Федерации, но многоуровневой (федеральной, региональной, местной), охватывающей весь кадровый корпус, все кадровые процессы;
- перспективной, имеющей упреждающий и опережающий характер;
- демократичной по целям, социальной базе и механизмам решения кадровых проблем;
- духовно-нравственной;
- правовой, осуществляемой в рамках и на основе закона.

Учитывая сказанное, независимо от возможных корректировок государственной кадровой политики, можно сформулировать ее главные цели:

- обеспечение всех участков трудовой деятельности квалифицированными, инициативными, добросовестными работниками;
- осуществление максимально эффективного использования интеллектуально-кадрового потенциала, всех трудовых ресурсов страны, их сохранение и приумножение;
- создание более благоприятных условий и гарантий для проявления каждым работником, в том числе государственным служащим, своих способностей.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Раскройте понятие и содержание государственной кадровой политики.
2. Термин «кадровая политика» в управленческой практике весьма многозначен. Какие значения имеются в виду?
3. Что понимают под субъектом государственной кадровой политики?
4. Что понимают под объектом государственной кадровой политики?
5. Назовите особенности кадровой политики в нашей стране.
6. Каковы этапы выработки и реализации государственной кадровой политики?
7. В чем заключается сущность новой кадровой доктрины?
8. Назовите характерные черты современной государственной кадровой политики.
9. Сформулируйте главные цели государственной кадровой политики.

Глава 6. Развитие системы государственного управления в России

6.1. Эффективность государственного управления

Эффективность – это показатель, оценивающий соотношение между затратами и полученным результатом. Принцип эффективности – ключевой принцип поведения человека и социальных систем, которые интуитивно действуют по правилу – «максимальный результат при минимальных затратах».

Эффективность – общее понятие, в некоторых научных направлениях применяют его специальные эквиваленты. Например, в технике принцип эффективности называют «коэффициентом полезного действия», а в экономике – «рентабельностью». Однако в любом случае этот показатель не имеет натуральных индикаторов, будучи отношением, он измеряется в процентах.

В экономической науке обстоятельно разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению организацией (фирмой) в условиях рыночной конкуренции. Характеристика экономической и управленческой эффективности может быть использована при определении рассматриваемого нами понятия эффективности государственного управления. Однако полной экстраполяции (перенесения) признаков экономической или управленческой эффективности на систему государственного управления быть не может.

Государственное управление отличается от других видов управления прежде всего тем, что осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами. Приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан, поэтому содержательное определение понятия «эффективность государственного управления» и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели «затраты – выпуск», а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый политический аспект.

Эффективность государственного управления определяется по соотношению использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Эффективность – показатель того, насколько полно усилия (ресурсы), затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально значимых конечных результатах.

Критерий соотношения затрат и результатов используется как условный показатель эффективности отдельных конкретных решений, но смысл данных терминов интерпретируется в более широком плане, нежели, скажем, в экономическом анализе. Деятельность может быть эффективной – экономичной (с точки зрения минимальных затрат), однако совсем не эффективной в плане достижения поставленных социально-политических целей. Эффективная деятельность государственных организаций как результативная в социально-политическом аспекте далеко не всегда является экономичной, тем более рентабельной, особенно если речь идет о деятельности, результаты и последствия которой проявляются в широком круге общественных процессов.

Таким образом, категория «эффективность государственного управления» определяется через понятия: «общественные цели», «результаты», «государственные ресурсы». «Общественные цели» в конечном счете – это политически значимые цели; «результаты» – объекты, услуги, процессы, связанные с удовлетворением общественных потребностей и интересов (выраженных в политике); «государственные ресурсы» – экономический, социальный, политический, идеологический и информационный капитал, регламентированный государством как в плане общественной целесообразности и возможности, так и правовой обоснованности.

Иногда используются понятия: «частичная эффективность» и «полная эффективность». Первое понятие характеризуется показателями результативного решения части проблем, отдельных составляющих общей цели; второе – показателями успешного решения всего комплекса проблем, образующих общую, конечную цель управляющего субъекта. Для системы государственного управления в целом рассматриваемое понятие трактуется преимущественно как «полная эффективность».

Каковы ***критерии эффективности*** государственного управления? Понятие «критерий эффективности» государственного управления обозначает *признак или совокупность признаков*, на основании которых оценивается эффективность системы управления.

Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов, а руководителям и государственным служащим необходима для самоконтроля, для усовершенствования управленческого процесса. Проблема оценки эффективности – это проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых решений.

Факторы эффективности государственного управления рассматриваются в качестве отправных посылок и рамочных условий в анализе эффективности

управления. Они могут быть *общесистемными*, на уровне *подсистем* – экономической, социальной, политической, правовой – и субъектов Федерации, или на уровне *структурных форм организации власти и управления* соответствующих подсистем и уровней. В последнем случае роль общесистемных и региональных факторов будет выявляться опосредованно – через анализ условий и механизмов управления корпоративного масштаба.

Ресурсов в системе государственного управления довольно много, к основным из них можно отнести:

- 1) социальный ресурс – объективное отношение населения, гражданского общества к системе государственного управления;
- 2) материально-технический ресурс, в частности, объекты собственности органов государственного управления;
- 3) финансовый ресурс (государственный бюджет);
- 4) организационный ресурс – система государственных органов, процессы и отношения между ними;
- 5) кадровый ресурс – государственные служащие, предполагает их оценку по количественным и качественным критериям;
- 6) административно-правовой ресурс – нормативно-правовые акты и практика их реализации.

Таким образом, ресурсы в системе государственного управления довольно масштабны, однако, в большинстве своем, носят потенциальный характер, т.е. в принципе возможны, но на практике реализуются в незначительной степени, особенно это касается социальных и кадровых ресурсов. В связи с этим, при оценке эффективности в системе государственного управления необходимо не только учитывать реализованный ресурс, но и соизмерять его с потенциальными возможностями.

Опираясь на общее определение понятия эффективности, реализованный ресурс можно обозначить как затраты или издержки производства, однако данные категории в системе государственного управления применимы достаточно условно. Так, если понятие издержки производства предполагает овеществленное, предметное соотношение средств к труду работника (по существу к зарплате), то понятие реализованный ресурс довольно сложное и не поддается простому математическому подсчету. Например, непросто определить затраченный социальный или административный ресурс.

Поэтому проблема оценки эффективности в системе государственного управления носит комбинированный характер: с одной стороны, необходимо измерить эффективность реальную, с другой – эффективность потенциальную (целевую). Первая – это соотношение полученного результата к затраченному ресурсу, предполагает финансово-экономическую оценку; вторая –

эффективность нормативная, предполагает соотношение действительных возможностей (ресурсов) системы и потребностей (целей). Подчеркнем, что для государственного управления эта классификация крайне важна, поскольку потенциал данной системы используется далеко не в полной мере.

Ключевым параметром определения эффективности государственного управления является его результат. *Результат государственного управления* можно классифицировать следующим образом:

1) результат по своему содержанию может быть: финансовым, организационным, кадровым, социальным, идеологическим и т.д.;

2) результат с точки зрения масштаба, значимости для субъекта: стратегический, принципиальный или частный, второстепенный;

3) результат по степени достижения запланированной цели: соответствие или несоответствие;

4) результат с точки зрения реализации потенциала: полная реализация, частичная реализация или отсутствие таковой.

Результат на основе этапов реализации может быть как промежуточным, так и конечным.

Необходимо отметить, что общая теория эффективности пришла к выводу, что эффективность развитых систем вообще нельзя выразить одним показателем. Даже что-то ключевое распадается на составляющие части, имеет ряд аспектов, подсистем. Иначе говоря, всегда требуется система показателей и критериев. Это тем более справедливо, если мы беремся оценивать такое сложное явление, как государственная власть. Здесь нужно иметь систему показателей и критериев эффективности, которая должна быть сквозной, но многоуровневой со взаимоувязанными элементами. В центре может стоять один сводный, обобщающий, интегральный показатель, но он обязательно будет опираться на множество других показателей. Иначе говоря, всегда требуется система показателей и критериев. При этом критерии должны быть разными, но системными.

Критерии оценки эффективности деятельности органа государственной власти мы предлагаем группировать по следующим видам:

1. *Ценностный критерий* – соотношение реальных (полученных) результатов и расчетной роли (возможностей, ресурсов) органа государственной власти в развитии отрасли.

2. *Финансовый критерий* (критерий оценки финансовой эффективности) – соотношение финансовых результатов деятельности органа государственной власти и затраченных ресурсов, выраженных в финансовых индикаторах.

3. *Социальный критерий* – соотношение реальной (полученной) удовлетворенностью потребителей услуг органа государственной власти и их расчётных возможностей в удовлетворенности.

4. *Функциональный критерий* – соотношение реально выполненного объёма функций и услуг органа государственной власти и установленного (расчётного) объёма функций и услуг органа государственной власти, закреплённого законодательно.

5. *Временной критерий* – соотношение реально затраченного времени на реализацию функций и оказание услуг и расчётного времени реализации. По сути это критерий оценки производительности труда.

Оценка эффективности тех или иных государственных программ (экономического, социального или культурного развития) возможна с привлечением таких показателей: объема выполненных работ и проведенных мероприятий, соотносимого с расходами; реализации официально установленных стандартов потребления товаров и услуг; уровня удовлетворения потребностей и запросов населения в определенных услугах и предметах жизненной необходимости, что фиксируется, в частности, опросами населения и анализом жалоб и предложений граждан; динамики роста бюджетных ассигнований и пр.

В России до начала 21-го века фактически отсутствовала нормативно утверждённая система оценки эффективности органов государственного управления. Структура органов власти, численность их аппаратов определялись руководством эмпирическим путём. Критерием оценки служащих являлись лишь лояльность их своему руководству и исполнительность поручений.

Согласно указам Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (отменен Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199) и от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» был утвержден определенный перечень показателей. В первом случае их 43 (в дополненной редакции – 127), во втором случае – 30.

Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» был утверждён новый перечень, включающий 12 показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»» утверждён перечень показателей для оценки эффективности деятельности конкретных органов исполнительной власти субъектов РФ.

В данных документах предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ согласно вышеназванной методике производится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

1) Конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по сферам. Под конечными результатами деятельности понимаются достигнутый уровень социально-экономического развития субъектов РФ, а именно – уровень реализации основных целей деятельности региональных властей в различных сферах, удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ.

2) Эффективность использования бюджетных ресурсов в субъекте РФ по сферам. Объём неэффективных расходов региональных бюджетов определяется на основе показателей (в соответствии с нормативными или среднероссийскими значениями), характеризующих бюджетную сеть в регионе и ее использование.

3) Ход реализации институциональных реформ в субъекте РФ по сферам. Под ходом реализации институциональных реформ понимается внедрение новых механизмов управления в различных сферах и их эффективность.

Все вышеобозначенные показатели взаимосвязаны между собой и рассматриваются в едином контексте.

В Республике Башкортостан Распоряжением Правительства РБ от 21.02.2011 № 142-р утверждено распределение показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан по ответственным исполнителям (органам государственной власти Республики Башкортостан). Определены 328 показателей, объединённых в 11 групп по областям жизнедеятельности общества: экономическое развитие; здравоохранение и здоровье населения; общее образование; начальное и среднее профессиональное образование; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; дорожное хозяйство; обеспечение безопасности граждан; организация государственного и муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; охрана окружающей среды.

До 2018 года в Республике Башкортостан действовала методика оценки эффективности деятельности республиканских органов исполнительной власти, утверждённая постановлением Правительства Республики

Башкортостан от 27 декабря 2013 года № 640. Указанным постановлением был утвержден перечень отраслевых показателей для оценки эффективности деятельности республиканских органов исполнительной власти в разрезе ответственных исполнителей.

Предметом оценки являются результаты деятельности республиканских органов исполнительной власти в курируемых сферах деятельности. Результатом оценки эффективности деятельности республиканских органов исполнительной власти является их ранжированный ряд, выстроенный на основе упорядочивания этих органов по убыванию интегрированного показателя комплексной оценки эффективности их деятельности, рассчитанного по итогам отчётного года.

Комплексная годовая оценка эффективности деятельности республиканских органов исполнительной власти рассчитывается на основе трех групп показателей:

- а) отраслевых показателей, закрепленных по ответственным исполнителям;
- б) функциональных показателей, рассчитываемых по результатам выполнения каждым республиканским органом исполнительной власти ежегодного и ежеквартального планов мероприятий;
- в) оценочных показателей, получаемых по результатам опроса общественного мнения о деятельности республиканских органов исполнительной власти.

Стоит отметить, что в соответствии с Указом Главы Республики Башкортостан от 21 ноября 2015 года № УГ-302 порядок премирования министров увязан с достижением отраслевых показателей.

В целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан, направленной на достижение стратегических целей социально-экономического развития Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан приняло Постановление от 11 декабря 2018 года N 602 «О проведении региональной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан».

В Постановлении были утверждены:

- Порядок региональной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан за отчетный год;
- Порядок проведения ежеквартального мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан;
- Порядок подведения итогов региональной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан;
- Порядок ежегодной актуализации Перечня показателей для региональной оценки эффективности деятельности органов исполнительной

власти Республики Башкортостан и их плановых значений на 3-летний период.

Региональная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан учитывается при ежегодном осуществлении единовременного поощрения работников органов исполнительной власти Республики Башкортостан в процентном отношении от их месячного фонда оплаты труда по итогам деятельности данных органов за предыдущий период.

Сложившаяся к нынешнему времени отечественная (в том числе республиканская) система оценки эффективности государственного управления сделала значительные шаги по внедрению механизмов повышения своей эффективности, но всё же имеет недостатки.

Здесь предстоит сделать еще очень много – от разработки конкретных критериев эффективности работы каждого подразделения государственного аппарата до преодоления психологического барьера у руководителей и специалистов государственных органов, мешающего им оценивать управленческую деятельность с позиций эффективности.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1 Раскройте смысл термина «эффективность государственного управления».
- 2 Каковы критерии эффективности государственного управления?
- 3 Назовите факторы эффективности государственного управления.
- 4 Как организована оценка эффективности деятельности органов государственного управления в России и в Республике Башкортостан?
- 5 В чем причины недостаточной эффективности государственного управления в России?

6.2. Исторический опыт реформирования системы государственного управления России.

Россия – страна с богатыми историческими традициями, в том числе в области государственного строительства. Наиболее заметными реформами в этой сфере были реформы Ивана Грозного, Петра I, Екатерины II, Александра II, В.И. Ленина, И.В. Сталина. Строительство новой России в 90-х годах прошлого века по масштабам было вполне сопоставимым с вышеуказанными преобразованиями.

Обобщая *исторический опыт* реорганизации государственного управления в нашей стране, можно отметить следующие особенности:

1. Преобразования инициировались первыми лицами государства, причем далеко не всегда их инициативы были сразу поняты и поддержаны обществом.

2. Успешными (т.е. доведенными до конца) были только те реформы, где сопротивление чиновничества и оппозиции переменам подавлялось жестко и бескомпромиссно, часто в форме репрессий.

3. Как правило, преобразования не имели серьезной научной основы и проводились по наитию, на основе интуиции или простого здравого смысла.

4. Достаточно редко учитывались национально-исторические особенности российского общества, чаще имело место организационное и (или) идеологическое заимствование иностранного опыта.

5. Практически не учитывался позитивный опыт, накопленный в рамках предыдущей системы государственного управления.

6. Даже назревшие и системные преобразования давались очень дорогой ценой, зачастую приводя к смуте или гражданской войне.

7. Население практически никогда не привлекалось ни к поиску путей повышения эффективности работы госаппарата, ни к реализации и оценке этих преобразований.

Следует иметь в виду, что, в конечном счете, содержание, особенности и эффективность государственного управления определялись качественными характеристиками общества. Какой бы ни была государственная власть, именно от граждан, их уровня зрелости, ответственности, организованности зависело качество государственного управления. Так было всегда, так есть и сейчас.

Таким образом, мы видим, что исторический опыт требует от нас более серьезно, внимательно и ответственно подходить к проведению современной административной реформы. Россия как сложное государственное образование требует к себе бережного и, как подчеркнул Президент РФ В.В. Путин, профессионального отношения.

Общественное мнение, сложившееся в последнее время вокруг государства и его институтов, весьма противоречиво. Однако, независимо от того, поддерживает общество укрепление вертикали власти или негодует по поводу очередных фактов коррупции в государственном аппарате, остается неизменным его отношение к системе государственного управления как некоему феномену, возникающему и живущему по воле политической элиты или каких-либо общественных групп. К сожалению, при этом часто упускается из виду то, что государственные институты развиваются по собственной логике, в рамках объективных законов, и в силу этого могут и должны быть предметом научного анализа, в том числе с позиций теории и истории государственного управления.

Научный, объективный анализ развития деятельности государственного аппарата, его эффективности крайне важен для нашей страны. Однако очевидная необходимость широкого использования современных достижений административной науки сталкивается с одной

стороны, с незнанием ее возможностей (а иногда и ее существования!), а, во вторых, с тем, что научный анализ государственного управления не всегда вписывается в интересы политической верхушки. Географии и физике в этом смысле гораздо проще.

История Российской Федерации показала, что решение острейших проблем в нашей стране невозможно без эффективно функционирующего государства, которое уже не может и не должно ограничиваться скромной ролью “ночного сторожа”. Тезис о необходимости возврата государства к более активной политике во всех областях общественной жизни сегодня разделяется практически всеми политическими силами, да уже и реализуется властями – от решения проблем Северного Кавказа до управления сельским хозяйством. Однако в современных условиях, когда политическая эволюция России ориентируется на самостоятельный и самодостаточный путь развития, это возвращение государства должно означать не только и не просто повышение властных, регулирующих полномочий государственного аппарата, но и соответствующий рост умения и ответственности как политических руководителей, так и чиновничества в целом.

Для России эта проблема носит глобально – исторический характер. Впервые за всю тысячелетнюю историю российское государство реорганизуется в ходе очередной смуты не как традиционная разновидность монархического или тоталитарного режима, а как действительно демократическая система, отвечающая современным международным требованиям в этой сфере.

Осуществляемая реформа государственного управления имеет множество различных аспектов (социальных, национальных, исторических, духовных, экономических, организационных, кадровых и т.д.) и непредсказуемый итоговый результат. Однако представляется принципиальным то, что она по-новому – для России – ставит проблему государственного аппарата, государственного чиновничества в целом. Место и роль государства в жизни общества, эффективность государственной машины напрямую, непосредственно зависят от государственных служащих. Можно без преувеличения сказать, что последние – и непереносимое условие и важнейшее средство преобразования государства, ибо они и есть человеческая, субъектная, решающая компонента государства как субъекта общественного развития.

Основные этапы реформирования системы государственного управления России.

Предварительный этап (1993-2000гг.) В декабре 1991г. было создано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры), позднее оно стало подчиняться Президенту РФ.

Роскадры должны были решать следующие задачи:

- ✓ подготовка концепций формирования системы органов государственного управления и структур отдельных государственных органов;
- ✓ выработка критериев и методик создания новых органов государственного управления и определения необходимой штатной численности аппарата;
- ✓ создание системы подбора кадров для органов государственного управления, их подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Однако фактически функции этого государственного органа свелись к вопросам выработки кадровой политики на государственной службе. Кроме того, в 1994 г. данный орган был упразднен, а его функции переданы различным структурным подразделениям Администрации Президента РФ. Так завершилась первая реальная попытка приступить к проведению административной реформы.

В 1997 г. была образована *Комиссия по государственному строительству*, под эгидой которой была разработана Концепция административной реформы. Только с сентября 1996г. по май 1997г. было подготовлено 12 вариантов Концепции административной реформы. В Концепции в качестве основных обозначались следующие проблемы:

- ✓ гражданин и власть;
- ✓ исполнительная власть: новые функции;
- ✓ проблемы государственной службы;
- ✓ коррупция в системе управления.

Целью реформы государственной службы объявлялось создание не «государевой», а публичной государственной службы, которая «отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям формирующегося гражданского общества». Однако поставленная в президентском Послании 1998 года задача реформирования исполнительной власти и государственной службы в целом так и осталась невыполненной.

Первый этап (2000-2005 гг.). По существу в России административная реформа началась с избрания В.В.Путина Президентом РФ. Уже на рубеже 1999-2000 годов *разработка Концепции реформы государственного управления РФ в Центре стратегических разработок (Центр Г. Грефа)* фигурировала в качестве составной части предвыборной программы В.В. Путина. В начале 2000г. Центр подготовил Концепцию государственного строительства, вобравшую в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998г.

Но, как и в случае с Концепцией административной реформы 1998 г., можно с сожалением констатировать, что Концепция реформы

государственного управления РФ 2000 г. в основной своей части не была реализована в силу разных причин.

В дальнейшем административная реформа осуществлялась в *следующих сферах:*

1. Укрепление вертикали власти в государстве – создание федеральных округов, реорганизация Совета Федерации, приведение нормативных актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством, введение нового порядка избрания глав субъектов Российской Федерации и т.д. В целом эта задача была решена, тем более, что для России она исторически проста.

2. Реформа государственной службы в России. В 2001 году в рамках президентской администрации были сформированы две специальные рабочие группы, одна из которых (Комиссия по реформе правительства) возглавлялась премьером Михаилом Касьяновым, а другая - заместителем руководителя администрации президента РФ Дмитрием Медведевым. Изначальной задачей первой и второй групп была выработка соответственно законодательных и организационных предложений по реформированию системы госслужбы, а также плана по практическому осуществлению этих мер; В январе 2002 г. Президентом была утверждена «Концепция реформы государственной службы в Российской Федерации». На основе Концепции в ноябре 2002 г. была утверждена Федеральная Программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». И Концепция, и Программа выделяют в качестве важнейшей проблемы отсутствие целостной и комплексной системы правового обеспечения государственной службы в РФ. В рамках этого направления были приняты законы «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. и «О гражданской государственной службе РФ» от 27 июля 2004 года. В настоящее время ведется подготовка ряда новых нормативных актов по государственной службе.

3. Реформа органов исполнительной власти. В марте 2004 года был подписан Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Указ кардинально изменил систему органов исполнительной власти в России и совершенно по-другому выстроил прежнюю структуру Правительства РФ.

Анализируя Указ Президента РФ, можно выделить несколько новых положений, касающихся системы федеральных органов исполнительной власти:

1. Систему федеральных исполнительных органов образуют три вида государственных органов: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

2. Новая структура правительства построена по функциональному принципу:

- федеральные министерства лишь определяют государственную политику и осуществляют нормативно-правовое регулирование во вверенной им сфере;

- федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также некоторые специальные функции в области обороны, государственной безопасности и т.п.;

- федеральные агентства оказывают государственные услуги, осуществляют управление государственным имуществом, выполняют правоприменительные функции.

3. Четко определены органы исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, и органы исполнительной власти, возглавляемые непосредственно Правительством РФ. Соответственно полномочия и функции исполнительных органов для первой группы определяются указами Президента, а для второй – постановлениями Правительства.

4. Одно из интересных новшеств заключается в том, что федеральные службы и агентства находятся в ведении федеральных министерств. Министерства осуществляют координацию и контроль подведомственных федеральных служб и федеральных агентств.

В 2003 году Указом Президента РФ создается правительственная *Комиссия по административной реформе*. Она является координационным органом Правительства РФ для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. На Комиссию возложено предварительное рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

В целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. образована *Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления*, которая является постоянно действующим консультативным органом. При Комиссии образованы три межведомственных рабочих группы по основным вопросам административной реформы: реформирование государственной службы и структура федеральных органов исполнительной власти и др. Комиссия осуществляет координацию деятельности совещательных и консультативных

органов при Президенте РФ, а также координационных и совещательных органов, образованных Правительством РФ, по вопросам совершенствования государственного управления.

Второй этап административной реформы (2006 -2008 гг.). В соответствии с решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы Минэкономразвития России внесло в Правительство Российской Федерации доработанные проекты *Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.*

Согласованные проекты были внесены в Правительство Российской Федерации и в целом одобрены на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы в августе 2005 г. Официальная концепция проведения административной реформы была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р.

Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах были:

- ✓ повышение качества и доступности государственных услуг;
- ✓ снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики;
- ✓ повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих **задач**:

- ✓ внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;
- ✓ разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- ✓ оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти;
- ✓ повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти;
- ✓ модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- ✓ формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Основные мероприятия административной реформы были реализованы в 2006–2008 годах.

В соответствии с целями административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах в качестве *индикаторов их достижения* предлагалось использовать следующие:

- ✓ оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг;
- ✓ уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, связанных с государственным регулированием экономики;
- ✓ место России в международных рейтингах по качеству государственного управления.

Положительные результаты административной реформы в РФ за эти годы:

➤ создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) - единого места приема, регистрации и выдачи заявителю документов при предоставлении различных государственных и муниципальных услуг.

➤ обновление системы предоставления государственных услуг - внедрены и существенно улучшены стандарты обслуживания, а за их нарушение предусмотрены административные наказания. Во многих случаях сокращено время ожидания результата услуги. Создается инфраструктура электронного взаимодействия и получения услуг в электронном виде.

➤ снижено административное давление в сфере контроля и надзора (сокращен ряд контрольно-надзорных функций, упорядочены процедуры проверок, более понятными, прозрачными и доступными стали обязательные требования).

➤ улучшения в сфере открытости и участия гражданского общества в подготовке, обсуждении и контроле реализации решений исполнительной власти.

➤ повышение России в ряде рейтингов, характеризующих технологичность исполнительной власти.

Третий этап административной реформы (2009 -2015 гг.). В 2008 году *Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия* Указом Президента РФ от 15 декабря 2008 г. N 1775 была преобразована в *Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы*. Комиссия является постоянно действующим консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях подготовки предложений главе государства по вопросам реформирования и развития государственной службы, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой

области, содействия развитию системы государственной службы. Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже четырех раз в год.

Указом Президента РФ от 9 февраля 2013 г. № 126 вместо этой комиссии формируется *Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров*, которая является **действующей и по настоящее время**.

Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но обычно всего один раз в год. Правда, в 2018 году принято было решение о создании рабочей группы Комиссии. В состав рабочей группы входят представители государственных органов федерального и регионального уровней, образовательных и общественных организаций. Рабочая группа собирается примерно 4 раза в год.

Комиссия формируется в составе председателя Комиссии, его заместителей, ответственного секретаря и членов Комиссии, которые принимают участие в ее работе на общественных началах.

Основными задачами Комиссии являются:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы Российской Федерации;

б) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров;

в) рассмотрение предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе, материалов по вопросам реформирования и развития государственной службы и проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной службы;

г) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам стратегии развития кадрового потенциала Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. N 261 утвердил федеральную программу *"Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)"* Государственным заказчиком - координатором Программы была определена Администрация Президента Российской Федерации. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в пределах своих бюджетных средств было рекомендовано принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных Программой, а также разработать и утвердить программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы. В Республике Башкортостан была принята целевая республиканская программа «Развитие системы

государственной гражданской службы Республики Башкортостан и муниципальной службы (2009 - 2013 годы)». К сожалению, основные цели программы так и остались не реализованными, например, системы управления государственной службой по-прежнему нет.

Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011г. №1021-р была утверждена «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы». Планировалось установить единые перечень лицензируемых видов деятельности и порядок их лицензирования. В области аккредитации создадут единый национальный орган. Ему передадут полномочия иных федеральных органов исполнительной власти по аккредитации, органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия. Планируется переход на оптимизацию и регламентацию не отдельных услуг, а комплексных сервисов "по жизненным ситуациям" (рождение ребенка, приобретение недвижимости, открытие бизнеса и др.). Предусматривается систематическая оптимизация наиболее востребованных муниципальных и государственных услуг. На федеральном уровне к ним относятся регистрация ТС, недвижимости, организаций и ИП, различные виды учета (регистрационный, воинский, кадастровый, в налоговых органах и внебюджетных фондах), назначение пенсий и соцпособий, сдача экзаменов на право управления ТС, выдача соответствующих бумаг, а также удостоверяющих личность документов и др. По данным услугам увеличат количество мест получения, сократят число предоставляемых материалов и сроки оказания.

Значительную роль в реализации реформы сыграл *Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"*.

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления Президент постановил Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих показателей:

- уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году - не менее 90 процентов;

- доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов;

- доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году - не менее 70 процентов;

➤ снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году - до 2;

➤ сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году - до 15 минут.

➤ до 1 января 2013 г. обеспечить замену в отдельных отраслях экономики избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами, включая страхование ответственности;

➤ установление критериев и порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления;

➤ до 1 сентября 2012 г. обеспечить введение административного наказания в виде дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственными и муниципальными служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также за грубое нарушение ими порядка проведения проверочных и иных мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций;

➤ до 1 сентября 2012 г. представить в установленном порядке предложения по разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации,

➤ предусмотреть возможность участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов - до 1 сентября 2012 г.;

➤ представить в установленном порядке предложения по совершенствованию системы оплаты труда государственных гражданских служащих, позволяющие учитывать состояние рынка труда, в том числе по отдельным профессиональным группам, и стимулировать их антикоррупционное поведение, - до 1 декабря 2012 г.;

➤ организовать повышение квалификации государственных гражданских служащих, принимающих участие в предоставлении государственных услуг, - до 1 февраля 2013 г.;

➤ до 1 июля 2012 г. представить в установленном порядке предложения по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, предусматривающие: создание

объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий;

➤ расширение использования механизма ротации применительно к государственным гражданским служащим, замещающим должности большинства категорий и групп должностей государственной гражданской службы (каждые 3-6 лет);

➤ развитие института наставничества на государственной гражданской службе;

➤ установление особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий по результатам работы;

➤ применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ;

➤ совершенствование системы материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих, доведение уровня оплаты их труда до конкурентного на рынке труда, увеличение в оплате труда государственных гражданских служащих доли, обусловленной реальной эффективностью их работы и т.д.

Многое из этого сегодня реализовано и серьезно влияет на эффективное и клиенториентированное поведение гражданских служащих.

Четвёртый этап административной реформы (2015 - н/в). Реформа продолжается.

В Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года Президент РФ предложил внести поправки в Конституцию и провести всероссийский референдум по вопросам изменения Конституции, который может состояться уже весной 2020 года.

Президент предложил закрепить в Конституции изменения по ряду пунктов:

- Приоритет Конституции РФ над международным правом на территории страны.
- Ужесточение требований к кандидатам на президентский пост.
- Запрет на иностранное гражданство или иностранный вид на жительство для представителей власти.

- Изменение статуса и полномочий Госсовета (действует с 2000 года) и усиление позиций губернаторов.

- Изменение роли Госдумы и Совета Федерации: теперь кандидатура Премьера должна пройти утверждение Госдумой, а Президент не вправе отклонить одобренного кандидата. Помимо утверждения кандидатуры Председателя Правительства, предполагается, что Госдума примет участие в формировании Правительства.

- Изменения в назначении руководителей силовых ведомств и прокуроров регионов.

- Закрепление в Конституции РФ социальных гарантий. Законодательно закреплено условие, по которому МРОТ должен быть не ниже прожиточного минимума, обязательна индексация пенсий.

- Закрепление принципов единой системы публичной власти, включающей в себя органы государственной власти и местного самоуправления.

Президент уже создал рабочую группу по подготовке конституционных поправок, в которую вошли 75 человек. Вместе с конституционной реформой идут преобразования в сфере государственной службы.

В настоящее время реализован *Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы»*. В целях обеспечения надлежащего и своевременного исполнения положений Указа Правительство Российской Федерации утвердило *«План мероприятий ("дорожная карта") по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы»*, который остается действующим документом.

Обозначены 4 основных направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы:

1. Совершенствование управления кадровым составом гражданской службы и повышение качества его формирования

2. Совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих, повышение их профессионализма и компетентности

3. Повышение престижа гражданской службы

4. Совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы

Для этого, в частности, до 2018 г. необходимо внедрить в федеральных госорганах электронный кадровый документооборот и обеспечить автоматизированную проверку сведений, представляемых гражданами, поступающими на службу. Важно повысить объективность и прозрачность процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей. До

2019 г. предписано завершить мероприятия по совершенствованию системы материального стимулирования госслужащих, а также структуры их денежного содержания.

24 июня 2019 года подписан Указ Президента «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы».

В соответствии с Указом, *основными направлениями развития государственной гражданской службы* Российской Федерации на 2019 - 2021 годы являются:

а) *совершенствование порядка назначения на должности* государственной гражданской службы Российской Федерации граждан Российской Федерации, государственных гражданских служащих Российской Федерации;

б) *стимулирование гражданских служащих* к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе;

в) *внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих*, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий;

г) *ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий* в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы.

Правительству Российской Федерации необходимо:

➤ создать нормативно-правовую базу, необходимую для совершенствования *практики проведения экспериментов*, направленных на развитие гражданской службы;

➤ обеспечить внедрение *единой методики прохождения испытания* на гражданской службе в федеральных органах исполнительной власти;

➤ представить в установленном порядке предложения по созданию нормативно-правовой базы, необходимой для *совершенствования порядка отбора* кандидатов на замещение должностей гражданской службы;

➤ обеспечить совершенствование на основе единых методологических подходов *порядка проведения аттестации* гражданских служащих;

➤ обеспечить функционирование на базе федеральной государственной информационной системы в области государственной службы *единого специализированного информационного ресурса, предназначенного для профессионального развития гражданских служащих*;

➤ завершить мероприятия по переходу к использованию федеральными государственными органами в кадровой работе *федеральной государственной информационной системы в области государственной службы*;

➤ обеспечить проведение мониторинга качества подготовки гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам;

➤ обеспечить *совершенствование методов оценки* (в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий) профессиональных качеств гражданских служащих и лиц, претендующих на замещение должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв на гражданской службе;

➤ завершить создание нормативно-правовой базы, необходимой для *формирования федерального кадрового резерва* на гражданской службе;

➤ в) обеспечить *оптимизацию структуры денежного содержания гражданских служащих* (без снижения его уровня) путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет;

3.Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации при организации мероприятий, направленных на развитие государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, учитывать основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы.

Вместе с тем, очевидно, что ***масштаб и интенсивность реформы государственного управления сегодня существенно снижаются***:

➤ Сами термины «Административная реформа», «Реформа государственного управления» не применяются в лексиконе как политических руководителей, так и специалистов в области государственного управления.

➤ Снижается уровень кадрового и организационного обеспечения этой реформы.

➤ В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» не упоминаются ни цели, ни задачи, связанные с совершенствованием государственного управления, и это при том, что аналогичный по духу Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 так и назывался: «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Тем не менее, шестой раздел «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» посвящен некоторым вопросам повышения качества государственного управления.

По сути сегодня это единственный документ, направленный на перспективное реформирование государственного управления в целом. В соответствии с ним, приоритетами модернизации системы государственного управления станут:

- *повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, функций, сервисов населению,*
- *широкое использование цифровых технологий,*
- *последовательное внедрение принципов и механизмов стратегического и проектного управления,*
- *формирование квалифицированных кадровых ресурсов государственной гражданской службы,*
- *развитие механизмов оценки регулирующего воздействия,*
- *расширение участия граждан в государственном и муниципальном управлении.*

Основные инструменты:

- *стратегическое и проектное управление,*
- *повышение эффективности планирования и исполнения бюджетных расходов, в том числе развитие контрактной системы в сфере закупок,*
- *внедрение цифровых технологий ("цифровизация") в практическую деятельность органов государственного управления,*
- *оценка качества предоставления услуг на региональном и муниципальном уровнях,*
- *внедрение современных кадровых технологий на гражданской службе.*

Признавая необходимость и актуальность предлагаемых мер, следует отметить:

1. *Эти изменения носят локальный и несистемный характер.*
2. *По существу, они не влияют на базовые мотивации гражданских служащих.*
3. *Хотя подобные изменения носят непрерывный (перманентный) характер и выступают как постоянные и сложные функции государственного управления, тем не менее, для реализации этих задач по-прежнему не предусматривается специальное организационно-кадровое обеспечение.*

Это означает, что профессионального подхода к организации и проведению административной реформы пока нет.

6.3. Административная реформа в России: понятие, содержание, этапы и направления

Все существующее нуждается в обновлении, тем более это касается такой сложной и динамично развивающейся сферы, как система государственного управления. Известно, что управляющая система не может быть менее сложной, чем управляемая система. Если общество (управляемая система) развивается постоянно, то так же динамично должно быть и государственное управление (управляющая система).

Термин **«административная реформа»** имеет несколько значений. В широком смысле слова под административной реформой понимается реорганизация системы государственного управления, иногда ведущая даже к смене государственного строя. Так, административные реформы Петра I привели не только к замене системы органов государственного управления, но и к формированию на базе сословно-монархического государства императорской России. В целом можно считать, что в Российской Федерации такого масштаба реформа была осуществлена в 90-е годы прошлого века и в ближайшем будущем речь может идти только о небольших, непринципиальных изменениях.

В узком смысле слова административная реформа – это реорганизация деятельности чиновничества, государственных органов для повышения эффективности их работы. Такая реформа нам еще только предстоит.

Наиболее острые проблемы развития исполнительной власти и в самых общих чертах меры по ее реформированию намечались в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию начиная с 1996 г. Однако понятие "административная реформа" употребляется лишь в Послании 2001 г. При этом в качестве основной поставлена задача: «...пересмотреть не только и не столько структуру и штаты, но главным образом - функции органов власти». И только в Послании Президента РФ 2002 г. говорится «...о необходимости административной реформы» и определяются основные направления модернизации исполнительной власти, охватываемые в настоящее время понятием «административная реформа».

Необходимость перманентной (постоянной, непрерывной) реформы. Чем более динамичным является общество, тем важнее значение этих реформ. Сегодня, по существу, мы должны говорить о постоянной реорганизации работы государственного аппарата. Почему? Ведь, казалось бы, чиновники должны работать по жестким регламентам и не отступать от них. Однако организация, методы, стиль управления изначально задаются управляемой системой. *Один из законов управления гласит, что субъект управления не может быть примитивнее объекта управления.* Общество как объект управления сегодня крайне динамично, очень быстро меняются структура, идеология, отношения, ценности, содержание деятельности, что делает общество все более сложным организмом. Следовательно, субъект государственного управления – а это в первую очередь чиновники – должны

быть не менее, а лучше даже более динамичны, чем общество в целом. В противном случае субъект управления на изначально, на базовом уровне не сможет выполнять свою задачу: обеспечивать необходимый уровень координации между различными социальными подсистемами.

Внедрение инноваций в деятельность чиновников должно стать важнейшим критерием оценки их эффективности. Однако это сделать весьма непросто. Рыночные структуры (фирмы, корпорации), находящиеся в условиях конкуренции, вынуждены в рамках естественного отбора, «автоматически» создавать и внедрять новое в своей работе для того, чтобы обеспечить свое выживание. Государственные органы – монополисты в своей области и поэтому механизм поиска и внедрения эффективных инноваций может быть инициирован только сверху, со стороны главы государства и его ближайшего окружения. При этом, разумеется, могут использоваться как инструменты формальной регламентации инновационной деятельности (аттестация госслужащих на основе такого показателя как внедрение инноваций), так и соответствующие рыночные механизмы (конкуренция между чиновниками, системы «кайдзен», «бережливое правительство» и т.д.).

Главная непосредственная цель административной реформы в России – обеспечение эффективности государственного управления в современных условиях, а **основной метод** – не просто демократизация и профессионализация этой системы, а создание таких организационно-экономических условий, которые с необходимостью формируют мотивацию госслужащих к эффективной деятельности. Разумеется, это потребует изменения на практике стиля, методов работы аппарата в соответствии с принципами правового государства (законность, приоритет прав личности и т.п.). Особо следует сказать о двух важнейших условиях, без которых реформа будет обречена на имитацию или хаотичные метания, причем даже в том случае, если в российском обществе будут сохраняться тенденции развития в сторону современного рыночного общества. Первое условие – **наличие политической воли**, которая сводится не только к искреннему желанию первого лица государства иметь современный и эффективный госаппарат, (впрочем, в нашей стране и это немаловажно!), а к реальному и, желательно, осознанному интересу правящей политической элиты в настоящем, действительном совершенствовании государственного управления в России.

Второе условие успешной реформы – ее соответствующее **организационно-кадровое обеспечение на профессиональном уровне**. На практике это означает создание организационного механизма, наделенного соответствующими ресурсами и полномочиями по подготовке и проведению административной реформы в стране. Вообще-то реформа должна иметь

целый шлейф соответствующих условий: правовое, кадровое, политическое, информационное, социальное, техническое, международное обеспечение и т.д. Организационно-кадровое обеспечение особо упоминается здесь не только в силу ее номинальной значимости, но и потому, что это одно из самых узких мест в реорганизации государственного управления.

В целом можно выделить *две главные непосредственные причины* административной реформы в нашей стране:

1. *Роль государства в современном обществе не только не ослабевает, но и становится все более значимой.* Общество развивается, усложняются его связи и отношения, однако необходимость организации и координации различных социальных элементов и структур не только не исчезает, но и становится более актуальной. Непонимание этого в 90-х годах прошлого столетия привело к тому, что Россия просто стала утрачивать основные признаки единого государства, деструктивные процессы разложения государственности при развале Советского Союза перекинулись и на Российскую Федерацию.

2. *Государственный аппарат России сегодня малоэффективен*, он становится тормозом развития страны. Что, по существу, мешает нам выйти в число процветающих стран? Мы имеем хороший кадровый потенциал, наша система образования остается одной из самых лучших в мире. У нас огромные природные богатства, мы самое богатое в этом смысле государство в мире – это бесспорное естественное конкурентное преимущество России. Мы по-прежнему сохраняем передовые позиции во многих областях науки и производства. Однако реализовать все эти возможности мы не можем, в первую очередь из-за недостаточно эффективного управления данным потенциалом со стороны государства. Для сравнения можно привести такие объективно бедные страны, как Германия и Япония, которые обеспечивают высокий уровень жизни как раз за счет эффективного управления своими относительно скромными ресурсами.

Каковы важнейшие особенности современной административной реформы?

1. *Возможность научного подхода.* Научный, объективный анализ деятельности государственного аппарата, его эффективности крайне важен для нашей страны. Однако очевидная необходимость широкого использования современных достижений административной науки сталкивается с одной стороны, с незнанием ее возможностей (а иногда и ее существования!), а, во-вторых, с тем, что научный анализ государственного управления не всегда вписывается в интересы части политической верхушки. Географии и физике в этом смысле гораздо проще.

2. *Ответственность политического руководства за ход реформ.* Это условие во все времена было важным, особенно для России. Однако в

современных условиях, когда Россия ориентируется не только на стандарты западной демократии, но и на свои собственные интересы, особенно важным становится рост умения и ответственности как политических руководителей, так и чиновничества в целом. Одно дело, когда ты ведешь страну по заданному страной-лидером фарватеру (как большинство европейских стран, например), и другое дело – вести государственный корабль с учетом своих, в том числе геополитических интересов.

3. *Демократическая направленность реформы.* Для России эта проблема носит глобально – исторический характер. Впервые за всю тысячелетнюю историю российское государство реорганизуется в ходе очередной смуты не как традиционная разновидность монархического или тоталитарного режима, а как действительно демократическая система, отвечающая современным международным требованиям в этой сфере. Если прежние реформы строились в парадигме «господин (государство) - подданные», то сегодня – в парадигме «партнер - партнер». Это требует высокого уровня зрелости и ответственности от обеих сторон. По сути субъектами (сторонами) этой реформы являются не только государственные структуры, но и граждане как объект государственного управления.

В Республике Башкортостан этот поворот чуть более сложен не только в силу некоторой провинциальности и достаточно ярко выраженных восточных традиций, но и из-за того, что демократизация государственного управления идет вместе с развитием государственности Республики Башкортостан.

4. *Направленность на изменение мотивации государственного аппарата.* Практика показывает, что все реформы будут носить только внешний, формальный характер и не приведут к конечным результатам, если они не изменят систему интересов госслужащих таким образом, чтобы реально мотивировать их к максимальной отдаче во имя конечных целей государства и общества. Главное в современной реформе – не набрать или подготовить чиновников, а правильно их мотивировать.

5. *Негативная внешняя среда.* Важной особенностью современной административной реформы является то, что проводится она в условиях активной информационной, экономической, политической борьбы против нашей страны со стороны США и ее сателлитов. Это противостояние так или иначе было всегда, но сейчас оно начинает приобретать признаки цивилизационной войны. Это обстоятельство существенно осложняет проведение административной реформы, поскольку в отношения двух сторон «государство-народ» активно начинает вмешиваться третий игрок, чья цель – нанести максимальный урон обществу в целом, а в перспективе уничтожить как самостоятельную цивилизацию. Для этого используются практически все методы, направленные на разложение обеих сторон: от подкупа, запугивания,

разложения политической элиты до открытой поддержки несистемной оппозиции. Причем главный удар направлен не столько на экономическое, военное или политическое ослабление России, а на разрыв конструктивной связи власти и народа, провоцирование разрушительного для России «народного бунта» под флагом борьбы с коррупцией, бюрократизмом и т.п. Все это, с одной стороны требует ускорения реформы, а с другой - весьма существенно осложняет преобразования, поскольку они легко могут скатиться до «цветной революции» по украинскому сценарию.

6. Организация работы государственного аппарата не только на принципах рациональной бюрократии, но и нового менеджмента. Традиционно выделяют восточную и западную (рациональную) бюрократию. Известно, что публичной службы как таковой в рамках восточной модели не существовало, а вся армия чиновников работала не на обеспечение нужд граждан, а на защиту интересов центральной власти и своих собственных потребностей. При этом чиновники обладали, с одной стороны, возможностями для широкого произвола, а с другой - постоянно подвергались опасности репрессий со стороны своего суверена.

Основные проблемы современной административной реформы. Казалось бы, даже этот далеко не полный перечень действий руководства страны говорит об активных и действенных мерах в рамках совершенствования деятельности государственного аппарата. Однако управленческий анализ как принятых в этой области правовых актов, так и организация их подготовки и реализации показывает, что эта работа недостаточно эффективна.

По крайней мере, можно выделить три крупнейших просчета в осуществлении административной реформы. Первый заключается в том, что такого рода сложные, системные и глубокие преобразования *можно реализовать только на профессиональной основе*. Так, для того, чтобы провести серьезную реорганизацию своего предприятия, руководитель приглашает специалистов – управленческих консультантов. Тем более это касается гораздо более сложной системы государственного управления. Однако в России до сих пор нет государственного органа, который бы профессионально оценивал эффективность государственного и муниципального управления и соответственно готовил его преобразование. Комиссионный подход, который практикуется у нас в настоящее время, не позволяет профессионально и ответственно решать эти проблемы. Многочисленные и в принципе безответственные комиссии, которые не имеют специального аппарата, носят совещательный характер и собираются 4 раза в год, это достаточно наглядно демонстрируют.

Во-вторых, серьезная реформа государственного управления – это длительный, многоплановый и последовательный процесс, который просто

невозможен без системного и концептуального сопровождения. Пока все действия в этой области носят эклектичный и плохо скоординированный характер. Отсутствие системности и концептуальной основы преобразований зачастую приводит только к дезорганизации госаппарата, к организационной и кадровой нестабильности государственных структур. Управленческий анализ показывает, что давно уже крайне необходима концепция и соответствующая стратегия проведения административной реформы в России, которые определили бы основные направления, приоритеты, механизм и последовательность совершенствования системы исполнительных органов в частности, и всей системы государственного управления в целом, включая не только региональный уровень государственной власти, но и местное самоуправление.

Третий просчет заключается в том, что **содержание самих реформ практически не приводит к нужному результату**, и напоминает попытки реформирования квартета из известной басни И.А. Крылова. Нужно иметь в виду, что реальная реформа работы государственного аппарата не может сводиться только к организационным или процедурным преобразованиям, необходим комплекс мер по корректировке статуса и условий деятельности госслужащего.

Смысл реформы – *создание таких организационных, экономических, нравственных условий, такой корпоративной культуры, которые объективно вынуждали бы чиновника служить с максимальной отдачей, честно и творчески.* Только такие меры могут радикально изменить отношение чиновников к своей работе, изменить качественные характеристики государственных служащих, справиться с коррупцией и т.д. Это уже чисто управленческая задача, которая, кстати, вполне успешно решена на Западе и без серьезных проблем могла бы быть осуществлена у нас. Однако идеологи нашей административной реформы, видимо, в силу отсутствия достаточной управленческой компетентности, в принципе не ставят целью преобразований системное изменение условий деятельности чиновника для повышения мотивации к эффективной деятельности.

Таким образом, административная реформа в России делает пока только первые шаги и ее результаты носят в лучшем случае тактический характер. Почему такое происходит? В чем проблемы государственного управления в современной России – тема следующего параграфа.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1 Назовите значения термина «административная реформа».
- 2 В чем связь между реформой местного самоуправления и административной реформой?
- 3 Почему в современных условиях необходима постоянная реорганизация работы государственного аппарата?

4 Назовите особенности исторического опыта реорганизации государственного управления в нашей стране.

5 В чем сущность и принципы реформ государственного аппарата в западных странах?

6 Каковы непосредственные причины, важнейшие особенности и главные цели административной реформы в России?

7 В чем заключаются базовые принципы рациональной бюрократии?

8 Какой должна быть реформа государственного управления в России?

9 Каков первый опыт, первые этапы административной реформы в современной России?

10 В чем сущность и значение Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.?

11 Назовите важнейшие проблемы современной административной реформы в нашей стране.

12 Как называется Программа по развитию государственной гражданской службы, утвержденная Президентом РФ 10 марта 2009 г.?

13 Перечислите основные задачи, которая решает Комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров.

14 Какая целевая республиканская программа была принята в 2009 году в Республике Башкортостан по развитию государственной и муниципальной службы?

6.4. Основные проблемы и пути совершенствования современного государственного управления в Российской Федерации и Республике Башкортостан

В данном пособии проблема реформирования российского государства рассматривается с точки зрения *организационно-управленческих подходов*, тех, что исследуются на Западе в рамках так называемой административной науки. У нас эта сравнительно новая отрасль управленческого знания больше известна как наука государственного управления.

Система государственного управления в России – не как наука, а как важнейший атрибут государства – радикально изменилась за последние годы: создана новая правовая база, функционируют иные, чем прежде, органы государственного и местного управления, существенно поменялись принципы и приоритеты этой системы. В Республике Башкортостан также были осуществлены глубокие преобразования как в рамках демократизации, так и в области суверенизации государства. Верховный Совет сменил профессиональный парламент – Государственное Собрание, сформирован институт Президента (Главы), реорганизованы республиканские и территориальные исполнительные органы, создана собственная система конституционного права, своя система подготовки кадров (БАГСУ) и т.д.

Можно говорить о том, что сформирована в целом новая государственная служба. Ее важнейшими особенностями по сравнению с

советской госслужбой является, с одной стороны, опора на исторические традиции российского государственного строительства (единая табель о рангах, учет местной и региональной специфики, автономия местных органов власти (земств) при сохранении государственных гарантий и льгот муниципальным служащим и т.д.). С другой стороны – широкое использование опыта организации государственного управления, государственной службы в западных странах, особенно в США, Франции, Германии. Размах и глубина преобразований, а также степень использования иностранного опыта, пожалуй, не уступят реформам петровской эпохи.

Однако позитивный результат современной реформы как государственной службы, так и системы государственного управления в целом, оставляет желать лучшего. Неповоротливость, коррумпированность государственной машины, ее оторванность от нужд граждан, общая неэффективность стали в последние годы устойчивой доминантой общественного мнения. Наша государственная бюрократия, чья нормативная база, а также провозглашенные принципы организации и функционирования вполне соответствуют современным западным стандартам, подчас менее эффективна, чем даже во времена распада Советского Союза. На первый взгляд, это непонятно, так как те же реформы и возникающие как их следствие соответствующие государственные системы обеспечивают в других странах более-менее приемлемый уровень управления. Что же мешает нам: ментальные, сущностные, системные проблемы (“западная демократия не для нас”); или тактические ошибки, неумелая реализация в принципе верно выбранного курса?

Думается, что имеет место и то, и другое, но основное – не совсем корректная с точки зрения управления административная реформа, которая идет в стране уже 20 лет, но ее результаты носят в лучшем случае тактический характер, связанный в основном с внедрением современных информационных технологий в отношения «государство – личность». Выше уже отмечалось, что эта реформа недостаточно профессиональна, не системна и содержательно не эффективна. Попробуем разобраться в этом подробнее.

Начинать анализ необходимо с выявления проблем.

В переводе с греческого языка проблема переводится как нерешенная задача. Субъективно проблема воспринимается людьми как некоторое препятствие, трудность, мешающее достижению их целей. В нашем понимании *проблема организации – это отклонение организации от объективной логики, от естественных закономерностей ее развития, угрожающее ее существованию*. Это своего рода болезни (патологии) организации или ее подсистем. Причины таких проблем могут быть как объективными, так и связанными с человеческим фактором (ошибки,

недооценка и т.д.). Решить проблему – значит минимизировать или убрать отклонение организации от объективной логики своего развития.

Итак, рассмотрим **реальные проблемы государственного управления и пути их решения в нашей стране.**

Уровни и виды проблем Республики Башкортостан структурно те же, что в России или в мире:

1. Уровень (проблемы организации):

Проблемы РБ в целом, как социальной системы (субъекта РФ)

2. Уровень (проблемы подсистем организации)

Проблемы социальных подсистем РБ:

- *Проблемы государственного управления*
- *Проблемы социальной сферы*
- *Проблемы экономики*
- *Проблемы духовной жизни*
- *Проблемы политической сферы*

3. **Проблемы государственного управления (проблемы одной из подсистем организации)**, на наш взгляд, на данном этапе являются ключевыми, не решив их, трудно рассчитывать на полноценное и эффективное решение остальных подсистем. Проблемы других подсистем на некоторых этапах развития общества также могут выходить на первый план, тем не менее, в рамках данного раздела они не рассматриваются.

Выделим **группы проблем государственного управления**, т.н. проблемные поля или зоны.

Проблемные поля государственного управления в РБ:

1 *Управленческие проблемы (проблемы тех, кто управляет системой государственного управления)*

2 *Организационные проблемы государственного управления*

3 *Кадровые проблемы государственного управления*

4 *Технологические проблемы государственного управления*

5 *Правовые проблемы государственного управления*

6 *Социальные проблемы государственного управления*

7 *Материально-технические проблемы*

8 *Финансовые проблемы*

В рамках данных проблемных зон системы государственного управления **основной на данном этапе** является проблема неэффективной организации государственного управления.

1. Управленческие проблемы. В чем заключаются управленческие проблемы и пути их решения?

Формулировка проблемы: Недостаточное профессионально-технологическое обеспечение системы государственного управления (в первую очередь в организационной и кадровой сферах) со стороны тех, кто

возглавляет систему государственного управления.

Причина: относительно низкий уровень профессиональной (управленческой) компетенции как на политическом уровне, так и на менеджерском (среднего звена) уровне.

Пути решения:

А) Политический уровень:

➤ *провести корректную и профессиональную проблемную диагностику в системе ГМУ с участием экспертов,*

➤ *принять принципиальные решения по формированию необходимого ресурсного обеспечения реформы государственного управления, в первую очередь управленческое и организационное обеспечение реформы (создание полноценного органа управления административной реформой)*

Б) Менеджерский уровень:

➤ *формирование условий и мотивации в повышении реальной управленческой компетентности руководящего корпуса госаппарата*

Содержательно для специалистов этот блок проблем прост и решения очевидны. Однако это решения высшего государственного руководства и принять их может только оно само. Экспертное окружение, компетентное лобби, к сожалению, пока слишком слабы и сами не всегда понимают суть и направления необходимых действий. Между тем без таких решений системная, последовательная и профессиональная работа по повышению эффективности государственного управления просто невозможна. В лучшем случае это будет лишь разовые, несистемные шаги, способные привести только к тактическому успеху. В худшем – бесполезная трата времени и других ресурсов общества. В сфере государственного управления любая серьезная реформа невозможна без политической воли правящего класса и лидера, который за ними стоит, но не менее важно, чтобы этот лидер определил правильную стратегию и содержание реформы.

2. Организационные проблемы. _Это как раз та проблема, которую может и должен решить первый руководитель.

Формулировка проблем: 1. Структура органов государственного управления не в полной мере соответствует функциональной структуре государственного управления.

2. Уровень организационной культуры в ОГУ не обеспечивает эффективное государственное управление.

Причины: Отсутствует необходимое ресурсное (организационное) обеспечение для решения этих проблем

Пути решения: Формирование органа управления госслужбой (административной реформой) для того, чтобы:

А) построить современную работу с кадрами госслужбы:

➤ *Формирование кадрового потенциала*

➤ *Мотивация государственных служащих*

.Б) организовать эффективную работу госаппарата:

➤ *Оценка эффективности государственных органов*

➤ *Оптимизация деятельности, структуры государственных органов*

➤ *Формирование современной организационной культуры госаппарата*

.В) разработать и вести административную реформу: выявление проблем ГУ, обоснование и обеспечение путей их решения.

3. Кадровые проблемы

Формулировка проблемы: Недостаточная реализация кадрового потенциала гражданских служащих из-за низкой мотивации к инновациям, клиенториентированному и антикоррупционному поведению в своей профессиональной деятельности.

Причины: устаревший тип организационной культуры в ОГУ, система сложившихся отношений не мотивирует госслужащих проявлять эти качества.

Пути решения:

1. Мотивация государственных служащих:

➤ *Анализ мотивационной среды*

➤ *Корректировка мотивации через систему организационных отношений*

2. Формирование кадрового потенциала на основе современных технологий:

➤ *Кадровый контроллинг*

➤ *Прием, адаптация*

➤ *Обучение и развитие*

➤ *Оценка, аттестация*

Уровень способностей выполнять функции государственного управления определяется количеством служащих, уровнем и качеством их профессиональной подготовки, опытом работы, технологическим обеспечением. В этой области есть некоторые проблемы, однако, по нашему мнению, они не носят принципиального характера и существенно не влияют на качество государственного управления в целом. Проблемы мотивации, наоборот, становятся все более значимым тормозом развития государственного управления как в Республике Башкортостан, так и в Российской Федерации. Мотивация как комплекс побудительных факторов, заставляющих работника определенным образом относиться к выполнению своих функций, является сложным и крайне важным фактором, определяющим качество рабочей силы.

Оценивая направленность мотивации, можно отметить, что в целом государственные служащие мотивированы к добросовестному и

ответственному выполнению своих функций, мотивированы к соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих, а также к долгосрочной работе в государственном органе. Существующие здесь проблемы не носят системного характера.

Ключевая проблема повышения эффективности работы государственного аппарата, решить которую невозможно в существующих организационно-правовых условиях – это недостаточная мотивация гражданских служащих к инновациям в своей профессиональной деятельности, клиенториентированному и антикоррупционному поведению в рамках своей служебной деятельности. Отсутствие мотивации в этой области не дает реализовать в достаточной мере накопленный потенциал, сдерживает его развитие. Следует подчеркнуть, что сегодня именно эта направленность мотивации работников обеспечивает решающее долгосрочное преимущество и долгосрочную конкурентоспособность любой современной организации, в том числе и государственных органов.

Пути решения:

Базовая мотивация основывается *не столько на специальных стимулах, сколько на системе определенных материально-финансовых и духовных интересов, которые, в свою очередь, вытекают из социальных (организационных) отношений.*

Для того, чтобы обеспечить мотивацию государственных служащих к непрерывному совершенствованию своей деятельности и клиенториентированному поведению *необходимо целенаправленно менять систему приоритетов и ценностей организационной культуры в государственных ведомствах, скорректировать критерии и методы оценки государственных служащих, таким образом, чтобы они мотивировали сотрудников соответствующим образом.*

В частности, необходимо:

- проведение регулярной (один раз в год) и комплексной оценки работника, где ключевым критерием будет внедрение государственными служащими инноваций в рамках своей профессиональной деятельности (аттестации),
- проведение тренингов и консультаций по формированию современной организационной культуры,
- специальная управленческая подготовка руководителей среднего звена и т.д.

Профессионально эту задачу способен выполнить предлагаемый нами государственный комитет по административной реформе, в частности, департамент организации государственной (и муниципальной) службы.

4. Правовые проблемы.

Формулировка проблемы: Многие правовые нормы устарели и не обеспечивают реализацию современных технологий государственного управления.

Причины: Недостаточное профессиональное (управленческое) обеспечение законодательства в сфере государственного управления.

Пути решения:

1. Совершенствование законодательства о госслужбе на основе предложений органа управления госслужбой.

2. Изменения в правовой сфере должны строиться на принципе приоритета внедрения новых организационных и кадровых технологий в практику работы государственных служащих.

Предлагаемый нами департамент нормативно-правового обеспечения административной реформы государственного комитета по административной реформе мог бы и должен был этим заняться.

5. Технологические проблемы.

Формулировка проблем: 1. В недостаточной мере внедряются новые технологии государственного управления.

2. Уровень владения существующими технологиями достаточно низок.

Причины: Отсутствие интереса (мотивации) гражданских служащих как к внедрению новых (эффективных, клиенториентированных) технологий, так и к своему полноценному профессиональному росту.

Пути решения:

Создание организационных, кадровых и информационных условий для внедрения и реализации современных технологий государственного управления на высоком уровне. Это и технологии делопроизводства и технологии работы с гражданами, технологии государственного контроля и т.д.

6. Социальные проблемы.

Формулировка проблемы: Недостаточно конструктивный тип взаимодействия государственных служащих и населения, относительно высокий уровень отчуждения граждан от государственной власти.

Причины: 1. Традиционное недоверие населения к чиновникам.

2. Неэффективная организация работы государственного аппарата.

3. Отсутствие системной работы по формированию конструктивного имиджа гражданских служащих в глазах населения.

Пути решения:

1. Формирование эффективной, открытой, клиенториентированной и некоррумпированной модели государственного управления.

2. Формирование позитивного имиджа государственных служащих.

3. Реализация программ по развитию гражданского общества, по вовлечению граждан в управление общественными делами.

Организация, координация и планирование этой деятельности должны быть также в компетенции государственного комитета по административной реформе.

Ожидаемые результаты административной реформы:

1. Профессиональная и эффективная организация государственного управления на основе современных технологий.
2. Снижение уровня коррупции до среднеевропейских показателей.
3. Интенсивное и непрерывная модернизация государственного аппарата на принципах эффективности и ориентации на клиента.
4. Рост удовлетворённости граждан деятельностью государства, в том числе государственными услугами.

Трудно уверенно говорить о количественных показателях, но, при реализации данных предложений, мы получим эффективное государственное управление на качественно новой системной основе.

Какой должна быть реформа государственного управления в России? Прежде всего, реформа должна быть продуманной (научной), целостной (системной) и методичной (последовательной). Причем общие, концептуальные основы ее необходимо согласовать как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Научность означает понимание всей глубины и сложности проблемы развития государственного управления, основанного на учете как законов социального управления, так и исторического и зарубежного опыта. Итогом здесь должна быть реальная комплексная программа, увязывающая стратегические задачи с конкретными шагами по их осуществлению.

Системность предполагает не только учет всех аспектов развития государственных органов, но и включение его в общую схему реформирования российской государственности.

Методичность здесь не только последовательность действий, но и упорство, настойчивость в их осуществлении. По большому счету, все нынешние проблемы государственного управления вполне естественны и ожидаемы для нас, поэтому нужно просто последовательно, постепенно и методично работать по их разрешению.

Таким образом, мы видим, что система государственного управления в России находится на перепутье и выбор путей ее развития (западный, традиционный, свой собственный) по-прежнему актуален. История, Россия сделают этот выбор, важно лишь, чтобы он был осуществлен своевременно и при достаточном системном, информационно-аналитическом, кадровом и организационно-техническом обеспечении.

Вопросы и задания для проверки знаний:

- 1 В чем причины недостаточной эффективности государственного управления в России?

2 Назовите и раскройте общие проблемы административной реформы в Российской Федерации на современном этапе.

3 Обоснуйте необходимость научного, объективного анализа деятельности государственного аппарата, его эффективности.

4 В чем заключается позитивный результат современной реформы как государственной службы, так и системы государственного управления в целом?

5 Раскройте организационные (кадровые, правовые, технологические, социальные) проблемы государственного управления в современной России.

6 Какой должна быть реформа государственного управления в России?

7 Укажите основные направления реформы государственного управления в России.

8 Какие преобразования были осуществлены в системе государственного управления Республики Башкортостан в рамках демократизации и в области суверенизации?

РАЗДЕЛ 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Глава 1. Понятие и основы местного самоуправления

1.1. Муниципальное управление как наука и учебная дисциплина

Возникновение теории и практики местного самоуправления. Изначально местное самоуправление возникло из родовой общины — первичной ячейки человеческого общества. Объединенные суровыми условиями жизни, люди были вынуждены добывать пищу и выполнять ряд других функций совместно. Отсюда возникли определенные правила самоорганизации совместной жизни, ограничивающие интересы каждого человека во имя общих, групповых интересов. Объединение и необходимость самоорганизации диктовались необходимостью выживания родов (общин). Эта организация людей и была первичной основой самоуправления.

Исторически самоуправление, община старше, чем государство. С развитием человеческой жизни усложнялись и формы самоорганизации людей. По мере совершенствования способов ведения хозяйства численность производственного коллектива постепенно уменьшалась от большой общины до размера семьи, число первичных ячеек общества возрастало, появилась необходимость во властных структурах, регулирующих межобщинные, межсемейные отношения. Так постепенно возникает государство.

Роль общины в государстве в разных странах и в разные исторические эпохи не была одинаковой. Она то уменьшалась, то возрастала. Предшественниками современного европейского местного самоуправления можно считать демократии античного мира. Греки дали миру представление о гражданственности как добродетели, присущей истинному гражданину. В Афинах оформился ареопаг как центральный коллегиальный орган полисного (городского) самоуправления. Прочные самоуправленческие традиции Древнего Рима установили понятие «муниципия». Средневековые вольные города, которые жили по своим хартиям и имели свою административную и судебную власть, внешнеторговые связи, высокую степень финансовой самостоятельности, сформировали «городское сословие», как особую, достаточно самостоятельную и широкую социальную группу. Здесь же возникли гильдии, братства, коммуны - как гражданские ассоциации, как фундамент самоуправленческих начал.

Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться на рубеже 18-19 столетий. Тогда же появились первые теории самоуправления. Первая из них, англосаксонская, предполагала формирование муниципальной организации снизу, от гражданской инициативы населения, а вторая, континентальная, или французская, строила муниципалитет сверху,

под началом и контролем государства. Впоследствии эти подходы к местному самоуправлению развились и стали базовыми в западноевропейском сообществе. В это же время возникло первое государственное законодательство, регулирующее муниципальную деятельность (Англия, Франция, Пруссия и др.). Законодательное закрепление прав местного самоуправления нашло свое наиболее полное отражение в бельгийской конституции 1831 г., которая сыграла значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах. Стала развиваться и наука о местном самоуправлении.

За последние 200 лет местное самоуправление получило развитие во всем мире. Оно законодательно оформилось, накопило огромный опыт решения местных проблем. Не только европейские государства, но и США, Япония, Австралия, Турция и многие другие страны накопили значительный опыт демократического решения местных проблем, привлечения граждан к муниципальной деятельности. Советом Европы была принята Европейская Хартия местного самоуправления — специальный документ, провозглашающий основные права местного самоуправления. К Хартии присоединилось большинство европейских государств, в том числе и Россия. Для взаимодействия с региональными и местными властями европейских государств в Совете Европы создана специальная структура — Конгресс местных и региональных властей с двумя палатами — региональной и местной. Детально отработаны все механизмы и процедуры самоуправления, сложились устойчивые традиции, отлажено взаимодействие с органами государственной власти, сформировались муниципальная наука и система подготовки муниципальных кадров.

Объект, предмет, методы теории муниципального управления.

Объектом теории муниципального управления являются связи, процессы и закономерности, возникающие в сфере решения вопросов местного значения, то есть в сфере самоорганизации местного сообщества.

Предмет теории муниципального управления - управленческие связи, процессы и закономерности, возникающие в этой сфере. Таким образом, здесь рассматривается деятельность населения и создаваемых им органов по организации, регулированию, координации развития местного сообщества.

Следует подчеркнуть, что теория муниципального управления является *междисциплинарной наукой*. Это научное направление возникло на пересечении теории самоорганизации, теории государственного управления и менеджмента (при ведущей роли политологии и юриспруденции); впоследствии во многом использовались достижения других социальных наук — психологии, философии, социологии, истории, социальной литературы. Следует подчеркнуть, что система муниципального управления входит в блок управленческих дисциплин (вместе с социальным

управлением, государственным управлением. менеджментом и т.д.), наиболее тесно взаимодействуя с правовыми и социально-политическими науками.

Из правовых дисциплин наиболее близка к науке муниципального управления наука муниципального права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности организацией местного сообщества. Но теория муниципального управления стремится раскрыть объективно существующие закономерности в области управленческой деятельности в муниципальном образовании, чтобы повысить ее эффективность, в то время как предметом науки муниципального права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы.

Необходимо остановиться также на взаимосвязи теории муниципального управления с теорией управления и, в частности, с теорией организации. Теория организации занимается вопросами эффективного функционирования социальных систем и управления ими. Поскольку одной из областей этой деятельности является работа управленческого персонала, то теория организации занимается в определенном смысле и работой персонала органов муниципального управления.

Какую роль играет теория муниципального управления в современном обществе? Она выполняет следующие основные *функции*:

- познавательная – объяснение сторон, механизма, причин муниципального управления;
- мировоззренческая – формирование определенного отношения граждан к тем или иным аспектам местного самоуправления;
- регулятивная – разработка приемов, программ, предложений по совершенствованию системы муниципального управления;
- прогностическая – определение перспектив и тенденций развития муниципального управления.

Арсенал исследовательских средств и инструментов теории муниципального управления включает все основные *методы* научного исследования: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение, обобщение. Кроме того, значительную роль играют такие методы как структурный, системный, функциональный, диалектический, исторический, ситуационный и другие.

Вышеописанные методы носят общенаучный характер, однако существуют и специфические методы, позволяющие получать главным образом социальную информацию. К ним относятся статистические, экономические, социологические методы. Так, среди социологических методов можно назвать опрос, интервью, анализ документов, социологическое наблюдение и эксперимент. Сложность и многоаспектность местного самоуправления требуют исследования фактов в их совокупности,

во взаимообусловленности, поэтому и методы исследования должны применяться системно, в комплексе.

Любая наука предполагает выявление и анализ собственного категориального аппарата и закономерностей. Существуют *категории науки муниципального управления*.

Категории - это понятия, слова, с помощью которых наука раскрывает свой предмет. Категориальный аппарат науки государственного управления достаточно велик. К основным категориям относят такие как «местное сообщество», «муниципальное образование», «муниципальное управление», «управление», «муниципальные органы», «методы муниципального управления», «принципы муниципального управления» и т.д. Бесконечное многообразие категорий можно группировать как по уровню обобщения (общие и частные), так и по содержанию (категории, характеризующие субъекты муниципального управления, объекты муниципального управления, процесс муниципального управления и т.д.). Перечень базовых категорий дается в оглавлении учебного пособия, в перечне экзаменационных вопросов, в рабочей программе курса.

Становление науки муниципального управления. В России до XX в. муниципальное знание вместе с муниципальным хозяйством и благоустройством находилось в полном небрежении и главное общественное внимание в области местного хозяйства уделялось земству, в котором либералы видели зародыш будущей российской Конституции.

Некоторое оживление интереса к муниципальным вопросам в 1920-е гг. сменилось долгим забвением. В западных странах, напротив, именно с этого времени активно идет процесс поиска инструментов адаптации местных сообществ к быстро меняющимся условиям жизни. Развиваются новые направления в муниципальных исследованиях.

В России наука муниципального управления получила официальное признание совсем недавно. В годы господства партийной номенклатуры эта наука была попросту не нужна. Она рассматривалась как “буржуазная”, заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет.

Только с 1994 года в России появляется учебная специальность «Государственное и муниципальное управление», в вузах и средних специальных учреждениях начинается подготовка специалистов в этой области. Однако научной управленческой специальности «Государственное и муниципальное управление», к сожалению, до сих пор официально в России не существует.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Что является объектом и предметом теории муниципального управления?
2. Какие функции выполняет теория муниципального управления?
3. В чем сущность экономического подхода к изучению местных сообществ?
4. В каком году в России появляется учебная специальность «Государственное и муниципальное управление»?

1.2. Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление и его роль в государственном устройстве

Местное самоуправление – это самостоятельная деятельность граждан (под свою ответственность и в соответствии с законодательством) по регулированию, управлению и решению непосредственно или через формируемые ими органы местного самоуправления значительной части вопросов местного значения в интересах населения данной территории и с учетом развития всего общества.

Местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Оно организационно обособленно от системы государственных органов, но в формах, только ему присущих, как бы "продолжает" их деятельность на местах.

Основы местного самоуправления можно определить как совокупность важнейших базовых элементов, которые находятся в тесном взаимодействии и развитии и составляют фундамент местного самоуправления. Без этих элементов местное самоуправление в принципе невозможно. К ним относятся **демографическая, территориальная, экономическая, правовая и организационная основы**.

Из этого следует, что основы местного самоуправления составляют **человек (сообщество граждан), территория, экономика, право, организация** (и как институт, и как процесс).

Под **системой местного самоуправления** следует понимать совокупность элементов, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации власть, решает вопросы местного значения, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций. (См. рисунок 6).

Таким образом, к элементам системы местного самоуправления относятся принципы, функции, органы местного самоуправления, формы участия граждан в решении вопросов местного значения, правовые, территориальные и экономические основы и т.д.

Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление через выборные и другие органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации. Население муниципального образования самостоятельно в выборе структуры органов местного самоуправления. Законодательство Российской Федерации определяет только общие принципы организации и деятельности органов местного самоуправления:

- демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления;
- разделение властей;
- самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- территориальная организация органов местного самоуправления.

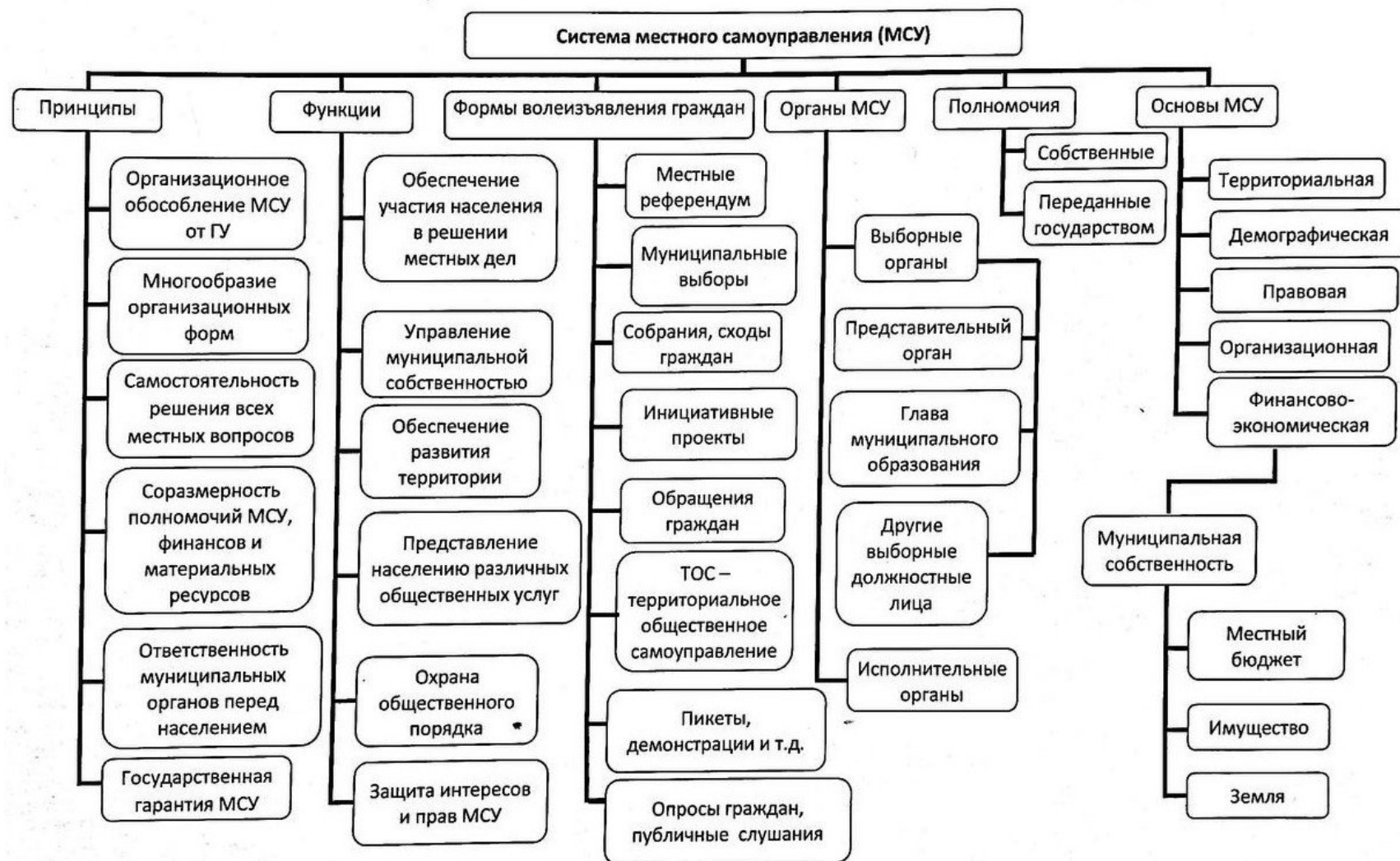
Местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. У них собственные правовые основы, источники финансирования, сферы компетенции и т.д. Однако в тоже время местное самоуправление – часть публичной власти, оно как бы продолжает государственное управление, только на местном уровне и решает собственные функции, т.е. вопросы местного значения.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Что следует понимать под системой местного самоуправления?
1. 2.В чем сущность демографической основы местного самоуправления?
2. 3.Какие элементы относятся к системе местного самоуправления?
3. Что можно отнести к числу форм прямого волеизъявления граждан?
4. Раскройте понятия «местное самоуправление».
5. Что представляют собой основы местного самоуправления?
6. Охарактеризуйте основные элементы системы местного самоуправления по предложенной схеме.

1.3. Функции и виды местного самоуправления. Вопросы местного значения

Функции местного самоуправления – это те виды деятельности, которые закреплены за ним. Функции местного самоуправления выражаются в так называемых вопросах местного значения.



Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом №131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. **Компетенция органов местного самоуправления** – это круг вопросов, которые могут и должны решаться данными органами.

Особенностью современной системы местного самоуправления является то, что вопросы местного значения определяются федеральным законом и разделяются по видам муниципальных образований.

Виды местного самоуправления могут быть классифицированы по разным основаниям, например, по моделям (см. зарубежный опыт местного самоуправления), по теоретическим основаниям, историческим формам и т.д. Истоки всех этих делений уходят своими корнями в далекое прошлое общинного строя, средних веков и более позднего периода развития общества.

В данном случае предлагается выделение типов местного самоуправления, основанных на различных подходах к пониманию роли и места самоуправления в жизни общества.

Теория свободной общины. Цель этой теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин. Община исторически является предшественницей государства. Последнее появляется в результате объединения общин по экономическим и политическим мотивам. В догосударственный период община является независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Она свободна от внешнего влияния. Сторонники теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства. Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права.

Хозяйственная и общественная теория самоуправления. Сущность данной теории состоит в том, что самоуправление есть заведывание делами местного хозяйства. Ее сторонники утверждали, что собственные дела общины - это дело общинного хозяйства, и что таким образом самоуправление есть управление делами местного хозяйства. При этом на первый план выдвигались дела хозяйственного характера.

Хозяйственная и общественная теория самоуправления, равно как и теория свободной общины, основывалась на противопоставлении государства обществу.

Государственная теория самоуправления. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и

полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление - таков вывод данной школы.

Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления.

Политические теории местного самоуправления. Согласно одной из политических теорий, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Смягченной формой этой теории является учение, согласно которому сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, не основных занятий.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Перечислите круг вопросов, которые относятся к вопросам местного значения муниципального района.
2. Какими полномочиями обладают органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения?
3. В чем сущность теории свободной общины?
4. В чем сущность государственной теории самоуправления?

1.4. Основные принципы местного самоуправления

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой народовластия основополагающие идеи и правила, лежащие в фундаменте, организации и деятельности населения, формируемых им органов, осуществляющих хозяйствование и управление местными делами на соответствующей территории.

В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Они выступают в следующих аспектах: 1) определяют построение и функционирование муниципальной власти; 2) раскрывают характерные черты и признаки системы самоуправления; 3) служат критериями оценки конкретно действующей муниципальной системы; 4) создают стержневые элементы, способствующие сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

Вообще говоря, общие принципы организации местного самоуправления установлены Конституцией Российской Федерации, которая в этой части опирается на положения Европейской Хартии местного самоуправления, а та, в свою очередь, содержит принципы, сформулированные еще в двадцатых годах прошлого столетия профессором Л.А. Велиховым в его работе «Основы городского

хозяйства». Коротко эти принципы (или признаки местного самоуправления) формулируются как:

-наличие собственной компетенции;

-обеспеченность исполняемых функций собственными ресурсами;

-обязательность существования в структуре органов местного самоуправления выборных органов;

-законодательное регулирование местного самоуправления.

Сегодня к наиболее общим принципам местного самоуправления относятся:

1. *Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и делами государства.* Этот принцип обозначен в Конституции РФ и предполагает наличие у местного самоуправления собственной правовой базы, финансового обеспечения и компетенции.

2. *Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления,* что обусловлено многообразием форм организации жизнедеятельности населения в нашей стране, культурно-историческими и экономическими особенностями различных регионов. Исторический диапазон таких форм – от первобытного кочевого племени до современного крупного мегаполиса. Многообразие форм местного самоуправления в современной России обеспечивается наличием собственной компетенции субъектов РФ в организации местного самоуправления в своих регионах, а также разнообразием видов муниципальных образований, наличием и у них собственной компетенции, зафиксированной в уставах муниципальных образований.

3. *Самостоятельность решения населением всех местных вопросов.* Принцип обусловлен тем, что решение вопросов местного значения необходимо для самого населения и это изначально осуществляется самим населением территории. Самостоятельность в пределах собственной компетенции обеспечивается нормами, в соответствии с которыми не допускаются подчиненность одного муниципального образования другому и осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

4. *Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.* Самостоятельность должна предполагать наличие собственных ресурсов. Федеральный закон устанавливает, какие виды финансовых, материальных и природных ресурсов составляют экономическую основу местного самоуправления. Достаточность ресурсов для выполнения функций в минимально необходимом объеме достигается за счет того, что вводятся районные и

региональные фонды финансовой поддержки поселений. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, которые влекут дополнительные расходы. Кроме того, финансовые потери муниципальных образований возможны по причине принятия органами государственной власти решений, уменьшающих налоговую базу местных бюджетов (установление всякого рода льгот) или требующих дополнительных затрат из средств местных бюджетов (например, дополнительные выплаты отдельным категориям граждан). Законодатель предусмотрел обязательность в этих случаях компенсации дополнительных расходов и недополученных доходов.

Очевидно, что даже при самых благоприятных экономических условиях минимальные местные бюджеты недостаточны для полноценного удовлетворения интересов и жизненных потребностей населения, тем более для целей развития муниципальных образований. Поэтому Федеральным законом органам местного самоуправления предоставлено право участвовать в финансово-хозяйственной деятельности с использованием имеющейся муниципальной собственности. Более того, именно этот вид деятельности должен помочь обрести большую степень финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

5. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.* Данный принцип обусловлен тем, что высшей властью в муниципальном образовании является его население, которое не только формирует прямо или опосредовано органы местного самоуправления, но и вправе контролировать их деятельность.

6. *Наличие в системе местного самоуправления обязательных выборных органов.* К ним относятся представительный орган местного самоуправления, избираемый населением на основе всеобщего, равного, тайного голосования; а также глава муниципального образования. Однако глава муниципального образования может быть избран как непосредственно населением, так и его представителями – депутатами представительного органа. Эти вопросы регламентируются в уставе муниципального образования.

Выборы - обязательный атрибут представительной демократии. Применительно к местному самоуправлению выборы играют еще большую роль, так как сущность самоуправления состоит в самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения. Очевидно, что население в целом, особенно в крупных поселениях и других территориальных образованиях, не может прямо осуществлять текущее управление местным хозяйством. Для этих целей должны быть сформированы специальные органы,

выполняющие две основные задачи - представление интересов населения и практическую реализацию этих интересов. Для решения этих задач создаются два вида органов - представительные и исполнительные (административные). Выборы принципиально важны для формирования представительного органа, так как, с одной стороны, прямыми выборами обеспечивается выражение этим органом интересов населения, с другой стороны, появляется реальный механизм контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления, состоящий в периодической сменяемости депутатов, а также в возможности их досрочного отзыва.

7. *Государственная гарантия местного самоуправления.* Конституционные гарантии местного самоуправления установлены статьей 133 и обеспечиваются правами местного самоуправления на судебную защиту и компенсацию дополнительных расходов, вызванных в результате принятия решений органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Из этого следует, что население и органы местного самоуправления вправе обращаться в суд с исками о нарушении прав на местное самоуправление; органы государственной власти, принимая решения, влекущие дополнительные расходы местных бюджетов, обязаны возмещать местному самоуправлению эти расходы; федеральные законы не могут содержать нормы, ограничивающие конституционные права местного самоуправления, иные федеральные правовые акты и законодательство субъектов Российской Федерации не могут вводить нормы, ограничивающие права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

8. *Законодательное регулирование местного самоуправления.* Этот принцип Л.А. Велихов в своей работе «Основы городского хозяйства» назвал «подзаконностью», имея при этом в виду, что местное самоуправление - власть, которая действует в рамках, установленных государством посредством принятия законов. Иными словами, власть, которая не может сама себя реформировать. Сегодня мы смотрим на этот принцип и с другой стороны. Местное самоуправление должно регулироваться только законами, что ограничивает возможность вмешательства в его компетенцию со стороны государственных органов и государственных должностных лиц.

Разумеется, что перечень основных принципов этим не ограничивается. Их число, важность, взаимосвязи и

взаимообусловленность зависят от уровня подготовленности местного сообщества и конкретной системы местного самоуправления.

Последующее за Конституцией Российской Федерации законодательное регулирование местного самоуправления относит «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По вопросу установления общих принципов организации местного самоуправления издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте определение принципам местного самоуправления.
2. Сформулируйте основные принципы Европейской Хартии местного самоуправления.
3. Представьте основные положения Конституций РФ и РБ, устанавливающих гарантии и принципы местного самоуправления.
4. Дайте определение принципа “подзаконности” согласно работе Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства».
5. Объясните роль выборов применительно к местному самоуправлению.

1.5. Демографическая и территориальная основы местного самоуправления

Основы местного самоуправления можно определить как совокупность важнейших базовых элементов, которые находятся в тесном взаимодействии и развитии и составляют фундамент местного самоуправления. Без этих элементов местное самоуправление в принципе невозможно. К ним относятся **демографическая, территориальная, экономическая, правовая и организационная основы**.

Из этого следует, что основы местного самоуправления составляют **человек (сообщество граждан), территория, экономика, право, организация (и как институт, и как процесс)**.

Демографическая основа означает, что местное самоуправление исходит от человека. Именно человек является первоосновой местного самоуправления на всех этапах развития общества. Вначале люди объединились в общины, затем в союзы общин для совместной деятельности. Местное самоуправление действует только при наличии граждан в пределах той или иной территории. Обязательность наличия граждан вытекает из Конституции Российской Федерации, Федерального

закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, конституций, уставов, законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований. Статья 130 Конституции Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление осуществляется “населением”, “гражданами”. Федеральный закон определяет местное самоуправление как “деятельность населения”, устанавливает право граждан на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях. Таким образом, демографическая основа представляет собой совокупность норм, устанавливающих один из характерных признаков местного самоуправления - наличие населения на данной территории.

Можно выделить **количественные и качественные характеристики** демографической основы местного самоуправления. Количественные (численность населения по различным группам, динамика, тенденции их развития) определяют статус муниципального образования, возможности и перспективы его развития. Качественные показатели не менее важны. Они характеризуют уровень жизни населения, степень образования и квалификации, морально-психологические качества населения.

К сожалению, во многих муниципальных образованиях, особенно сельских, устойчиво выражена тенденция к депопуляции населения, то есть снижаются как количественные, так и качественные показатели.

Объединяясь в сообщества, люди стали обозначать территории этих сообществ. Отсюда вторым важнейшим образующим элементом (после населения) является **территориальная основа**. У каждой общины, союза общин была своя территория, в пределах которой они жили, создавали производство, охотились, занимались промыслом. Территория, ее границы находились в зависимости от роста численности людей. Большая численность людей диктовала необходимость расширения территории. Это было связано с развитием производства, строительством жилья, исчезновением животных, которые составляли основной источник питания людей. Сферу действия нужно было расширять.

Осуществление власти в обществе и в государстве связано с территориальным устройством. При этом каждый уровень власти реализует свои властные функции в границах определенной территории. Подразделение территорий государства на отдельные территориальные образования осуществляется для обеспечения наиболее эффективного управления в обществе. Местное самоуправление есть одна из форм осуществления власти на местах, в пределах территорий, отведенных для этих целей государством.

Какие критерии оценки территорий, влияющих на решение вопросов местного значения, можно выделить?

1. Размеры территории. Могут быть достаточными, а могут ограничивать возможности развития населения в рамках данной местности.

2. Природно-климатические условия: характер ландшафта, тип почвы, наличие водных ресурсов, насаждений, климат, осадки и т.п. также могут существенно повлиять на возможности решения вопросов местного значения.

3. Инфраструктура на территории: наличие (или отсутствие) дорог, жилищно-коммунальной структуры, социальных, промышленных объектов и т.п.

4. Размещение, расположение территории – близость (или удаленность) дорог, административно-промышленных и культурных центров, природных объектов и т.п.

5. Муниципально-правовой статус территории. Здесь речь идет о виде муниципального образования, в рамках которого функционирует местное самоуправление на данной территории. Сегодня в России это могут быть городские, сельские, поселковые поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские муниципальные образования в крупных городах.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Назовите где, согласно статье ст. 131 Конституции Российской Федерации осуществляется местное самоуправление.
2. Дайте определение территориальной основы местного самоуправления.
3. Раскройте содержание понятий «демографическая основа местного самоуправления», «территориальная основа местного самоуправления».
4. Выделите количественные и качественные характеристики демографической основы местного самоуправления.

Глава 2. Зарубежный и отечественный опыт муниципального управления

2.1. Зарубежный опыт муниципального управления. Основные модели муниципального управления в зарубежных странах

Мировая практика накопила огромный опыт в организации местного самоуправления. Сегодня выделяют два основных типа устройства самоуправления: **французский (континентальный) тип**, используемый во Франции, Италии, Бельгии, Голландии, Испании, Португалии; **англосаксонский тип**, применяющийся в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Новой Зеландии. На их основе организуется третий тип -

смешанный, присущий системам самоуправления Германии, Италии, Японии. Все три типа обладают общими чертами:

1) Местные органы власти наделяются собственной компетенцией. Ее состав представлен четырьмя основными видами дел и полномочий:

- ♦ Финансово-экономические полномочия, главными из которых являются самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, местное планирование, регулирование хозяйственной деятельности;

- ♦ Коммунальное обслуживание населения, охрана окружающей среды, развитие транспорта и регулирование дорожного движения, санитария, канализация, очистка улиц и т.д.;

- ♦ Развитие социальной сферы: строительство дешевого жилья для бедноты, школ, больниц, библиотек;

- ♦ Установление правил поведения в общественных местах, местная полиция.

2) С точки зрения происхождения полномочий, составляющих компетенцию, выделяют дела *обязательные*, *факультативные* (добровольные) и *делегированные* (порученные) *государством*.

3) Общая тенденция во многих странах заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении объема обязательных и порученных, что отражает возрастающую интеграцию местных органов власти в государственный механизм, их приспособление к решению задач общегосударственного значения.

Здесь подход к определению компетенции и условий функционирования местных органов власти можно определить как «государственную теорию местного самоуправления».

В рамках этой теории местное самоуправление рассматривается как управление, т.е. осуществление публичной власти на местном уровне. Местные органы власти рассматриваются как своеобразные «агенты» центральных ведомств, оказывающие услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством.

Рассмотрим особенности обеих типов устройства местного самоуправления.

Англосаксонскому типу свойственен характерный набор принципов организации власти.

1. «Принцип позитивного регулирования» деятельности местных органов власти: объем их полномочий устанавливается путем подробного перечисления прав и обязанностей.

2. Система местных органов власти состоит из организационных ячеек различных типов, поскольку законодательно установлены четкие

критерии разграничения компетенции только для городской и сельской местности.

3. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов власти вышестоящим и представительные органы местной власти формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий.

4. Отсутствие уполномоченных центрального правительства на местах.

5. Наряду с представительными органами местного самоуправления непосредственно населением могут избираться и некоторые должностные лица, например, шерифы – начальники местной полиции.

6. Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд.

Континентальный (французский) тип. При определении компетенции и условий функционирования местного самоуправления исходят из так называемой «естественно-правовой доктрины». Она основывается на различии между «искусственно» созданными актами центральных властей образованиями и «естественно» сложившимися образованиями, признанными центральными властями (например, города, поселки). Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться, прежде всего, местными интересами, что и закрепляется в их компетенции.

Принципы «континентального» построения властей иные, нежели в англосаксонской системе.

1. Используется «принцип негативного регулирования»: местные органы власти вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом.

2. Типично единообразное построение системы органов власти местного самоуправления на низовом уровне: правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины (независимо от размеров территории и численности населения).

3. Преобладает сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления.

4. наличие определенной соподчиненности нижестоящих звеньев вышестоящим.

5. На местах действуют уполномоченные центрального Правительства.

6. Представительные органы создаются не на всех уровнях системы разделения властей (их нет в округах и кантонах Франции).

7. Контроль за деятельностью органов власти местного самоуправления представлен разнообразными формами и осуществляется по значительному кругу вопросов.

Мировая практика показывает большое разнообразие организационно-правовых форм, используемых на местном уровне. С учетом особенностей, специфики стран выделяется пять различных **организационно-правовых форм**.

1. Форма "сильный совет – слабый мэр" характеризуется избранием мэра советом и ограничением прав мэра по координации деятельности исполнительных органов и контролю за их деятельностью. За мэром закрепляются, в основном, представительские и оперативно-исполнительные функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должности.

2. Форма "сильный мэр – слабый совет". Для этой формы характерно избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что предопределяет его весомые позиции по отношению к представительному органу. Мэр самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего.

3. Форма "совет – управляющий" отражает стремление к "очищению" городской политики, к устранению коррупции, неэффективного и авторитарного правления. Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления. Назначается на должность и увольняется советом, который избирается населением. Недостатком этой модели является невозможность или затрудненность влияния населения на политику, проводимую управляющим.

4. Комиссионная форма. Комиссия образуется из выборных лиц – уполномоченных, каждый из которых управляет каким-либо отделом городского правительства. В этой модели не предполагается наличие высшего должностного лица. Ее достоинством является отсутствие разделения властей, правда, приводящее к замедлению принятия решений. Недостатком этой модели может быть бесконтрольность, нехватка необходимого опыта, отстаивание комиссионерами интересов только своих отделов, дестабилизация и отсутствие сотрудничества.

5. Комбинированная форма. Управляющий или главный администратор подчиняется мэру, а не совету. Наличие специалиста-управляющего обеспечивает профессионализм, а избиратели имеют

возможность прямого влияния на городскую политику, поскольку, голосуя за или против мэра, который назначает или снимает управляющего, они тем самым голосуют за сохранение или замену городской администрации.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Перечислите основные типы устройства самоуправления.
2. Какие принципы организации власти характерны для англосаксонского типа?
3. Назовите типы организационно-правовых форм, используемых мировой практикой на местном уровне.
4. На каких принципах основывается континентальный (французский) тип устройства самоуправления?
5. Что представляет собой смешанный тип организации местного самоуправления (МСУ)?
6. Назовите общие черты всех трех типов организации МСУ?
7. Раскройте основные особенности различных организационно-правовых форм местного самоуправления.

2.2. Этапы развития местного самоуправления в России

Древнерусское государство. Деление княжеств на административные единицы было неустойчивым и неопределенным. Летопись говорит о волостях – областях, для управления которыми назначались бояре. Среди новгородских волостей называется Волок, Торжок, Бежица и др. Упоминаются погосты – первоначально места для торговли (от слова «гость»). При погостах строились храмы, возле них возникали кладбища. Эти погосты использовались как административные центры и пункты сбора дани.

Вервь – сельская территориальная община – была органом самоуправления.

Местное самоуправление князя осуществляли через посадников, которых они назначали в города. Под их началом долгое время сохранялись тысяцкие – остаток архаичной десятичной системы. Ведению посадника подлежала и примыкающая сельская округа. Посадник был представителем князя; с прибытием последнего в тот или иной город власть последнего прерывалась. Князя назначали посадником, как правило, из своих старших дружинников, бояр. Посадникам были подчинены тиуны, вирники (сборщики вир), мостники, городники, подъездные и т.д. Местная администрация содержалась («кормилась») за счет подвластного населения, что называлось системой кормления.

Сословно-представительная монархия (сер. 16 - сер. 17 вв.). Для сословно-представительной монархии характерно не только наличие земских соборов в центре, но и широкое развитие местного самоуправления. Та же логика борьбы с крестьянством и в той или иной

мере с феодальной аристократией потребовала и на местах передачи управления в руки дворянства и посадских людей. Поэтому теперь почти повсюду на местах стали создаваться органы губного самоуправления, в ведении которых из рук наместников и кормленцев был передан сыск разбойников и суд над ними.

Губные органы («губные избы») состояли из старосты, которого свободное население округа могло выбирать только из дворян и детей боярских, и целовальников (нечто вроде современных депутатов), выбиравшихся из числа посадских людей и черносотенных крестьян. Таким образом, руководство борьбы с преступниками было отдано в руки дворянства. В ведении губного старосты находились дьяки, подьячие, служители тюрем и избранные населением сотские и десятские.

Но дело не ограничивалось передачей в руки местных выборных органов борьбы с уголовными преступлениями. С 1551 года отдельные уезды и волости стали получать уставные земские грамоты, освобождавшие их от власти наместников и волостелей. В 1555-1566 годах наместники и волостели были полностью ликвидированы и все функции по сбору податей, наблюдению за выполнением повинностей, обеспечению правопорядка стало нести местное самоуправление.

Земские учреждения объединяли городское и сельское население, его единицами были уезды и волости. Крупные города выделялись в самостоятельные единицы.

В пограничных уездах самоуправление не вводилось, там хозяйничали военно-гражданские управители – воеводы. Со времени же крестьянской войны начала XVIII века в целях эффективной борьбы с народными движениями и укрепления полицейского аппарата началось внедрение воевод и во все другие уезды. Воеводы постепенно подчиняли себе местное самоуправление. Они командовали вооруженными отрядами, расположенными на подведомственной территории, возглавляли деятельность губных учреждений, руководили полицейскими функциями земских органов. В отличие от наместников воеводы получали жалованье, им были запрещены поборы с населения.

Абсолютная монархия (18-19 вв.). При Петре I в Москве была учреждена бурмистрова палата (ратуша), а в прочих городах — земские избы и выбранные бурмистры. Петр I провел также губернскую реформу, которая полностью изменила организацию местной власти. Однако при наследниках Петра все вернулось к назначаемым губернаторам и воеводам.

Следующий крупный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II, которая приняла специальный акт — Грамоту на права и выгоды городов Российской империи. Система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу. Появились губернские и

уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. В уездах было создано уездное присутствие из представителей различных уездных органов, но решающая роль в нем по-прежнему оставалась за уездным исправником – полицейским чиновником. Были учреждены должности податных, акцизных, училищных инспекторов. Однако вся система функционировала под строгим контролем государственных чиновников — городничих, полицмейстеров и др. После смерти Екатерины процесс снова пошел вспять.

Земская реформа. 1 января 1864 года царь Александр II утвердил Положение о губернских и уездных земских учреждениях.

В соответствии с Положением в губерниях и уездах «для заведования делами, относящимся к местным хозяйственным пользам и нуждам» создавались земские собрания и их исполнительные органы - земские управы.

Земства являлись выборными органами. Для выборов в уездное земское собрание учреждались три курии – уездных землевладельцев, городских обществ и сельских обществ. Не могли участвовать в выборах женщины, лица моложе 25 лет, лица, находившиеся под следствием и судом, опороченные по суду или общественному приговору и иностранные подданные. Многие другие слои населения исключались из выборов на основе имущественного ценза.

И земское собрание и земская управа (из председателя и двух членов) избирались на три года. Каждый из этих органов возглавлялся председателем – соответственно уездным или губернским предводителем дворянства. Председатель уездной управы утверждался в должности губернатором, председатель губернской управы – министром внутренних дел.

Деятельность земства была ограничена только местными хозяйственными делами (продовольствие, постройка церквей, попечение местной торговли и промышленности, попечение народного образования, здравоохранения, тюрем). Земства, кроме этого, были поставлены под контроль правительственной администрации в лице губернаторов и министра внутренних дел. Последним предоставлялось право "остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам". Земства вводились постепенно только в 35 губерниях России.

Волостное и сельское самоуправление. По реформе 1861 года крестьяне села или помещичьего имения в числе не менее двадцати ревизских душ составляли сельское общество. Села, расположенные по соседству, при наличии в них от 300 до 2000 ревизских душ образовывали волости. При этом принималось во внимание наличие в селе и волости

церковного прихода. Сельское общественное самоуправление состояло из сельского схода, выборного старосты и могло иметь сборщиков податей, писарей, смотрителей, сторожей. Первое место и наиболее важная роль в сельском самоуправлении принадлежали старосте.

Волостное самоуправление состояло из *волостного схода* (по одному члену на десять крестьянских дворов), *волостного старшины* вместе с *волостным правлением*, в которое входили и все сельские старосты, *волостного суда*, а также писаря и других лиц. Здесь первое место принадлежало старшине. Круг хозяйственных дел волостного самоуправления в основном был сходен с сельским, но его фискально-полицейская компетенция была гораздо шире.

Городская реформа 1870 года. 16 июня 1870 года царь утвердил "Городовое положение", по которому учреждались органы городского общественного управления: городское избирательное собрание (собиралось раз в четыре года только для выборов думы), городская дума и ее исполнительный орган - городская управа.

Выборы в городскую думу проводились на основе податного ценза и ценза оседлости. Избирательным правом пользовались все собственники - плательщики городских налогов и сборов.

Во главе и думы и управы стояло одно и то же лицо - избранный думой городской голова. Путем совмещения двух должностей в лице городского головы правительство могло контролировать деятельность и думы, и управы. Компетенция городских дум и управ ничем существенным не отличалась от компетенции земств.

Эффективность земского управления в тот период была обусловлена тремя важными обстоятельствами. **Во-первых**, была создана многоуровневая система самоуправления, включающая губернский, уездный и волостной уровни. Это позволяло системе быть более устойчивой и маневренной. **Во-вторых**, благодаря специальному земскому налогу, существовала реальная финансово-экономическая основа земства. **В-третьих**, государством контролировалась только законность деятельности земских органов, но не их целесообразность, что позволяло последним принимать самостоятельные решения по многим вопросам.

Однако земская реформа во второй половине 19 века, в конечном счете, не увенчалась успехом, в значительной мере потому, что представители земского и государственного управления на местах не могли обеспечить согласованной и единой политики в решении местных вопросов. Амбиции, неспособность к разумным компромиссам, боязнь со стороны центра растущей самостоятельности мест привели к постепенному свертыванию реформ в конце 19 века.

Однако земство сыграло очень важную роль в истории местного самоуправления в России: развитие получили народное образование, здравоохранение, сельские коммуникации, сельская (местная) культура и быт. Многие достижения той эпохи, например, в области финансового обеспечения местного самоуправления, остаются недостижимыми до сих пор.

Организация местной власти в советский период. В СССР формально не было местного самоуправления, так как все уровни советской власти – от сельского совета до Верховного Совета являлись органами государственной власти. Однако это было связано не с тем, что большевики не желали создать систему местного самоуправления, а с тем, что в рамках общенародного социалистического государства не было необходимости в создании специальной ветви публичной власти. По существу сельские, районные и городские органы власти выступали как местные органы, во всяком случае, именно они решали вопросы местного значения.

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправления, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, вступила в противоречие с задачами государства диктатуры пролетариата.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем партии.

Формально советская власть была вполне демократичной. По Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все советы, включая местные, стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты выбирались, как правило, на 4 года, работали на непрофессиональной основе. Был введен институт "наказов" избирателей своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей. Избрание проходило на безальтернативной основе, как кандидатов от блока коммунистов и беспартийных. Работники аппарата исполнительных органов не имели собственного статуса и функционировали как обычные служащие, наряду с работниками других государственных учреждений.

Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состава исполнительный комитет (исполком), его председателя и заместителей, подотчетных совету. В подготовленные проекты бюджетов на сессиях можно было вносить поправки.

Однако фактически выборы в советы, включая местные советы, производились на безальтернативной основе, а кандидатуры единственного кандидата по каждому избирательному округу подбирались партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций (рабочие, интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и старые, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. Вся собственность являлась государственной, местные бюджеты были частью государственного бюджета. Партийные чиновники обладали широчайшими полномочиями по надзору за деятельностью местных советов и исполкомов. Даже "сценарии" сессий советов отрабатывались заранее. Такая система не была ни истинным народовластием, ни самоуправлением.

Одной из важнейших особенностей местной власти в этот период было то, что в силу объективных причин она носила скорее организационно-распределительный характер. Это не способствовало действительной самостоятельности ни граждан, ни соответствующих органов. В современных условиях от органов местного самоуправления в большей мере требуется предпринимательский характер деятельности, позволяющий на практике принимать самостоятельные решения и отвечать за них.

Интерес к идее местного самоуправления возник вновь с началом перестройки, во второй половине 80-х годов. Руководству страны было ясно, что без местного самоуправления невозможно ни построение демократического общества, ни усиление рыночных начал в экономике. В апреле 1990 г. был принят Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Впервые было законодательно закреплено понятие коммунальной собственности. В июле 1991г. был принят российский Закон "О местном самоуправлении в РСФСР". Эти законы позволили начать возрождение местного самоуправления на новых основах, при демократических, альтернативных выборах и в условиях многопартийности. Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой глав администраций, действующих на принципах единоначалия. Однако многие пороки советской системы еще сохранялись. В частности, сохранялась система вышестоящих и нижестоящих советов. Закон детально регламентировал все полномочия совета и администрации каждого уровня. Глава администрации назначался вышестоящим главой, хотя и с согласия совета.

В условиях радикальных экономических реформ начала 90-х годов, которые привели к резкому ухудшению условий жизни населения, и при отсутствии необходимой правовой, экономической и финансовой базы,

демократически избранные советы неизбежно вступили в конфронтацию с органами исполнительной власти. Все это закончилось известными событиями октября 1993 года, после которых советы всех уровней были распущены.

Переходный период до конца 1995 года характеризовался полным доминированием исполнительной власти. Лишь в некоторых регионах России были избраны по временным положениям представительные органы с очень ограниченными полномочиями. Только после принятия в 1995 году федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" начались первый шаг по формированию местного самоуправления, а действительное его возрождение наступает с принятием в 2003 году второй версии федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В целом органы местной власти в советский период были достаточно эффективны, решая в рамках своих возможностей вопросы местного значения. В 90-е годы прошлого века советский опыт организации управления на уровне городов и районов был вполне удачно использован в РБ в рамках системы местного государственного управления.

Специфика системы местного самоуправления в России как вида публичной власти. Исторически можно выделить три принципиальные особенности местного самоуправления в нашей стране, которые до сих пор так или иначе определяют ее функционирование.

Прежде всего, это ***общинный характер местного самоуправления***, когда основы самоорганизации села строились на принципах соседской общины. Сельский мир (население) на своих сходах решало по существу все основные вопросы организации жизни села, то есть вопросы местного значения. К сожалению, сегодня, в связи с распадом как собственно самой общины в начале 20 века, так и ее последующих реставраций в виде колхозов и государственной монополии на земельную собственность, можно говорить только о некоторых остаточных проявлениях общинного самосознания и общинного поведения сельских жителей. На первый план выходит индивидуальное или, в лучшем случае, семейное самоопределение, предполагающее высокую – по сельским меркам – степень дифференциации граждан.

Во-вторых, местное самоуправление носит ***дарованный характер***. В большинстве западноевропейских стран в период формирования централизованных государств население городов и коммун (местных общин) сумело в целом отстоять местные права и свободы. Защита коммунальной автономии в борьбе с феодалами и центральной властью обеспечивает жителям даже небольших коммун собственные необходимые

гарантии местного самоуправления. Последнее, таким образом, держится не только на правовых гарантиях государства, но и на исторической памяти граждан и готовности населения отстаивать свои коммунальные права. В России со времен Ивана Грозного утвердился иной тип местного самоуправления, который строился не на собственной активности жителей, а на воле государства, которое даровало населению необходимую, по мнению государства, степень свободы и самостоятельности. При этом всячески изживались попытки местного населения корректировать самим организацию собственной жизни. Некоторая специфика могла учитываться, так как в составе России были, например, польские и финские земли, или среднеазиатские территории; но она должна была определяться только сверху, со стороны центральной власти. Дарованный характер как особенность российского местного самоуправления только усилилась в годы Советской власти и до сегодняшнего дня остается актуальной.

Третьей особенностью местного самоуправления в России можно было бы назвать его **организационно-распорядительный характер**. Органы местного самоуправления в качестве своей основной задачи рассматривали формально-организационную деятельность, выступая как нижний этаж иерархической пирамиды. Сверху они получали не только распоряжения и указания, но и соответствующие средства. Так, финансовые поступления оформлялись как свои бюджеты, но исполнялись по достаточно жестко заданным статьям расходов. Перед органами местного самоуправления практически не ставилась задача обеспечить собственное участие в наполнении бюджета и, тем более, формировать бюджет из собственных источников. В результате население не видело связи и ответственности между своей жизнедеятельностью, с одной стороны, и качеством местного самоуправления, с другой стороны; а органы местного самоуправления не были заинтересованы по-настоящему в вовлечении населения в решение вопросов местного значения. Особенно четко эта особенность проявилась в Советском Союзе, где сельские органы управления были прямым продолжением вертикали государственной власти. Однако и в постсоветские годы этот порядок сохранился. Достаточно сказать, что за почти пятнадцатилетнюю историю местного самоуправления в Республике Башкортостан ни одно из почти тысячи сельских муниципальных образований не стало банкротом, так все они жили по существу по смете, формируемой на более высоких уровнях управления.

Как сегодня можно оценивать эти три особенности местного самоуправления в России? Нам кажется, что подобная специфика местного самоуправления, приемлемая в условиях тоталитарного централизованного

государства, повлияла на развитие нашего общества, сдерживая созидательный потенциал россиян. Это обстоятельство важно учитывать в условиях роста роли местного самоуправления в современном обществе. Сегодня необходим переход от *организационно-распорядительной модели местного самоуправления к предпринимательской*.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Назовите этапы развития местного самоуправления в России.
2. В чем заключается специфика системы местного самоуправления в России как вида публичной власти?
3. Как строилось местное самоуправление в древнерусском государстве?
4. Опишите организацию местного самоуправления на этапе сословно-представительной монархии (сер. XVI – сер. XVII вв.).
5. Характеристика земской реформы Александра II. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года.
6. Раскройте функции и роль земского собрания и земской управы.
7. Укажите особенности городской реформы 1870 года.
8. Каким образом осуществлялось волостное и сельское самоуправление в России в XIX веке?
9. Каковы исторические уроки земской реформы во второй половине XIX века?
10. Назовите особенности организации местной власти в советский период.
11. В чем заключаются исторические особенности местного самоуправления в России? Как их можно оценить сегодня?

2.3. Развитие системы государственного и муниципального управления на территории Республики Башкортостан

В конце 16-17 вв. основная территория Башкортостана составляла Уфимский уезд. Центральное управление регионом осуществляли находившиеся в Москве Казанский и Сибирский приказы. В Башкирии сохранялось существующее еще со времен Золотой Орды старое деление на дороги (области): Ногайскую, Сибирскую, Казанскую и Осинскую. Дороги, в свою очередь, состояли из 70-75 волостей.

В эти века башкиры жили в условиях феодального строя. Феодалы состояли из биев, старост и тарханов. Бии и старосты не имели официальных грамот, тогда как привилегии тарханов закреплялись специальными грамотами еще со времен Золотой Орды. Царское правительство подтвердило их привилегии. Основной обязанностью тарханов была военная служба, они были освобождены от уплаты ясака. Феодалами являлись также мусульманские муллы и ахуны. Со временем бии и старосты как главы волостей и аймаков за верную службу также получали тарханные грамоты.

В первой половине восемнадцатого века воеводская система управления сменяется губернской. В 1728 году формируется Уфимская провинция, а уфимский воевода получает права губернатора. Однако с 1744 года Уфимская провинция входит в состав Оренбургской губернии только на правах воеводства, а уфимский воевода подчиняется оренбургскому губернатору.

В XVIII-XIX вв. башкиры жили на территории нескольких губерний — Оренбургской, Пермской, Вятской и Самарской. Их общая численность, исключая саратовских башкир, составляла около миллиона человек. Основная часть башкирского населения была сосредоточена Оренбургской губернии. К началу XIX в. стало очевидно, что город Оренбург, находившийся на самой границе России, не справляется с функцией губернского центра. Поэтому в 1802 г. Уфа была восстановлена в роли губернского центра, Бугуруслан и Белебей вновь получили статус уездных городов. Таким образом, в Оренбургской губернии стало 12 уездов. В 1850 г., после образования Самарской губернии, к ней отошли Бугульминский, Бугурусланский и Бузулукский уезды, хотя они и продолжали оставаться в ведении Оренбургского генерал-губернатора.

Согласно городовому положению Екатерины II, Уфа получила статус губернского города и сохранила герб, на котором была изображена бегущая куница на серебряном поле, а для 12 уездных городов были разработаны собственные гербы. Губернский город Уфа занимал пространство обеим сторонам реки Белой. Общая площадь города составляла 1200 саженей, а ширина - 500 саженей. В нем находились 2 каменные и 4 деревянные церкви. Пятая церковь стояла на кладбище. В трех верстах от Уфы находился мужской монастырь с каменной церковью и деревянными двухэтажными кельями. Все остальные постройки были деревянными.

Выборным органом городского управления, подчиненным губернатору, была Городская Дума, в состав которой входили городской голова и 4 гласных — по одному от разных слоев городского общества: купцов, мещан, казаков и отставных солдат. Дума занималась благоустройством города и городским хозяйством, а также распоряжалась городскими финансами и собирала налоги. Магистрат в данный период представлял собой сословный судебный орган. Члены магистрата — бурмистр и ратманы — избирались из числа местного купечества и мещанства, а магистрат рассматривал гражданские и уголовные дела только между купцами и мещанами. При магистрате имелся сиротский суд, а в полицейских участках города для рассмотрения мелких дел действовали словесные суды. Дела о бракосочетаниях, разводах и вероисповедании мусульманского населения края были переданы в

ведение Оренбургского магометанского духовного собрания, учрежденного в 1788 году и располагавшегося в Уфе.

Новообразованные уездные города, по существу, продолжали оставаться крепостями, а такие как Бугульма, Бугуруслан и Белебей, где основную массу населения составляли крестьяне, почти не отличались от сельских поселений.

Среди уездных городов выделялись Челябинск, бывший центр Исетской провинции, и Стерлитамак, возникший благодаря развитию соляной промышленности и торговли. Челябинск успешно конкурировал с Уфой и Оренбургом не только в торгово-промышленном отношении, но и в сфере городского устройства. Только в Челябинске имелись городские магистраты и думы, в то время как другие уездные города были подчинены магистратам г. Уфы и г. Оренбурга. По численности населения города Башкортостана значительно уступали городам российского центра.

10 апреля 1798 г. в Башкортостане по инициативе Оренбургского военного губернатора О.А. Игельстрема императором Павлом I была создана кантонная система управления, которая, по существу, стала системой военного управления, ликвидировавшей последние проявления самостоятельности башкирского общества. Кантонная система коснулась также оренбургских и уральских казаков, ставропольских калмыков и мишарей. С введением кантонной системы управления башкиры и мишари были переведены в военно-казачье сословие. Таким образом, правительство намеревалось успокоить воинственный, с его точки зрения, башкирский край, а затем и переложить на плечи местного населения всю тяжесть пограничной службы по охране юго-восточных границ Российской империи и в случае необходимости привлекать его к военным действиям.

Вся территория края была разделена на кантоны — своеобразные военные округа. Всего было образовано 11 башкирских и 5 мишарских кантонов. Одновременно было создано 5 кантонов оренбургских и 2 кантона уральских казаков и кантон ставропольских калмыков.

Кантоны не имели специальных названий и различались только порядковыми номерами. В 1798-1803 гг. их было 11, затем 12, в 1847-1855 гг. - 13, в 1855-1863 гг. - 28, в 1863-1865 гг. - 11 укрупненных башкирских кантонов. Для усиления надзора за образом мыслей и поведением лиц, включенных в войско, был учрежден институт попечительства.

Территории кантонов не были одинаковыми. В кантоне насчитывалось примерно 70-150 деревень. Кантоны подразделялись на юрты, или команды, состоявшие из групп деревень. Каждый юрт охватывал от 700 до 1000 душ мужского пола.

Жизнь башкир и мишарей в кантонах была строго регламентирована. Они могли выехать из деревни, только имея специальные увольнительные документы. С 30-х гг. XIX в. на башкир и мишарей было распространено военно-судебное делопроизводство.

Введение кантонной системы управления привело к появлению мощного военно-бюрократического аппарата и увеличению численности чиновников. В состав кантонной администрации входили: кантонные начальники и их помощники, юртовые старшины и их помощники, деревенские начальники, юртовые сотники и десятники. Вторую группу чиновников составляли лица, отвечавшие за несение военной службы, но не имевшие постоянных должностей: походные старшины, дистанционные начальники, походные есаулы и походные сотники. До 1834 г. кантонные начальники подчинялись военному губернатору, позднее - командующему Башкиро-мещерякским войском. Поскольку прохождение службы предполагало наличие определенных чинов, то царская администрация, опасаясь, что появится большое число дворян нерусского происхождения, точнее, исповедующих не православие, ввела так называемые зауряд-чины (зауряд-хорунжий, зауряд-сотник, зауряд-есаул, походный полковник). Получение настоящих чинов согласно «Табели о рангах» и, соответственно, получение личного титула, а затем потомственного дворянства и могло произойти лишь после прохождения службы в зауряд-чинах. Дослужившийся до любого из двух последних зауряд-чинов мог впоследствии получить первый офицерский чин по «Табели о рангах».

Юртовые старшины назначались кантонными начальниками из числа нескольких кандидатур, выбранных служащими от каждого юрта. Они были наделены достаточно широкими правами по управлению населением своих юрт. Для сохранения спокойствия, порядка и безопасности в каждой деревне выбирались деревенские начальники — «аульные», сотские, десятские, подчинявшиеся становым приставам.

Кантонные начальники избирались из двух кандидатур с последующим утверждением выбранного человека военным губернатором. В отдельных кантонах эта должность фактически становилась наследственной.

В обязанность кантонных начальников входило обеспечение очередного набора на военную службу, наблюдение за выполнением государственных, земских и других повинностей, в т.ч. за продажей и арендой башкирских земель. Они вмешивались и в хозяйственную жизнь населения. За свою службу кантонные начальники получали классные чины и офицерские звания, что позволяло им впоследствии получать личное и потомственное дворянство. Однако, в отличие от русских дворян, башкиры, добившиеся звания дворянина, не получали поместья и не имели

права покупать крепостных крестьян. Впрочем, это им было ни к чему, так как, имея вотчинные земли и владея табунами лошадей, они больше нуждались в подтверждении своей родовитости, чем в получение казенного содержания.

При всех недостатках кантонной системы она способствовала решению главной задачи: через институт военной службы дальнейший процесс интеграции башкир и мишарей в состав народов Российского государства значительно ускорился.

К середине XIX в. юго-восточная граница Российской империи выдвинулась далеко на юг, к реке Сыр-Дарья. На пограничной линии находились регулярные войска и казаки. Необходимость в линейной службе башкир отпала. Стало очевидным, что воинственность башкир не нужна в обитаемом ими крае, составляющем внутреннюю, а не пограничную, область государства. В 1855 г. в военной организации башкирского населения был сделан ряд преобразований. Башкирско-мещерякское войско, после включения в его состав тептярей и бобылей, стало называться Башкирским войском. Из 28 кантонов только 9 были оставлены на положении служащих. Остальные кантоны стали резервными, то есть надобность в регулярном привлечении их к военной службе отпала. В связи с этим встал вопрос о переводе башкир из военно-служилого сословия в гражданское состояние, то есть в податное сословие.

Это стало возможным после отмены крепостного права в России. 19 февраля 1861 г. император Александр II подписал Манифест об отмене крепостного права в России и «Положение о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости». Частновладельческие крестьяне отныне становились лично свободными, а помещики оставались собственниками принадлежавших им земель, но обязаны были предоставлять в пользование крестьянам земельные наделы. Одновременно изменилась система управления крестьянским населением. В каждой деревне была создана сельская община, которая все важнейшие вопросы решала на сходе. Сход избирал старосту, сборщика податей и других общественных представителей сельской общины. Сельские общины объединялись в волость, волостной сход избирал волостного старшину. Учреждения власти в волости были представлены правлением и крестьянским судом, надзор над которыми осуществлял мировой посредник. В Оренбургской губернии было образовано 641 сельское общество и 110 волостей, над которыми надзирали 26 мировых посредников.

В Башкортостане, с его сложной системой управления и полиэтническим составом населения, Манифест и «Положение о крестьянах...» не могли быть применены одинаково ко всем. Поэтому крестьянская реформа и сопутствующее ей изменение системы управления

группами населения осуществлялись поэтапно. Вслед за частновладельческими крестьянами были дарованы свободы горнозаводским крестьянам казенных заводов, затем удельным и государственным крестьянам.

В отношении коренного населения края по инициативе генерал-губернатора А. П. Безака (1860-1865) было разработано особое «Положение о башкирах». Данным положением упразднялось Башкирское войско, но предлагалось передать «особое» управление башкирами кантонному и губернскому управлениям. Башкиры получали личные и имущественные права, сохранялась свобода вероисповедания.

С 1865 года башкиры в основной своей массе были уравнены в своих правах с податным сословием: тептярами, бобылями и государственными крестьянами. Исключение было сделано для небольшой прослойки башкирских дворян и духовенства. Однако большая часть природной башкирской аристократии в одночасье превратилась в крестьян.

Коренным образом была перестроена вся система управления башкирским населением, которое было передано в ведение общих губернских и уездных, а также местных по крестьянским делам учреждений. Согласно «Положению о башкирах» было организовано 11 кантонов. В каждом кантоне были образованы сельские и волостные общества башкир и их припущенников, во главе которых были поставлены избранные из числа зажиточных башкир сельские старосты и волостные старшины. Всего было создано 808 сельских и 130 волостных обществ. Вместе с ранее созданными волостями всего в Башкортостане стало 1449 сельских и 240 волостных обществ.

Перевод башкир из военного сословия в гражданское было решено провести одновременно с разделением Оренбургской губернии на две губернии: Уфимскую и Оренбургскую. Как говорится в одном из документов, башкир надо было перевести в гражданское сословие так, чтобы «реформа в башкирском народе совпала с образованием новой (Уфимской) губернии и была принята им как необходимое последствие разделения губерний». Это означало окончательную ликвидацию кантонной системы управления.

Во второй половине XIX в. главной целью внутренней политики правительства Александра II было приведение экономической и социально-политической системы России в соответствие с требованиями времени. После отмены крепостного права, являвшегося острейшей социально-политической проблемой России, тормозившего ее поступательное развитие, правительство приступило к совершенствованию государственного строя и системы административного управления.

Освобождение миллионов крестьян и их переход в новое сословное положение требовали изменения системы местного управления.

Реорганизация местного управления в Башкортостане имела свои специфические черты, обусловленные тем, что не было единого административного центра управления краем.

Что же представляла собой Башкирия в середине XIX в.? Хотя по официальным документам давно уже была «поглощена» Оренбургской и другими смежными губерниями, в реальности Башкирия продолжала оставаться единым историко-географическим пространством, еще не расчлененным в экономическом и социокультурном отношениях. Ее особое положение было определено добровольным вхождением башкир в состав Российского государства.

К середине XIX в. в Оренбургской губернии губернским центром являлась Уфа, где находился гражданский губернатор. Центр военного управления краем во главе с генерал-губернатором по-прежнему находился в Оренбурге. Управлять такой огромной территорией было сложно. Кроме губернских учреждений, существовало множество ведомств и контор, которые практически не были связаны между собой, но управляли либо частью населения, либо частью территории края. Башкиры, русские, казаки, киргизы – все они управлялись отдельными органами. Это привело к необходимости пересмотра административно-территориальных границ Оренбургской губернии.

В 1865 году было образовано две губернии – Уфимская и Оренбургская. В состав Уфимской губернии вошли 6 уездов: Уфимский, Стерлитамакский, Белебеевский, Бирский, Мензелинский, Златоустовский. Первым губернатором Уфимской губернии в 1865 — 1867 гг. был Григорий Сергеевич Аксаков.

Оренбургское казачье войско входило в состав Казанского военного округа. Наказной атаман подчинялся командующему войсками Казанского военного округа, а через него военному министру России. На месте все дела по военной части вел Войсковой штаб, а по хозяйственной — Войсковое хозяйственное правление. Последние вольности башкир и казаков, остававшихся в силу своих прежних воинских доблестей привилегированной частью населения края, были ликвидированы после Октябрьской революции.

Вслед за отменой крепостного права в России последовали земская (1864 г.), судебная (1864 г.), городская (1870 г.) и военная (1874 г.) реформы.

В губерниях и уездах создавались губернские и уездные собрания, выборные органы из представителей всех сословий. В основном в них преобладали помещики, а во главе земского собрания стоял предводитель

дворянства. Собрание раз в 3 года избирало органы исполнительной власти — губернские и земские управы. В городах были созданы все сословные городские думы. В ходе проведения судебной реформы были созданы все сословные суды.

В Башкортостане реформы были проведены не сразу: в Уфимской губернии — только в 1874 г., а в Оренбургской губернии, которая продолжала подчиняться военному ведомству, земская реформа вообще не проводилась. Таким образом, башкирское население Оренбургской губернии было лишено избирательных прав. В Уфимской губернии башкиры участвовали только «в сельских избирательных съездах на одинаковых с крестьянами всех других наименований основаниях». Количество уездных гласных колебалось от 20 (Златоустовский уезд) до 72 (Уфимский уезд). В Уфимском губернском земском собрании было 42 гласных.

В ходе реформ 1860—1870-х годов были созданы новые органы управления, все сословный суд, было стимулировано создание и развитие фабрично-заводской промышленности, строительство и развитие железнодорожных сетей, развитие речного пароходного транспорта, включение края в общероссийский рынок капиталов, продукции и услуг.

История формирования государственности РБ. Всю историю национально-государственного строительства 20 века в Башкортостане можно разделить на ряд периодов, первый из которых — демократический — охватывает с 15 (29) 1919 года по 20 марта 1919 года; второй — советский — с 20 марта 1919 года по 10 октября 1990 года и третий — современный — с 11 октября 1990 года по сегодняшний день.

Самым сложными в развитии государственного управления и государственной службы в республике Башкортостан были 1917- 1925 годы. Именно в эти годы начинается процесс национально-государственного строительства, определяются территориальные границы, разрабатывается и принимается Конституция. Образование национальной государственности башкирского народа проходило от провозглашения автономно-демократической республики через образование Советской Башкирии и ныне — Республики Башкортостан как суверенного государства.

Вопрос о самоопределении башкир в форме национально-территориальной автономии впервые был поднят башкирской делегацией на Всероссийском мусульманском съезде в Москве (май 1917 года). Большинство голосов Всероссийский мусульманский съезд постановил, что формой государственного устройства, наиболее обеспечивающей интересы мусульманских народностей, является демократическая республика на национально-территориальных, федеративных началах,

причем национальности, не имеющие определенной территории, пользуются национально-культурной автономией.

В этот период башкирское национальное движение получило свое официальное организационное оформление и стало самостоятельным - со своей программой, организациями и лидерами. В июле 1917 года в городе Оренбурге состоялся 1 Всебашкирский съезд башкир, где участвовали до 70 делегатов. Съезд отметил, что системой управления, широко обеспечивающей интересы и права российских мусульманских народностей, является демократическая республика на национально-территориально-федеративных началах. Съезд избрал Башкирское областное шуро в составе 6 человек, которое должно было проводить в жизнь принятые решения, создавать местные органы - тюбек шуро (районные советы), подготовить условия для осуществления Башкирской автономии. Башкирское Центральное национальное Шуро конструируется из 7 человек. Эти члены должны работать исключительно в Шуро, служба в других учреждениях не допускалась.

В члены совета из каждого уезда должно быть избрано по одному человеку. Члены совета собираются на совещание, самое меньшее один раз в месяц, во всех волостях организуются отделы Центрального Шуро. В каждый отдел, исходя из численности населения волости, в исполнительный комитет выбираются от 3-х до 5 человек членов. Если волостные шуро найдут необходимым, организуются районные шуро. В районные шуро намечаются от 5 до 8 человек исполнителей дел.

На 2 съезде башкир в августе 1917 Башкирское областное шуро объявило себя учреждением всего башкирского народа – национальной организацией, представляющей собой руководство национальными, политическими и экономическими делами башкир, защищающей их права и интересы. Укреплялись функционирующие и образовывались новые уездные и волостные шуро. В составе областного шуро возникли организационный, военный, земельный, лесной и другие отделы. Местом пребывания Башкирского областного шуро определялся Оренбург, Караван-Сарай.

Сразу после Октябрьской революции, учитывая благоприятную обстановку в стране, Башкирское областное шуро явочным порядком 15 ноября 1917 года приняло постановление о провозглашении автономии Башкортостана, обнародованное затем в виде фармана №2. В фармане указывалось, что созываемый 8 декабря 1917 года 3 съезд (курултай) выработает основные положения конституции Башкирии. 3 башкирский съезд 1917 года вошел в историю как учредительный курултай. Курултай признал, что право башкир на автономию должно быть закреплено во

всероссийской конституции, согласно которой Россия является федеративным союзом автономных штатов.

Такова была система управления при первой, досоветской автономии Башкортостана. Впоследствии учредительный съезд автономного Башкортостана будет предан забвению, и лишь с конца 80-х начал становиться вопрос о необходимости официального подтверждения и признания факта возникновения автономной Башкирской республики в ноябре-декабре 1917 года.

Следует отметить, что Шуро и правительство в конце 1917 начал 1918 годов неоднократно заявляли о своем нейтралитете в борьбе между советской властью и ее противниками. В обстановке гражданской войны башкирские части, башкирское население к началу 1919 года оказалось между двумя силами, одинаково враждебно и подозрительно относившимся к ним. Для выхода из сложнейшей ситуации членам Башкирского правительства требовалось приложить максимум усилий по налаживанию нормальных контактов с частями Красной Армии, с местными и центральными органами Советской власти.

К весне 1918 года в Уфе и Уфимской губернии были ликвидированы органы старой власти: городская дума была заменена Советом рабочих и солдатских депутатов, Уфимское губернское земство, губернское правление передали дела соответствующим отделам комитета Советов.

18 февраля 1919 года Башкирский корпус и правительство в с.Темясово объявили, что считают себя окончательно перешедшими на сторону Советской власти. 21 февраля 1919 года там же состоялся 1 Всебашкирский военный съезд с участием членов правительства и 92 представителей башкирских полков. На съезде был образован Временный революционный комитет Башкирии - Башревком. Из 12 членов вновь созданного Башревкома 7 ранее входили в состав старого Башкирского правительства, трое занимали посты в башкирской белой армии. В составе Башревкома были образованы 15 комиссариатов, в том числе комиссариат иностранных дел. Состоялись выборы народных комиссаров. Башревком становится высшим государственным органом.

Развитие национальной государственности и государственной службы невозможно рассмотреть, не касаясь конституционного становления законодательства республики. Для данного периода характерны положения неписаной конституции, основу которой составила совокупность постановлений и других правовых актов, изданных высшими башкирскими органами в 1917-1918 годы. Эти документы показывают, что Башкирская автономия с самого начала строилась на демократической основе, с разделением функций власти: законодательная – курултай, съезд; исполнительная – шуро, правительство; кантонные думы и управы;

судебная – высшая судебная инстанция, мировые судьи. Неписаное конституционное законодательство сохранялось в Советской Башкирии в период с марта 1919 года до принятия первой Конституции БАССР в 1925 году.

Начало неписаной Конституции было положено составлением и утверждением двустороннего договора – Соглашения центральной Советской власти с Башкирским правительством о Советской Автономии Башкирии от 20 марта 1919 года. Согласно этому документу БСР являлась автономной республикой и составляла федеративную часть РСФСР. Власть в Башкирской республике создавалась все - таки на точном основании Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года. Соглашение от 20 марта 1919 года определяет территорию и конституционную основу, на которой создается эта республика, устанавливает правоотношение республики с федерацией и административное деление автономной республики, определяет место ее столицы, количество и порядок создания башкирской армии, наконец, решает вопрос о временной власти в Башкирии впредь до созыва съезда Советов.

В основу конституционного устройства Башкирии была положена первая Советская конституция 1918 года. Это означало, что край превращается в республику Советов, где власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству - Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Параграфы 6 и 7 Соглашения предусматривали деление территории восточной Башкирии на 13 административных районов под названием кантонов.

Одним из важнейших положений Соглашения был вопрос о временном характере власти в Башкирии. Впредь до созыва съезда советов Башкирии вся полнота власти в БАССР переходит к Башревкому. Для созыва Съезда образуется смешанная комиссия из пяти лиц, двух делегирует Башревком, двух - центральная советская власть, пятый же назначается по соглашению сторон комиссии.

На местах формируются кантонные революционные комитеты. Основной их задачей являлось осуществление функций органа государственной власти в кантонах. Устанавливалось, что кантонные ревкомы являются органами временными, осуществляющими свои полномочия до организации кантонных исполнительных комитетов Советов. Здесь же утверждалось, что кантонный ревком состоит из трех человек: Представитель Башревкома; кантонный военный комиссар и местный работник из числа коммунистов или сочувствующих. Кантревкомы были высшими органами государственной власти в кантонах и были подчинены лишь Башкирскому временному революционному

комитету. Ревкомы издавали обязательные для всех граждан и учреждений приказы, создавали необходимые отделы, осуществляющие те или иные функции. Главной задачей кантревкома была организация хозяйственно-экономического и административного управления уже действующих органов губернских и уездных волостей и вновь созданных Советов. На кантревкомах лежала ответственность срочного проведения выборов в сельские и волостные Советы, подготовительной работы по созыву кантонных съездов Советов.

Кантревком имел право контроля и ревизии всех расположенных на его территории волостных и уездных советов и всех организаций, за исключением действующей армии. Вся эта работа осуществлялась организованными при кантревкомах отделами, которые подчинялись кантревкому и только через него могли сноситься между собой и вышестоящими органами республик. Допускалось прямое двухстороннее сношение отделов с комиссариатами Башревкома с немедленным доведением каждого такого контакта до сведения кантревкома. Во главе отделов стояли избираемые кантревкомами заведующие, но их кандидатуры могли быть отведены соответствующим комиссариатом. В этом случае окончательное решение вопроса принадлежало Башревкому. Распоряжения комиссариатов Башревкома были обязательными для кантревкомов, но за последними сохранялось право их обжаловать в Башревком, хотя их действия на время разбирательства не приостанавливались. Для ведения всей текущей работы положение предусматривало создание Президиума, состоящего из трех-пяти человек. Уже в 1920 году кантревкомы передали свои полномочия кантонным исполкомам, избираемыми съездами Советов.

19 мая 1920 года ВЦИК с СНК РСФСР за подписью Калинина и Ленина принял декрет «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики», который значительно сузил права Башкортостана. Башревком не согласился с этим решением и 16 июня члены Башревкома были вынуждены покинуть свои посты.

С 26 июня 1920 года приступил к исполнению обязанностей новый Башревком, назначенный Башкирским Обкомом РКП (б) с ведома ВЦИКа.

Главной задачей этого учреждения явился созыв первого Всебашкирского съезда Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. 25 июля в Стерлитамаке открылся Первый Всебашкирский съезд Советов. Был избран высший исполнительный орган республики - Башкирский Центральный Исполнительный Комитет в составе 36 человек. Так завершил свою деятельность Временный Военно-революционный Комитет Башкирской Автономной Советской Республики. На первой сессии БашЦИК был избран президиум из 5 человек и утверждены

народные комиссары. БашЦИК признал целесообразным возложить руководство СНК на председателя Президиума БашЦИК. Это решение о сосредоточении исполнительной и законодательной власти в одних руках было продиктовано условиями гражданской войны.

Таким образом, 1 съезд сыграл определенное значение в дальнейшем развитии Башкирской республики. Он создал постоянные органы центральной власти в регионе. 14 июня 1922 года ВЦИК принял декрет «О расширении границ Автономной Башкирской Социалистической Советской Республики», которым упразднил Уфимскую губернию и включил ее состав БАСР, т.е. создал Большую Башкирию. В связи с этим была развернута работа по слиянию советских и партийных органов в центре и на местах. Был утвержден президиум временного обкома в составе 9 человек, избраны два секретаря Башкирского обкома, президиум БашЦИКа из 11 человек. В составе Совнаркома были определены наркоматы и наркомы: РКИ, социального обеспечения, земледелия, финансов, ОГПУ, продовольствия, юстиции, здравоохранения, труда, просвещения, внутренних дел, военного комиссара, председателя совнархоза. При преобразовании наркоматов и аппаратов власти решено было считать, безусловно, целесообразным в первую очередь привлекать работников, знающих башкирский и русский языки как языки государственные.

Слияние Башкирии по времени совпало с образованием единого Советского государства. 30 декабря 1922 1 съезд Советов СССР принял Союзный договор и Декларацию об образовании Союза Советских Социалистических Республик.

Конституция БАССР 1925 года была подготовлена Наркоматом юстиции республики и состояла из 93 статей, объединенных в 8 глав и 4 раздела. В Конституции четко констатировались предметы ведения и структура госаппарата республики. По Конституции Башкирия признавалась автономной республикой Советов рабочих и крестьянских депутатов, свободно входящей в состав РСФСР и через нее – в Союз Советских Социалистических Республик, свободно определяющей форму своих взаимоотношений с общесоюзной властью и форму участия в общесоюзном Правительстве РСФСР (ст.1). Вместе с тем подчеркивалось, что Башкирская республика - государство рабочих и крестьян, национальная советская республика (ст. 3).

Конституция Башкирской АССР 1925 года закрепляла кантонное территориальное устройство Башкирии. Указывалось, что в состав БАССР входят 8 кантонов: Аргаяшский, Белебеевский, Бирский, Зилаирский, Месягутовский, Стерлитамакский, Тамьян – Катайский, Уфимский (ст. 4).

Носителем высшей власти республики объявляется Всебашкирский съезд Советов, подчиненный исключительно Всесоюзному и Всесоюзному съездам, их ЦИК и их президиумам, а в период между съездами Советов – БашЦИК, а в период между сессиями последнего – его Президиум; общее же управление делами БАССР отдавалось Совету Народных Комитетов, а руководство отдельными отраслями государственного управления – народным комиссариатом во главе с членами Совета Народных Комиссаров – народными комиссарами.

Устанавливалось, что Всебашкирский съезд Советов составляется из представителей, избираемых городскими Советами и кантонными съездами Советов по расчету: от кантонных съездов – 1 депутат на 1000 населения, от Советов городов – 1 депутат на 2000 избирателей (ст. 42).

Предусматривалось, что съезд Советов Башкирской АССР издает, в установленных Конституцией пределах декреты, постановления, руководит деятельностью подчиненных ему на территории республики органов власти, а также наблюдает и контролирует через соответствующие органы учреждения и предприятия, подчиненные центральным органам (поправка 2 к ст. 45).

Центральному Исполнительному Комитету, являющемуся высшим законодательным и контролирующим органом республики в период между съездами Советов, предоставлялось право издавать свои декреты, постановления и распоряжения и утверждать проекты декретов и постановлений и иные предложения, вносимые Советом Народных Комиссаров, отдельными ведомствами, членами ЦИК; объединять работу по законодательству и управлению республикой, направлять работу Президиума и СНК в соответствии с Конституцией Башкирской АССР; наблюдать за проведением в жизнь постановлений Союзного, Всесоюзного и Всебашкирского съездов Советов и других Центральных органов Советской власти (ст. 47).

Устанавливался сессионный порядок работы БашЦИК. В этой связи предусматривалось избрание Президиума БашЦИК, который в период между сессиями БашЦИК, являлся высшим законодательным, контролирующим и распорядительным органом власти в республике. За свою деятельность БашЦИК должен отвечать только перед Башкирским Съездом Советов, которому предоставлял отчет о своей деятельности. БашЦИК образовывал Совет Народных Комиссаров для общего управления республикой и народные комиссариаты для руководства отдельными отраслями государственного управления (статьи 46-51).

Предусматривалось, что в состав Совета Народных Комиссаров Башкирской АССР, на правах его членов, входят: а) председатель Совнаркома, б) его заместитель, в) народные комиссары – РКИ, труда,

финансов, юстиции (он же Прокурор Башкирской АССР), здравоохранения, просвещения, внутренних дел, социального обеспечения, земледелия, торговли и Председатель Центрального Совета народного хозяйства. СНК в пределах своих прав мог издавать декреты и постановления, обязательные на всей территории Башкирии, которые, однако, могли быть отменены и приостановлены БашЦИК и его Президиумом (статьи 53-56).

Для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления в республике учреждались следующие народные комиссариаты: 1) внутренних дел, 2) юстиции, 3) просвещения, 4) здравоохранения, 5) социального обеспечения, 6) земледелия, 7) финансов, 8) труда, 9) рабоче-крестьянской инспекции, 10) внутренней торговли, 11) Центральный совет народного хозяйства.

Народные комиссариаты Башкирской АССР – внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, земледелия, социального обеспечения – признавались автономными в своих действиях, подчинялись ЦИК, его Президиуму и СНК Башкирской АССР и были ответственны непосредственно перед ними.

Народные комиссариаты – финансов, труда, рабоче-крестьянской инспекции, торговли, Центральный совет народного хозяйства – признавались органами одноименных наркоматов РСФСР.

Для ведения статической работы при СНК республики организовывалось Башкирское статистическое управление (статьи 57-59).

Народному комиссару предоставлялось право единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего народного комиссариата. В случаях несогласия коллегии с тем или иным решением народного комиссара коллегия, не приостанавливая решение, могла обжаловать его в СНК республики. Таким же правом наделялись члены коллегии в отдельности (ст. 63). Структура и компетенция народных комиссариатов определялись положениями о них, утверждаемыми БашЦИК.

Конституция Башкирской АССР 1925 года в качестве органов местной власти республики рассматривала кантонные исполнительные комитеты, волостные исполнительные комитеты, городские и сельские Советы и определяла объем их полномочий и порядок деятельности (статьи 67-84).

Хотя первая Конституция БАССР осталась официально не утвержденной со стороны высших органов Советской власти, она сыграла огромную роль в становлении государственности Башкортостана.

В 1930 году деление республики на кантоны, волости и сельсоветы было заменено районной системой управления. Вместо 8 кантонов и 110

волостей было образовано 48 районов, с 1927 до 1937 сократилось число сельсоветов. К 1937 году в состав Башкирии входили 3 города и 58 районов.

Конституция Башкирской АССР 1937 года состояла уже из 11 глав, включающих 114 статей. Конституция упразднила прежнюю систему высших государственных органов власти республики, включающую в себя Всебашкирский съезд Советов и ЦИК Башкирской АССР. В качестве высшего органа государственной власти Башкирской АССР был установлен Верховный Совет Башкирской АССР. Издание республиканских законов относились к исключительной компетенции Верховного Совета БАССР. Кроме того, на Верховный Совет возлагалось избрание Президиума Верховного Совета, образование правительства Башкирской АССР, избрание Верховного Суда Башкирской АССР (статьи 19-21, 28, 37, 76).

Конституция Башкирской АССР 1937 года внесла серьезные изменения и в систему органов государственного управления автономной республики. Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти автономной республики признавался Совет Народных Комиссаров Башкирской АССР – правительство республики. По Конституции 1937 года Совет Народных Комиссаров состоял из председателя, двух его заместителей, народных комиссаров, председателя Государственной плановой комиссии, начальников управлений. В компетенцию Совета Народных Комиссаров входило: объединение и направление работы наркоматов; издание постановлений и распоряжений; проверка; разработка и осуществление мер связанных с выполнением плана; защита интересов государства и другие.

Осуществляя руководство подчиненными им отраслями, наркоматы, управления Башкирской АССР подчинялись как Совету Народных Комиссаров БАССР, так и соответствующим наркоматам РСФСР.

В отличие от Конституции Башкирской АССР 1937 года, Конституция 1978 года в структурном отношении сложнее. Она состоит из краткого введения, 161 статьи, 16 глав и 10 разделов. Конституция Башкирской АССР значительно укрепила политико-правовое положение автономной республики, существенно расширила и обогатила ее компетенцию. Расширены и обогащены статьи, определяющие работу и компетенцию государственных органов власти и управления. По этой Конституции БАССР включает 54 района и 14 городов. Конституция Башкирской АССР 1978 года практически без изменений действовала до 1985 года, с определенными изменениями и дополнениями до 1993 года.

Глава 3. Организация местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан

3.1. Законодательство Российской Федерации и Республики Башкортостан о местном самоуправлении

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих роль, место и деятельность местного самоуправления в общей системе управления обществом.

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Система нормативных правовых актов и норм о местном самоуправлении имеет следующую внутреннюю структуру.

Во-первых, нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на **законы и подзаконные акты**. Законы обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам. Подзаконные акты не должны вступать в противоречие с законами. Если подзаконный нормативный акт противоречит закону, то он не действует в части, противоречащей закону, и должен быть приведен в соответствие с законом.

Законы принимаются Федеральным Собранием Российской Федерации, законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, нормативные правовые акты подразделяются на **общие**, посвященные регулированию всех отношений в системе местного самоуправления, и **специальные**, содержащие лишь отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления.

Общим законом в РФ можно назвать обе версии Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (1995 и 2003 гг.).

20 марта 2025 года был принят новый Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти” (ФЗ-33). Основной новеллой данного закона является переход к одноуровневой модели местного самоуправления (городские и муниципальные округа), однако субъекты РФ вправе сами решать вопрос о необходимости данного перехода на своей территории. Так, в Республике Башкортостан на ближайшее время по-прежнему останется двухуровневая модель МСУ (поселения-муниципальный район).

Специальными законами являются, например, Федеральные законы, “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, “О муниципальной службе Российской Федерации”; а также законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о территориальном общественном самоуправлении, о выборах должностных лиц местного самоуправления, о порядке формирования муниципальной собственности и другие.

В-третьих, нормативные правовые акты и правовые нормы подразделены на три группы.

Первую группу составляют нормативные правовые акты федерального значения. К ним относятся Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты (например, постановления Государственной Думы Российской Федерации, имеющие нормативный характер, постановления Конституционного Суда Российской Федерации и т. д.).

Особая роль в данной группе правовых актов принадлежит базовому рамочному Закону РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятому в августе 1995 года и радикально обновленному в октябре 2003 года.

Реализация положений этого закона (а он вступил в силу с 1 января 2006 года) потребует серьезной реформы местного самоуправления во всех субъектах РФ, в том числе в Республике Башкортостан. В ФЗ №131 постоянно вносятся поправки, например, ФЗ №136, принятый в 2014 году «О внесении изменений в ...Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Вторую группу составляют нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. К ним относятся конституции, уставы, законы, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской

Федерации. В Республике Башкортостан это такие акты, как Законы РБ “О местном государственном управлении в Республике Башкортостан” 1994 г. (в настоящее время отменен), “О местном самоуправлении в Республике Башкортостан” (1994, 1998, 2005 гг.), “О местном референдуме в РБ” 1996 г., “О сходах (собраниях) граждан в РБ” 1997 г., “О территориальном общественном самоуправлении в РБ” 1999 г., “О порядке регистрации устава сельсовета, поссовета в РБ” 1998 г., “О муниципальной службе в РБ” 2000 г., “Об установлении границ муниципальных образований в РБ” (2001, 2002, 2004 гг.) и другие.

Структурно нормативные акты РБ в области местного самоуправления можно показать следующим образом:

1. Конституция РБ, глава «Местное самоуправление»
2. Основной закон в области местного самоуправления “О местном самоуправлении в Республике Башкортостан” № 206 от 18 марта 2005 г.
3. Специальные законы по различным аспектам организации местного самоуправления:
 - 3.1. Законы по вопросам организации муниципальной службы в РБ;
 - 3.2. Законы об установлении и изменении границ, наименований муниципальных образований в РБ;
 - 3.3. Законы о порядке передачи отдельных государственных полномочий РБ муниципальным образованиям;
 - 3.4. Законы, определяющие некоторые формы участия граждан в решении вопросов местного значения;
 - 3.5. Законы РБ, регламентирующие некоторые вопросы бюджетной, финансовой, экономической деятельности муниципальных образований и другие.
4. Указы Главы РБ по отдельным вопросам местного самоуправления.
5. Постановления Правительства РБ, касающиеся различных сторон деятельности муниципальных органов и решения вопросов местного значения.

Третью группу составляют муниципальные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления. *Муниципальный правовой акт* – решение по вопросам местного значения, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования;
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта *разрешается соответствующим судом*. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации, *не допускается*.

К важнейшим источникам муниципального права на уровне местного самоуправления относится *устав муниципального образования*, являющийся, по сути, малой конституцией сообщества граждан. Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых

актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме.

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Перечислите основные группы нормативных правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации. Дайте их характеристику.
2. Какое свойство лежит в основе классификации нормативно-правовых актов составляющих правовую основу местного самоуправления?
3. Перечислите специальные законы РБ в сфере местного самоуправления.

3.2. Муниципальное образование

Конституция Российской Федерации в ст. 131 установила, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Перечень наименования территорий не является исчерпывающим. Это означает, что другие нормативные акты могут предусматривать более широкий перечень территориальных единиц.

Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» утверждает, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских и муниципальных округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Территориальную основу местного самоуправления составляют муниципальные образования.

Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения; или иная населенная территория, предусмотренная законом, в пределах которых:

- ~ осуществляется местное самоуправление,
- ~ имеются муниципальная собственность,
- ~ принимается местный бюджет,

~ функционируют выборные органы местного самоуправления.

Муниципальное образование является основным звеном местного самоуправления. Муниципальные образования учреждаются, упраздняются или изменяются законами субъектов Российской Федерации. Территории муниципальных образований также устанавливаются субъектами Российской Федерации, с учетом исторических и иных местных традиций. Важнейшим внутренним нормативным документом, определяющим основные аспекты деятельности муниципального образования, является его устав. *Муниципальное образование напоминает нечто вроде государства, где есть своя территория, границы, свое население, органы управления, бюджет, есть право принимать свои нормативные акты, есть конституция (устав муниципального образования).*

Сегодня в Российской Федерации существуют 8 видов муниципальных образований, которые функционируют на двух уровнях:

• **сельское поселение** - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

• **городское поселение** - город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

• **муниципальный район** - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

• **муниципальный округ** (с 2019 г) - несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями;

• **городской округ** - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района;

• **городской округ с внутригородским делением** (с 2014 года)- городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

• **внутригородской район** (с 2014 года) - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

• **внутригородская территория города федерального значения** - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Такие муниципальные образования возможны только в Москве и Петербурге.

Последние два вида муниципальных образований были введены Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136–ФЗ.

В 2019 году появляется возможность формирования муниципального округа. Муниципальный округ:

- аналогичен городскому округу по статусу, полномочиям, но в состав обязательно должны входить несколько населенных пунктов;
- в состав могут входить как сельские, так и городские населенные пункты;
- население в основном живет в селах и поселках (две трети и более).

В Республике Башкортостан в настоящее время существуют только четыре вида муниципальных образований: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район и городской округ.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Изменение границ, объединение, разделение муниципальных образований осуществляется с учетом мнения населения каждого из муниципальных образований, выраженного представительным органом. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения, а территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с *учетом пешеходной доступности* до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его

состав, а границы муниципального района - с учетом *транспортной доступности* до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме *ассоциаций или союзов*, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления. Согласно Закону РБ «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18 марта 2005 года в Республике Башкортостан образуется Совет муниципальных образований Республики Башкортостан, в который входят все 895 муниципальных образований РБ.

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Сегодня в России существуют различные модели муниципальных образований. Чаще всего их делят на *поселенческие*, где муниципальное образование охватывает какой-либо населенный пункт, либо *территориальные* (районы, округа). В этом случае на территории муниципального образования могут находиться несколько населенных пунктов.

На 1 января 2020 года в Российской Федерации насчитывается 20846 муниципальных образований, из них:

- 632 городских округа;
- 1673 муниципальных района;
- 33 муниципальных округа (до 2019 года их не было вообще);
- 1398 городских поселения;
- 19 внутригородских района;
- 16821 сельское поселение;
- 267 внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и Севастополя;
- 3 городских округа с внутригородским делением.

За последние 10 лет количество муниципальных образований постепенно снижается с 25 тысяч в 2006 году до 20,8 тысяч в настоящее время, в основном, за счет сельских поселений.

После создания новых субъектов РФ (город федерального значения Севастополь и Республика Крым) были образованы новые муниципальные образования, в частности, 10 внутригородских муниципальных образований в составе Севастополя, а также 14 муниципальных районов, 11 городских округов, 4 городских поселения и 250 сельских поселений в составе Республики Крым.

В РБ до 2002 года существовали только сельские или поселковые муниципальные образования. Их численность составляла более тысячи муниципальных образования, охватывающих 4522 населенных пункта, где проживает 1,5 миллиона граждан нашей республики.

В рамках муниципальной реформы в РБ в 2003—2005 годах, кроме сельских поселений, были созданы городские поселения, городские округа и муниципальные районы.

В Республике Башкортостан, как и во всех субъектах Российской Федерации, существует административно-территориальное устройство и территориальное устройство муниципальных образований. Границы административно-территориального устройства и территориального устройства муниципальных образований в Республике Башкортостан практически совпадают. Муниципальные образования со статусом городских округов созданы на территориях 8 городов республиканского значения и 1 ЗАТО (Уфа, Агидель, Кумертау, Нефтекамск, Межгорье, Октябрьский, Салават, Сибай, Стерлитамак). Остальные города и посёлки городского типа являются городами районного значения (12) и рабочими посёлками (2): на их территориях образованы муниципальные образования со статусом городских поселений в составе муниципальных районов.

Таким образом, в настоящее время (2021 год) в РБ насчитывается 895 муниципальных образований, в числе которых 9 городских округов, 54 муниципальных района, 14 городских и 818 сельских поселений.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте определение муниципальному образованию.
2. Перечислите возможные в РФ виды муниципальных образований.
3. Назовите существующие в РФ модели муниципальных образований.
4. Укажите, какими законами регламентируются муниципальные образования в РБ.
5. Кем и с учетом каких факторов устанавливаются границы и статус муниципальных образований.

3.3. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления

Экономическая основа местного самоуправления является одним из главных базисных элементов местного самоуправления. Как уже было ранее замечено, экономическая основа тесно связана с демографической и территориальными основами местного самоуправления. Наличие этих трех элементов в их тесной диалектической связи является единственным условием, обеспечивающим реальную гарантию становления и развития системы местного самоуправления.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (2003 г.) установил, что *экономическую основу местного самоуправления* составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Финансовую основу местного самоуправления составляет бюджет муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.

В собственности муниципальных образований может находиться:

- имущество, так или иначе предназначенное для решения вопросов местного значения;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления,
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее данным требованиям, указанное имущество подлежит репрофилированию либо отчуждению.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений,

утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Муниципальная собственность. Гражданский кодекс РФ установил, что “имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью” (ст.215, п.1). На основании этого можно сделать вывод, что под муниципальной собственностью подразумевается имущество, в отношении которого муниципальное образование обладает правами владения, пользования и распоряжения.

Владение – начальная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности.

Пользование – отношения собственности, означающие применение объекта собственности с его назначением и по желанию и усмотрению пользователя.

Распоряжение – наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений собственности, дающий право и возможность поступать по отношению к объекту по своему усмотрению и использовать его любым желаемым образом вплоть до передачи другому субъекту, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Согласно ст.215, п.3 Гражданского кодекса РФ имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части. Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Другая его часть, т.е. средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закреплённое за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

В *структуру муниципальной собственности* входят: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды; имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия и организации; муниципальные банки и

другие финансово-кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта; другое движимое и недвижимое имущество.

В соответствии с действующим российском законодательством исходными (базовыми) субъектами – носителями права муниципальной собственности в городском или сельском поселении являются само население (местное сообщество) и выступающие от его имени представительный орган или высшее должностное лицо местного самоуправления.

Согласно Конституции Российской Федерации муниципальная собственность в нашей стране признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности (ст.8).

Муниципальное хозяйство. Единственным назначением муниципальной власти является самостоятельное благоустройство места проживания людей. Для этого необходимо развитое и многоотраслевое муниципальное хозяйство. Впервые после 20-х гг. Федеральный Закон РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” закрепил за местными сообществами право самостоятельного хозяйствования, обоснованное на самостоятельности местного бюджета и муниципальной собственности.

Публичная деятельность по созданию условий для удовлетворения коллективных потребностей членов местного сообщества, организованная за счет членов этого сообщества и на основе принадлежащих сообществу имущества и средств, называется коммунальным хозяйством.

Коммунальное хозяйство организуется органами власти самоуправления. Оно подразделяется на муниципальное хозяйство (организуется в городах муниципалитетами), общинное хозяйство сельских населенных мест (волостное хозяйство), районно-коммунальное хозяйство сельских территорий и ассоциированное хозяйство нескольких местных сообществ.

Муниципальное хозяйство составляет лишь часть городского хозяйства. Учитывая, что на долю муниципального хозяйства приходится основная нагрузка по обеспечению жизнедеятельности населения, городское и муниципальное хозяйство зачастую отождествляют. Термин “городское хозяйство” употребляется как синоним термина “муниципальное хозяйство”, как городское хозяйство в узком смысле, понимаемом как деятельность местных властей по удовлетворению публичных интересов членов городского сообщества жителей.

Признаки муниципального хозяйства:

1. Муниципальное хозяйство *формируется снизу, независимо от государственного хозяйства и отражает специфику местных социально-экономических отношений*. Государство лишь обуславливает меру самостоятельности и дееспособности муниципального хозяйства: объем и структура компетенции местных властей, наличие собственного имущества и средств и степень свободы распоряжения ими. Общемировая тенденция состоит в расширении функций и возможностей муниципального хозяйства.

2. Муниципальное хозяйство характеризуется *целостностью и организуется единым органом управления* – администрацией населенных или территориальных мест. В противовес ему, государственное хозяйство предполагает не только разбиение на отрасли, но и выделение самостоятельных территориальных комплексов – хозяйство субъектов Федерации (республик в составе России, краев и областей).

3. *Цель* хозяйственной деятельности местного самоуправления составляет не извлечение прибыли, а польза – удовлетворение членов местного сообщества (благоустройство – устройство на благо жителей).

4. *Продукт муниципального хозяйства* в подавляющей своей части не выходит за границы населенного места, поскольку предназначен для “внутреннего” потребления местным населением.

Средства муниципального хозяйства. Средства муниципального хозяйства многообразны, но могут быть сведены в две большие группы. Первую составляют *муниципальная финансовая политика*: муниципальный бюджет и кредит. Вторая представляет *методы ведения муниципального хозяйства*: создание и управление публичными службами, а также деятельность по формированию условий воспроизводства на территории местного самоуправления.

Муниципальная финансовая политика. Муниципальные финансы представляют собой экономические отношения между хозяйствующими субъектами по поводу образования, распределения и использования денежных средств в целях осуществления компетенции местного самоуправления.

Совокупность мероприятий местных властей, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов территории для обеспечения функций местного самоуправления называется *финансовой политикой*.

В европейской Хартии местного самоуправления (ст.9) закреплены основные *принципы* построения *муниципальной финансовой политики*.

1. Соблюдение соразмерности финансовых ресурсов местного сообщества его компетенции. Закон должен закрепить за местным

сообществом определенные виды налогов и сборов, достаточные для удовлетворения местных нужд.

2. Использование местным сообществом для обеспечения своих доходов разнообразных финансовых систем, самостоятельно устанавливая уровень местных налогов и сборов. Иметь возможность прибегать к другим источникам поступления средств для покрытия расходов, таких, как внешние поступления, доходы от эксплуатации муниципального имущества.

3. Защита интересов более слабых в финансовом плане местных сообществ посредством перераспределения финансовых ресурсов или их источников.

Структура муниципальных финансов охватывает муниципальный бюджет и целевые внебюджетные фонды (пенсионные, страховые, инвестиционные), муниципальный кредит, финансы муниципальных предприятий.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). *Бюджет – план финансовой деятельности муниципалитета на текущий год, выраженный в деньгах. Муниципальная бюджетная политика* – деятельность по формированию и регулированию доходов и расходов местного сообщества. Ее целью является достижения равновесия между доходами и расходами, потребностями и средствами их удовлетворения в пределах муниципального хозяйства и в течение заданного периода времени.

Доходы бюджета – часть централизованных финансовых ресурсов местных властей, необходимых для исполнения их функций. Они выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования фондов денежных средств местного сообщества, и поступают в распоряжение муниципалитета. Существует три основных источника формирования доходной части местных бюджетов: налоги и сборы, внешние поступления (дотации, субсидии и трансферты), доходы от хозяйственной деятельности муниципалитета.

Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в связи с осуществлением муниципальными властями мероприятий по выполнению возложенных на них функций.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется путем предоставления местным бюджетам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации или федерального бюджета, в том числе предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий.

В 2016 году доходы в местный бюджет в Республике Башкортостан составили 75803 миллиона рублей, тогда как расходы – 77376 миллионов рублей. Соответственно дефицит бюджета – 1573 миллиона рублей.

Под **методами ведения муниципального хозяйства** понимается деятельность муниципалитета, основанная на праве создавать и управлять различными объектами коммунального хозяйства, публичными службами (предприятиями), а также устанавливать обязательные для исполнения нормы и правила хозяйственной деятельности.

Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется, как правило, на конкурсной основе.

Основные направления муниципального “предпринимательства” составляют торговля, промышленная и энергетическая муниципальная деятельность, муниципальное сельское и складское хозяйство.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Раскройте понятие «муниципальная собственность».
2. Что понимается под муниципальным хозяйством?
3. Назовите признаки муниципального хозяйства.
4. Дайте определение муниципальной финансовой политике.
5. Что понимается под методами ведения муниципального хозяйства?

3.4. Органы и должностные лица местного самоуправления

Местное самоуправление – это, прежде всего, совместная и целенаправленная деятельность людей, поэтому она невозможна без определенных **организационных структур и форм**. К организационным структурам относятся определенные институциональные образования, в

рамках которых возможно местное самоуправление. К ним можно отнести как те, в которых осуществляется непосредственное самоуправление народа (собрания, сходы), так и специальные органы, выражающие интересы и волю граждан (представительные и исполнительные органы местного самоуправления). Организационные формы местного самоуправления – это процессы и процедуры, обеспечивающие согласованность, последовательность, субординацию действий различных субъектов местного самоуправления. Они также весьма многообразны: местные выборы, референдумы, обращения граждан, организация работы органов местного самоуправления.

Изучение и понимание организационных основ местного самоуправления чрезвычайно важно, ибо местное самоуправление как управленческая наука в первую очередь занимается оптимизацией организационных структур и форм, в рамках которых граждане решают вопросы местного значения. (В то же время правовые основы изучаются главным образом в рамках муниципального права, экономические основы – в рамках экономики местного хозяйства, муниципальных финансов и т.д.) От того, как будут организованы, ранжированы, взаимоувязаны, задействованы все составляющие местного самоуправления (человек, территория, материально-финансовые ресурсы, правовые возможности), в решающей мере зависит качество, эффективность местного самоуправления. Значимость организационных основ обуславливается также их недооценкой, низким уровнем организации местного самоуправления в России в целом.

10. Структуру органов местного самоуправления составляют *представительный орган муниципального образования, 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.*

11. Наличие в структуре органов местного самоуправления *представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным.*

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

12. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

13. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Представительные органы местного самоуправления. В системе местного самоуправления образуются представительные и исполнительные органы. Представительные органы местного самоуправления формируются путем выборов избирателями, проживающими в границах муниципального образования.

Наличие выборных (представительных) органов местного самоуправления муниципальных образований является **обязательным**. Обязательность эта вытекает из Конституции Российской Федерации, называющей в числе первого органа не какой-либо другой, а именно выборный орган местного самоуправления. Обязательное наличие выборных (представительных) органов местного самоуправления предусмотрено в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Закрепляя права местного самоуправления в решении государственных дел, хартия устанавливает, что права эти осуществляются советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Во всех субъектах Российской Федерации в муниципальных образованиях избраны представительные органы. Закон РБ «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18 марта 2005 года устанавливает, что представительный орган муниципального образования в РБ именуется «Совет». В других субъектах РФ это могут быть Земские собрания, Городские или Районные Думы и т.д.

Законодательство субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований предусматривают различный численный состав представительных органов местного самоуправления. Численность представительных органов обусловлена в законах численностью избирателей, проживающих на территории муниципальных образований. Так, согласно закону РБ «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18 марта 2005 года, число депутатов, членов представительных органов колеблется от 7 человек в муниципальных образованиях с численностью населения до 1000 человек до 35 человек в муниципальных образованиях с численностью населения свыше 500000 человек. В муниципальных районах эта численность не может быть ниже 15 депутатов. Представительный орган не формируется, если численность жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. Там функции представительного органа выполняет сход граждан.

Срок полномочий представительных органов местного самоуправления также различен. В большинстве субъектов Российской Федерации он составляет 4 года. В ряде субъектов Российской Федерации срок полномочий представительного органа местного самоуправления составляет от 2 до 4 лет. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливает, что срок полномочий представительного органа не должен превышать пяти лет.

Представительный орган сохраняет свои полномочия до избрания нового представительного органа следующего созыва. Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены досрочно только законодательным органом субъекта федерации. Основанием для роспуска представительного органа муниципального образования может быть нарушение им законодательства, установленного судом (принятие нормативного правового акта, противоречащего законодательству РФ или РБ, уставу муниципального образования).

В случае если представительный орган принимает решение о самороспуске, оно должно быть одобрено не менее чем двумя третями голосов депутатов. Такую норму устанавливают большинство региональных законов о местном самоуправлении и уставов муниципальных образований. Наряду с этим, в уставах некоторых муниципальных образований предусмотрен досрочный роспуск представительного органа по решению главы.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления в Республике Башкортостан находятся:

- принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

- установление местных налогов и сборов в соответствии с законодательством;

- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

- - определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Иные полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

Сессия представляет собой одно или несколько заседаний депутатов представительного органа с одной повесткой дня. Заседания бывают **пленарные**, когда в работе сессии принимают участие все депутаты совместно, и **проводимые по комитетам и комиссиям**, когда депутаты обсуждают вопросы в каждом комитете или комиссии. Сочетание этих двух форм проведения сессий имеет широкое распространение в деятельности представительных органов местного самоуправления.

Непосредственно гражданами могут быть избраны **глава муниципального образования, депутат представительного органа, глава исполнительного органа, староста сельского населённого пункта**.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Выборные должностные лица имеют различное наименование. В городах - это мэр, глава города, глава городского самоуправления, глава администрации; в районах - глава администрации, председатель районной Думы, глава муниципального района; на других территориях – глава сельсовета, глава муниципального образования, староста и т. д.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования организует работу представительного органа местного самоуправления, осуществляет оперативно-распорядительные функции, подписывает решения представительного органа, представляет интересы муниципального образования. В том случае, если глава муниципального образования является главой администрации, то на него возлагаются

обязанности по руководству исполнительными органами местного самоуправления.

Законодательство и уставы муниципальных образований предусматривают, что глава муниципального образования подотчетен как населению, так и представительному органу. Свою деятельность глава муниципального образования осуществляет на принципах единоначалия, ответственности и законности.

Уставами муниципальных образований в РБ предусматривается должность *главы сельской, районной, городской администрации или администрации муниципального образования* – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также могут быть предусмотрены должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования может быть избран:

- путем всеобщего равного и прямого тайного голосования;
- представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Избранный представительным органом местного самоуправления из числа депутатов глава муниципального образования входит в состав представительного органа, организует его работу, председательствует на заседаниях представительного органа местного самоуправления. В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Глава муниципального образования именуется «председатель Совета», если является председателем представительного органа муниципального образования, «глава Администрации» - если является главой местной администрации. Одновременно возглавлять и совет и местную администрацию глава муниципального района не может, это предусматривается только в поселенческих муниципальных образованиях.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации.

В уставе муниципального образования помимо представительных органов и главы администрации муниципального образования могут быть предусмотрены и иные органы муниципального образования и должностные лица муниципального образования. Должностные лица местного самоуправления:

- избираются населением на основе прямого равного всеобщего избирательного права;

- избираются или назначаются органом местного самоуправления;

- назначаются главой администрации муниципального образования.

В отдельных поселениях, входящих в состав муниципального образования, могут назначаться либо избираться должностные лица населенных пунктов (например, старосты деревень).

Полномочия **выборного должностного лица местного самоуправления** начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а

если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек - 1 депутат.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы.

Исполнительные органы муниципального управления. Исполнительные органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом системы органов местного самоуправления и местного самоуправления вообще. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

На протяжении всей истории функционирования местного самоуправления исполнительные органы занимали в системе местного самоуправления одно из ведущих мест среди других органов. Именно на эти органы возлагаются функции оперативно-распорядительного характера, состоящие в действиях по выполнению законов государства и решений представительных органов местного самоуправления. В системе местного самоуправления, равно как и в государстве, одни органы должны принимать решения, другие организовывать их исполнение. Исполнительные органы как раз и являются тем звеном цепи, на которое возложена задача по обеспечению выполнения принятых решений.

Основы организации и деятельности исполнительных органов местного самоуправления определены Конституцией Российской Федерации, Указами Президента Российской Федерации, конституциями, уставами, законами, иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Исполнительные органы местного самоуправления в основном называются администрацией, хотя могут называться иногда мэрией, управой, исполнительным комитетом. Исполнительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации, а также

контрольного органа муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования и т.д.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является либо сам глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе, городском округе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В поселении половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, а другая половина - главой местной администрации соответствующего муниципального района.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

- подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
- представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации;
- обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить

отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Местная администрация обладает правами юридического лица.

Исполнительные органы осуществляют свою деятельность на принципах или коллегиальности, или единоначалия. Для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации образуется **аппарат местной администрации**. Аппарат включает ряд структурных подразделений. Ими могут быть комитеты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения. Деятельность создаваемых органов в системе исполнительной власти осуществляется в соответствии с положениями об этих органах.

Финансирование органов администрации осуществляется за счет средств местного бюджета в соответствии со сметой расходов на управленческий аппарат.

Структурные подразделения аппарата местной администрации (исполнительного органа) в ряде муниципальных образований обеспечивают деятельность представительного органа местного самоуправления. В большей части это происходит там, где глава муниципального образования одновременно является главой администрации и председателем представительного органа. Это обусловлено, прежде всего, экономией расходов на содержание аппарата. Хотя многие представительные органы, особенно это касается городов, образуют свой аппарат.

Таким образом, исполнительный орган местного самоуправления состоит из главы администрации, его заместителей, аппарата, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах компетенции, которой наделен исполнительный орган.

Исполнительный орган (местная администрация) осуществляет свои функции двумя способами: правовым и организационным.

Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа местного самоуправления.

Организационный способ предполагает организацию работы по выполнению решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений, а также законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вся деятельность исполнительного органа строится на основе принципов законности и гласности, а также на уже названных принципах коллегиальности или единоначалия.

Срок полномочий исполнительного органа повсеместно совпадает со сроком полномочий представительного органа. Однако это не означает, что исполнительный орган прекращает свою деятельность после избрания нового представительного органа. Даже если представительный орган досрочно прекращает свои полномочия в силу каких-либо причин, исполнительный орган продолжает деятельность. Продолжает он свою деятельность и в случае прекращения полномочий главы администрации.

Исполнительный орган является постоянно действующим органом местного самоуправления. В законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований не предусмотрены нормы о возможности и порядке прекращения полномочий исполнительного органа местного самоуправления. Институт прекращения полномочий предусмотрен для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав администраций, возглавляющих исполнительные органы.

Глава администрации осуществляет свою деятельность на принципе единоначалия, он вправе сам принимать решения без обсуждения вопросов на заседаниях. Практическая деятельность свидетельствует о том, что главы администраций, хотя и принимают единоначально решения, но перед их принятием они все же обсуждают вопросы со своими заместителями, а иногда и с руководителями подразделений. Например, проект бюджета муниципального образования, который должен быть внесен на рассмотрение представительного органа, предварительно обсуждается в коллегиальном порядке на заседании у главы администрации, а решение по данному вопросу принимает глава администрации единолично. В данном случае присутствует элемент коллегиального начала при обсуждении вопроса и полного единоначалия при принятии решения.

Решения, принимаемые исполнительным органом в пределах его компетенции, обязательны к исполнению всеми юридическими лицами и гражданами и действуют в пределах границ муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и

деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

Кроме органов местного самоуправления, существуют и подведомственные муниципальные организации (муниципальные учреждения), в основном для решения вопросов местного значения в области образования, культуры, спорта. В 2016 году в Республике Башкортостан на 895 муниципальных образований приходилось 2895 муниципальных организаций образования, 448 муниципальных организаций культуры и 111 муниципальных организаций спорта.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Дайте характеристику и определите содержание понятий «организационная структура» и «организационная форма» местного самоуправления.
2. В каких случаях полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены досрочно?
3. Что представляет собой сессия представительных органов местного самоуправления?
4. Какова роль комитетов и комиссий представительного органа местного самоуправления?
5. Какую роль выполняют исполнительные органы муниципального управления?

3.5. Понятие, функции и принципы муниципальной службы

Муниципальная служба – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Исходя из этого определения, можно выделить основные признаки муниципальной службы:

~ это особый вид публичной службы, т.е. служба в органах местной публичной власти;

~ это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);

~ муниципальные служащие – это лица, несущие службу в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными;

~ это деятельность по исполнению полномочий этих органов;

~ это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно);

~ статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), определяется специальными законами.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе Российской Федерации", другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется Уставом муниципального образования. Муниципальная служба в Республике Башкортостан регламентируется законом "О муниципальной службе Республики Башкортостан" N 453-з, принятым 16 июля 2007 года.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы, присваиваются классные чины, которые указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Особенностями муниципальной службы в Республике Башкортостан являются:

1. Муниципальная служба в Республике Башкортостан осуществлялась в основном на уровне сельских и поселковых администраций, и только с 1 января 2006 года реально стала осуществляться в городах и районах РБ. В организационно-правовом аспекте она независима от государственной службы.

2. Наличие развернутого законодательства о муниципальной службе. В настоящее время существует практически полный ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих муниципальную службу в РБ. Приняты такие законы РБ как: «Об оплате труда работников местного самоуправления в РБ», «О реестре выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в РБ», «О Перечне специализаций муниципальных должностей муниципальной службы РБ», «О порядке проведения аттестации, квалификационного экзамена и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим в РБ», «О порядке исчисления стажа муниципальных служащих в РБ», «О пенсионном обеспечении муниципальных служащих в РБ».

3. Теоретические конструкции, принципы и нормы, характерные для государственной службы РБ, в целом свойственны и муниципальной службе РБ.

4. Установлена высокая степень взаимодействия государственной и муниципальной служб РБ (взаимный зачет по стажу, сходные права, ответственность и т.д.).

5. Главы муниципальных образований (в отличие от глав администраций!) не входят в систему муниципальной службы, поскольку занимают муниципальные должности, являющиеся выборными.

На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом "О муниципальной службе Российской Федерации".

3.6. Формы осуществления местного самоуправления

Проблема участия граждан в решении вопросов местного значения является ключевой в системе местного самоуправления. Это обусловлено уже тем, что местное самоуправление и есть право и способность граждан решать эти вопросы, следовательно, степень и качество реализации самоуправления прямо и непосредственно связана с тем, как и насколько население участвует в решении общественных задач на местном уровне.

Проблема эта ставилась и решалась всегда, но по-разному. В первобытном обществе – через механизм клановых обычаев, традиций, затем – через административно-формализованные процедуры. Особенно ярко последнее проявлялось в советской модели местного самоуправления.

В современной России на нормативном уровне определены основные формы участия граждан в решении вопросов местного значения: местные выборы, участие в собраниях, сходах, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и т.д. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 года не только определяет, но и расширяет разнообразные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

1. Местный референдум. В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования: по инициативе граждан, или по инициативе избирательных, общественных объединений, или по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

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.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования. В некоторых случаях муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта

Российской Федерации устанавливаются *виды избирательных систем*, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

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.

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 проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится в целях получения согласия населения на эти изменения. Согласие населения 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. 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. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

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.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

6. *Территориальное общественное самоуправление.* Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

7. *Публичные слушания.* 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.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

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, проекты правил благоустройства территорий;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

8. *Собрание граждан.* Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления *на части территории* муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

9. *Конференция граждан (собрание делегатов).* В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного

самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

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. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

11. Обращения граждан в органы местного самоуправления. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Возможны и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Это могут быть демонстрации, пикеты, митинги и т.д. В любом случае они должны основываться на принципах законности и добровольности.

Как видим, в новом законе перечень и возможности форм участия населения в управлении муниципальным образованием существенно расширены. Причем закон прямо указывает, что государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

12. Инициативные проекты (введен Федеральным [законом](#) от 20.07.2020 N 236-ФЗ). В местную администрацию может быть внесен инициативный проект. С инициативой о внесении инициативного проекта

вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта (далее - инициаторы проекта). Минимальная численность инициативной группы может быть уменьшена нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Право выступить инициатором проекта в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

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, в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;
- 9) иные сведения, предусмотренные нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке

инициативного проекта. При этом возможно рассмотрение нескольких инициативных проектов на одном сходе, одном собрании или на одной конференции граждан.

Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта также путем опроса граждан, сбора их подписей.

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.

Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений:

- 1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);

- 2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта.

7. Местная администрация принимает решение об отказе в поддержке инициативного проекта в одном из следующих случаев:

- 1) несоблюдение установленного порядка внесения инициативного проекта и его рассмотрения;

- 2) несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования;

- 3) невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий и прав;

- 4) отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;

- 5) наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;

б) признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Местная администрация вправе предложить инициаторам проекта совместно доработать инициативный проект, а также рекомендовать представить его на рассмотрение органа местного самоуправления иного муниципального образования или государственного органа в соответствии с их компетенцией.

Порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора устанавливается представительным органом (сходом граждан, осуществляющим полномочия представительного органа) муниципального образования.

В случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов, в том числе с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, местная администрация организует проведение конкурсного отбора и информирует об этом инициаторов проекта.

Инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации, вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

13. *Староста сельского населенного пункта* (введен Федеральным [законом](#) от 18.04.2018 N 83-ФЗ)

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.

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и

иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций может быть установлено иное наименование должности старосты сельского населенного пункта.

Старостой сельского населенного пункта не может быть назначено лицо:

- 1) замещающее государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы;
- 2) признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 3) имеющее непогашенную или неснятую судимость.

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;
- 4.1) вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта;
- 5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Проблемы участия граждан в решении вопросов местного значения. Полноценная реализация этих и других форм участия граждан сдерживается явно устаревшим и неэффективным механизмом административно-формализованного привлечения людей в сферу местного самоуправления. В итоге и само местное самоуправление превращается в фикцию, становится лишь ширмой для реализации интересов корпоративных и властных структур.

Почему так происходит? Население недостаточно просвещено? Исторически пассивно? Плохо организовано? Непрофессиональные чиновники (руководители)?

Все эти проблемы имеют место, но они не основные. Главная причина, по нашему мнению, заключается в том, что у граждан просто нет реального интереса участвовать в решении вопросов местного значения. Известно, что именно интересы определяют мотивацию и, соответственно, поведение человека. Роль интересов как инструмента управления резко возрастает в условиях современного общества, где формируется партнёрский тип отношений, в том числе в сфере местного самоуправления. Партнёрский тип управления приходит на смену административно-формализованному типу и предполагает формирование таких управленческих отношений, где и субъект, и объект управления строят отношения на принципах добровольности и взаимной выгоды.

Интересы, как известно, объективно определяются теми реальными условиями жизнедеятельности, в которых находится тот или иной субъект. В нашем случае отсутствие реального интереса участвовать в решении вопросов местного значения означает, что граждане прекрасно понимают, что от степени их участия в решении вопросов местного самоуправления их условия жизнедеятельности никак не зависят. Это больше зависит от властных структур, регулирующих социальные отношения и финансовые процессы.

Поэтому граждане если и участвуют в системе местного самоуправления, то либо на уровне энтузиастов-одиночек, либо через формально-административное принуждение, либо в рамках давно сложившихся традиций. Даже если это участие будет массовым и даже активным, оно не будет эффективным, поскольку это участие напоминает скорее массовку статистов, чем деятельность заинтересованных лиц.

Природа участия больше носит характер мероприятия, спектакля, а не формы выражения и защиты своих местных интересов.

Критерии оценки участия тоже носят чисто формальный характер: количественные – явка, численность граждан в рамках той или иной формы участия в решении ВМЗ; качественные – единство мнений, отсутствие острых противоречий, скандалов и т.п. Какие свои интересы граждане выразили или защитили и, самое главное, как это сказалось или скажется на их реальных условиях жизни – эти критерии оценки априори остаются вне анализа.

Поскольку материальные и духовные интересы населения в любом случае остаются, то реализуются они в этих условиях не через активную и реальную деятельность граждан, а *через аппаратную работу, лоббирование местными руководителями интересов своих территорий во властных структурах* для получения дополнительных льгот, субсидий, иных преференций.

В дореволюционной России и в Советском Союзе эта система была достаточно дееспособной. Но сегодня, в условиях рыночного общества, она не обеспечивает эффективное функционирование местного самоуправления.

Таким образом, основная причина неэффективного участия граждан в решении вопросов местного значения заключается в том, что у них просто отсутствует реальный интерес делать это. На простом языке это означает, что они не видят связи между их работой в сфере местного самоуправления и реальным решением своих местных проблем. Используемые сегодня многочисленные (пусть даже профессионально!) методы привлечения людей принципиально проблему не решат.

Причем важно отметить, что основную массу населения такая ситуация вполне устраивает. За тебя твои вопросы кто-то решает (от президента страны до главы сельской администрации), а ты лишь пассивно принимаешь это, либо «активно» проявляешь себя либо в виде помощника (в лучшем случае), либо в виде критика, жалобщика, потребителя иждивенческого типа (в худшем случае). Это устраивает и значительную часть традиционного руководящего корпуса, органы местного и регионального управления, поскольку они ментально, структурно и технологически формировались для работы именно с таким населением. Нужно менять интересы как населения, так и властей.

Как решить эту сложную проблему? Разумеется, нужно видеть весь спектр угроз и возможностей, связанных с менталитетом населения, с социально-экономическими процессами, с изменениями в сфере идеологии, с технологической революцией и т.п. Но это лишь условия, но не инструменты.

Основные инструменты – это социальные управленческие технологии, которые реализуются в социальном управлении. Один из важнейших принципов социального управления - принцип воспитания гласит, что люди, социальные группы проявляют на практике необходимые качества (свойства), только через формирование системы соответствующих социальных отношений. В нашем случае это означает, что население будет реально заинтересовано участвовать в решении вопросов местного значения только тогда, когда будут сформированы определенные социальные отношения. Это необходимо, так как реальные интересы людей определяются той системой отношений, в которой находятся люди.

Система социальных отношений в рамках естественного развития меняется либо в ходе реформ, либо через революции, а затем легитимируется и закрепляется через нормативное регулирование. Сегодня реформы и их легитимизацию лучше строить на основе управленческих технологий, поскольку это ведет к гарантированному результату с минимальными издержками.

Что необходимо сделать для формирования интереса граждан участвовать в решении местных вопросов? Прежде всего, дать возможность муниципальным образованиям самостоятельно зарабатывать средства в бюджет. Совершенно депрессивным территориям, наверное, это все равно не поможет, но основная часть местных сообществ должна почувствовать «вкус собственных денег», почувствовать себя реальными и успешными хозяевами на своей земле. Дать возможность стать самодостаточным можно и через предоставление определенных льгот, и повышение степени экономической свободы муниципальным образованиям, и через направление ряда объемных налогов (пусть в долях) в местные бюджеты, и даже через более весомую компенсацию осуществления муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Последовательная реализация принципа баланса свободы и ответственности обязательно приведет к росту социально-экономической дифференциации муниципальных образований. Разрыв в уровне доходов - это очень мощный фактор, обеспечивающий сильный, устойчивый и долговременный интерес местных сообществ – от главы до рядового жителя – в активном использовании всех возможных ресурсов для решения вопросов местного значения. Однако, чтобы этот фактор правильно сработал, нужно учитывать, по крайней мере, три условия.

Во-первых, очень важным с точки зрения управленческих технологий является *уровень* социально-экономической дифференциации муниципальных образований. В принципе такая дифференциация есть и

сейчас, но ее недостаточно для того, чтобы граждане сопоставимых муниципальных образований (например, жители соседних сельских поселений) в своей реальной жизни ее ощутили. Это касается, прежде всего, разнообразия и качества муниципальных услуг и возможностей – от детского сада до уборки мусора и содержания кладбища. Разрыв должен быть больше, чем сейчас, чтобы он устойчиво и заметно ощущался населением как депрессивного, так и успешного муниципального образования. Разумеется, им нужно управлять, слишком большая дифференциация может привести к деградации населения или к деструктивным социальным конфликтам – но это естественные риски; такие же риски человечество несет и при использовании, допустим, огня или автомобиля.

Во вторых, важен не только уровень разрыва, но и его *причины, основания*. Причины дифференциации напрямую влияют на характер активности населения. Если одно муниципальное образование выигрывает за счет того, что имеет какие-то особые привилегии со стороны, допустим, региональной власти, то у сравнимых местных сообществ этот разрыв не вызовет формирования интереса к активному использованию собственных ресурсов и участию граждан в решении ВМЗ. В лучшем случае – интерес найти свои подходы к кормушке, в худшем – пассивную зависть и возможность оправдать свою пассивность в решении своих же проблем. Другое дело, когда причина разрыва связана с неэффективным использованием собственных ресурсов и возможностей в решении вопросов местного значения.

Третий фактор – *идеологическое обеспечение дифференциации*, правильная подача этой ситуации населению. Оно в соответствии со своими историческими привычками склонно винить в своих проблемах обстоятельства, власти, но только не себя. На семейно-индивидуальном или организационном уровне (в рамках семей, предприятий, организаций) за последние 25 лет люди уже привыкли к социальной и материальной дифференциации и пытаются максимально использовать свои ресурсы для обеспечения если не процветания, то хотя бы выживания. Однако когда речь идет о территориях, то здесь срабатывает принцип социальной справедливости как социальной уравниловки: «почему у них есть, а у нас этого нет? Это несправедливо, ведь нарушаются «права и гарантии граждан», страдают дети, семьи, нетрудоспособные и т.п.». Как будто, когда семья теряет источники дохода или разоряется неэффективное предприятие, эти категории не страдают. Подобная социальная демагогия и стремление уйти от ответственности, оставаясь на позиции социального иждивенчества, и не позволили в полной мере реализовать потенциал муниципальной реформы, заложенный в ФЗ №131. Тем не менее, люди

сегодня должны не только понимать, но и ощущать через реальные условия жизни, что при сбалансированной системе возможностей и ответственности иждивенческий подход со стороны дееспособных граждан приведет к относительной деградации и нищете муниципальное образование в целом.

Таким образом, огромные созидательные возможности местного самоуправления в Российской Федерации могут и должны быть реализованы в полной мере только самими гражданами при условии системного, последовательного и профессионального подхода к обеспечению их участия в решении вопросов местного значения.

Глава 4. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и достижения

4.1. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как правовая основа реформы местного самоуправления

Местное самоуправление играет все более значимую роль в системе публичной власти. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что современное общество может быть конкурентоспособным только при максимальном развитии самостоятельности и творческой активности своих граждан в самых разных сферах жизнедеятельности. Наиболее широкие и универсальные возможности в этой области не столько у государства или рыночной сферы, сколько у местного самоуправления, где население по определению должно самостоятельно и под свою ответственность решать самые разнообразные вопросы местного значения.

Сегодня российское общество находится в активном поиске наиболее адекватной формы организации местного самоуправления. Причем по существу приходится говорить о перманентном характере этих поисков, что обусловлено не столько прежними неудачными попытками реформирования местного самоуправления, сколько высоким уровнем динамичности современного общества. Поэтому внедрение инноваций в организации и деятельности муниципальных органов становится важнейшим критерием оценки их эффективности.

Принципиальными особенностями нашей реформы местного самоуправления остаются:

1. Государство, в первую очередь на федеральном уровне, выступает не просто гарантом местного самоуправления, но и по существу единственным инициатором реальных изменений в системе местного самоуправления.

2. Для значительной части населения местное самоуправление выступает не как собственная власть, а как предложенная сверху система публичной власти, практически не отличающаяся по своему характеру от государственной власти.

3. Реформирование в решающей мере опирается на зарубежные стандарты в организации местного самоуправления, слабо учитывая исторические особенности как царской России, так и Советского Союза.

По нашему мнению, в постсоветский период местное самоуправление в России прошло два этапа. Оба они связаны с принятием соответствующих редакций рамочного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Впервые федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят еще в 1995 году. Концепция, которая была положена в ее основу, была вполне современной, она соответствовала Европейской хартии местного самоуправления, однако оказалась недостаточно эффективной в условиях России. Дело в том, что, во-первых, в рамках данного подхода федеральный центр определял только самые общие принципы организации и функционирования местного самоуправления в России. В этих условиях решающую роль в формировании и деятельности органов местного самоуправления играли субъекты РФ, регламентирующие в своих нормативных актах структуру и полномочия этих органов и механизм их взаимоотношений с органами государственной власти. Однако такая схема распределения полномочий между центром и субъектами федерации в организации местного самоуправления, успешно применяемая в практике западных федеративных государств, в России не сработала. Многие региональные элиты оказались не заинтересованы в реальной самостоятельности органов местного самоуправления, а сами местные сообщества были не в состоянии корректно отстаивать свои права и полномочия у региональных властей. Во-вторых, система распределения полномочий между органами власти не была увязана с соответствующим распределением средств, необходимых для их осуществления. На практике это приводило к тому, что органы местного самоуправления превращались в «мальчиков для битья», поскольку формально обладали серьезными полномочиями, а, значит, и ответственностью, однако не имели материально-финансовых рычагов для реализации этих полномочий.

В итоге, несмотря на некоторые положительные результаты первого этапа реформы (отделение государственного управления от муниципального, создание современной правовой основы, организационных структур местного самоуправления и т.д.), в целом местное самоуправление осталось неэффективным.

Второй этап реформы начинается с подписания В.В. Путиным в июне 2001 года указа о создании комиссии по разграничению полномочий между уровнями власти под руководством заместителя Руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козака. Комиссия к июню 2002 года разработала «Концепцию разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления» и к августу 2002 года предоставила новую редакцию проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако потребовался еще целый год, чтобы обсудить ее со всеми заинтересованными лицами, в первую очередь с главами муниципальных образований, с губернаторами, специалистами, учеными. В итоге 6 октября 2003 года новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была подписана Президентом РФ.

Федеральный закон включает 12 глав и в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Принципиальная новизна последней редакции этого закона сводится к следующим позициям:

1. Исходная концепция Закона построена на том, чтобы в большей мере на федеральном уровне унифицировать систему местного самоуправления по всей стране, существенно ограничивая возможности субъектов РФ. Детальная фиксация различных аспектов местного самоуправления на федеральном уровне отчасти смягчается учетом специфики различных регионов России (по плотности населения, по уровню экономического развития и т.д.), а также возможностью субъектов федерации выбирать (в рамках жестко заданных вариантов!) тот или иной тип организации местного самоуправления в регионе.

2. Вводится многоуровневая система местного самоуправления, предполагающая функционирование в рамках одной территории таких типов муниципальных образований, как *городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ* либо *внутригородская территория города федерального значения*. В 2014 года была введена возможность формирования *внутригородских муниципальных образований*.

3. Вопросы местного значения и полномочия муниципальных образований не только различаются в зависимости от их уровня

(поселение, муниципальный район, городской округ), но и жестко увязываются с соответствующими доходами и ресурсами. За поселениями закрепляются полномочия, которые связаны с повседневным обеспечением жизнедеятельности населения. Муниципальные районы наделены межпоселенческими полномочиями, которые целесообразно исполнять поселениям на районном уровне.

4. Детально определяется порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется *федеральными законами*, наделение отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - *законами субъектов Российской Федерации*. Структура этих законов жестко определена, там прописываются все условия, которыми должна сопровождаться передача этих полномочий, начиная с условий передачи и заканчивая условиями их изъятия. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Обязательно юридическое оформление передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления. Основная часть передаваемых государственных полномочий закрепляется за муниципальными районами и городскими округами.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих (федеральный или региональный) бюджетов. Органы местного самоуправления, в свою очередь, несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Все это фиксируется соответствующими договорами между государственными органами и муниципальными.

5. Закон определяет разнообразные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

6. В новом законе на федеральном уровне заданы все основные организационные основы местного самоуправления. Является обязательным наличие в структуре органов местного самоуправления: а) представительного органа муниципального образования; б) главы муниципального образования; в) местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Глава муниципального образования может возглавлять или представительный орган или местную администрацию и не может совмещать эти две должности. Правда, это касается только муниципальных районов и городских округов. Если глава муниципального образования избран населением, то он может занимать любую из этих двух должностей. Если же глава избирается из состава представительного органа, то он может возглавлять только представительный орган. В этом случае глава администрации нанимается на должность на конкурсной основе как профессиональный менеджер.

Возможны два способа формирования представительного органа муниципального района. Первый, как обычно, предполагает избрание этого органа на основе прямых выборов. Второй способ - формирование его из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения) нормой представительства.

К органам местного самоуправления закон относит не только представительные органы и местную администрацию, но и контрольные органы муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие), избирательную комиссию муниципального образования.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования.

7. Закон вводит два типа бюджетного устройства. Они будут зависеть от того, какой способ формирования представительных органов муниципальных районов выберут субъекты РФ своим законом. Если представительные органы будут формироваться за счет делегирования представителей поселений, это значит, что функции межмуниципального характера должны будут финансироваться за счет взносов из бюджетов поселений в бюджет района. Это новая схема, здесь больший объем ресурсов сосредотачивается на поселенческом уровне.

Вторая схема носит традиционный характер: каждый уровень (поселение, район) имеют свои собственные бюджеты. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав

муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат *официальному опубликованию*. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования. Это позволит не только повысить информированность граждан, но и привлечь их внимание к деятельности местных органов.

8. Существенно расширяется количество источников формирования местных бюджетов: средства самообложения граждан, доходы от местных, региональных и федеральных налогов и сборов, безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, доходы от муниципального имущества, часть прибыли муниципальных предприятий, штрафы, добровольные пожертвования и т.д. Так согласно ст.61 Бюджетного кодекса РФ в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы: земельный налог - 100%; налог на имущество физических лиц – 100%; налог на доходы физических лиц – от 2 до 15% и т.д. В бюджеты муниципальных районов: налог на доходы физических лиц, взимаемый на территориях городских поселений, - 5%; налог на доходы физических лиц, взимаемый на территориях сельских поселений, - 13%; налог на доходы физических лиц, взимаемый на межселенных территориях, - 15%; сельскохозяйственный налог, взимаемый на территориях городских поселений, - 50%; сельскохозяйственный налог, взимаемый на территориях сельских поселений, - 70 %; сельскохозяйственный налог, взимаемый на межселенных территориях, - 100% и т.д.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

Пока расширение источников финансирования не привело к серьезному росту реальных доходов муниципальных образований. Скорее всего, их по-прежнему будет недостаточно. Здесь важно, чтобы появился реальный интерес у местных властей в повышении доходной части

местного бюджета, в возможности самостоятельно формировать и исполнять его.

9. Вводится выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, которое осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений.

10. В обязательном порядке в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации, в том числе и в Республике Башкортостан, должен быть создан совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

- утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

- определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;

- избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

- осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации. Однако указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

11. Существенно повышается ответственность органов муниципального образования перед государством. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, законов, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может отрешить от должности главу муниципального образования или главу местной администрации в строго определенных и установленных судом случаях (нарушение законов РФ, прав и свобод человека и гражданина и т.д.).

В некоторых случаях представительный орган муниципального образования может быть досрочно распущен, но только на основании специального закона субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться региональными или федеральными органами государственной власти в случае:

1) если в связи со стихийными бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает значительная просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законов, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Реализация положений этого закона в России потребовала серьезной реформы местного самоуправления во всех субъектах РФ. Ряд регионов не успел полностью подготовиться к его реализации, поэтому он вступил в силу с 1 января не 2006 года, а только 2009 года. Впрочем, во многих субъектах РФ, в том числе и в нашей республике данный закон начал действовать с 1 января 2006 года (кроме некоторых статей, главным образом связанных с межбюджетными отношениями).

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. Почему концепция федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года оказалась недостаточно эффективной в условиях России?

2. Как Вы считаете, будет ли работать эффективнее закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года? Почему?

3. Укажите сильные и слабые стороны закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года.

4.2. Проблемы и пути развития местного самоуправления в Российской Федерации

По существу, в России на губернском и уездном уровнях традиций полноценного самоуправления не было. Можно было говорить о таковом лишь применительно к сельскому сообществу. Государство полностью и безусловно доминировало в системе публичной власти. В советский период эти особенности были видоизменены, однако в целом остались прежними: местное сообщество на всех уровнях не обладало реальной самостоятельностью.

За последние годы в нашей стране в рамках общего движения к западной демократии было очень много сделано для укрепления местного самоуправления, создания политических, правовых, экономических, социальных основ этого вида публичной власти. Однако в целом эффективность принимаемых мер оставляет желать лучшего.

Как известно, второй этап развития местного самоуправления в Российской Федерации начинается с подписания В.В. Путиным в июне 2001 года указа о создании комиссии по разграничению полномочий между уровнями власти. Итогом работы комиссии стало принятие осенью 2003 года новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вошел в историю как ФЗ №131.

Отношение к закону сразу сложилось неоднозначное, а в сильных субъектах он был принят в штыки. Законодательные органы значительного числа субъектов РФ еще летом 2003 года дали отрицательное заключение на проект закона. Во-первых, субъекты РФ увидели в законе откровенную попытку унифицировать систему местного самоуправления без учета региональной специфики, во-вторых, жесткую регламентацию на уровне федерального центра всех элементов местного самоуправления, а, в-третьих, прямое ограничение возможностей региональных властей влиять на деятельность органов местного самоуправления.

Недовольны законом были и руководители муниципальных образований: они лишались гарантий формирования доходной части своих бюджетов и получали риски муниципального банкротства в обмен на сомнительную – с точки зрения большинства глав муниципальных образований – возможность поправить состояние своих муниципалитетов за счет собственного профицитного бюджета. Что касается народа, то он, как это обычно водится в таких случаях, безмолвствовал. Ему на данном этапе в принципе было все равно.

По существу единственным актором, который последовательно и твердо стоял тогда на позициях данного закона, был федеральный центр и надо отдать ему должное – он сумел преодолеть сопротивление всех оппонентов. А нужно ли было? Стоила ли овчинка выделки? Почему первая версия закона, принятая в 1995 году и соответствующая лучшим образцам местного самоуправления в развитых федеративных государствах нам не подходит, а версия 2003 года – унифицирующая и жестко регламентирующая всю систему местного самоуправления от Чукотки до Кавказа – должна быть навязана чуть ли не насильственно всей стране?

Историческое значение ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заключается в том,

что он инициировал и определил направления и методы современной реформы местного самоуправления, причем такой реформы, которая способна качественно изменить в лучшую сторону решение вопросов местного значения в нашей стране.

Чем обусловлен революционный характер изменений в системе местного самоуправления? Прежде всего, тем, что здесь оптимально выстраивается не только баланс централизации и децентрализации, прав и ответственности применительно к современным условиям, но и баланс интересов ключевых акторов местного самоуправления, к которым можно отнести население, органы местного самоуправления, региональную элиту и федеральный центр. По сути предлагались вполне естественные и назревшие преобразования, связанные с внедрением современных рыночных отношений в пока еще почти советскую систему местного самоуправления. До этого наблюдался очевидный парадокс: вся страна с начала 90-х годов жила по законам рыночного общества, а в сфере местного самоуправления процветал махровый административно-иждивенческий настрой: чем меньше средств зарабатываешь, тем больше тебе дают из государственного бюджета.

Итак, ключевое направление муниципальной реформы, заданной ФЗ №131 – это формирование реального интереса у местного сообщества максимально развивать и использовать все возможные ресурсы для решения вопросов местного значения. Следует особо подчеркнуть, что главное здесь – как и в любой реформе такого уровня – создание системы интересов, побуждающих население проявлять соответствующую активность. Все остальные рычаги – экономические, финансовые, организационные, социальные и даже кадровые – только инструменты в реализации главной задачи.

К сожалению, эта истина пока еще слабо осознается в нашем обществе. Например, мы постоянно слышим заявления на разных уровнях – от Президента страны до главы сельского поселения – о том, что муниципалитетам катастрофически не хватает средств для решения вопросов местного значения. Это действительно так, но это не должно подаваться как главная цель реформы. Предположим, что мы дали необходимые материально-финансовые ресурсы – и что? Местное самоуправление будет эффективным? Нет, в лучшем случае оно будет просто сытым, в худшем – будет паразитическим: деньги кончились, дайте еще. То есть, здесь важнее не столько средства передавать, сколько создавать реальные возможности и угрозы (пряники и кнуты), которые заставят местное сообщество как можно более рационально и эффективно использовать возможности и уходить от угроз. Надо подчеркнуть – реальные возможности и угрозы, потому что если они чисто

гипотетические – например, возможность сделать за два-три года дотационный местный бюджет самодостаточным, или угроза муниципального банкротства – то побуждать они никого и ни к чему не будут.

Заслуга закона не только в верном определении сути реформы, но и в правильном выборе средств для ее реализации. Как известно, интересы определяются условиями существования социальных субъектов. Основное содержание закона как раз и было направлено на такое изменение сложившихся организационных, социальных, экономических условий в системе местного самоуправления, которые объективно формировали интересы прежде всего у главы муниципального образования в максимальном использовании местных ресурсов. Система распределения полномочий между муниципальными образованиями, межбюджетные отношения, характер взаимодействия муниципальных органов с государственными, возможность банкротства муниципального образования (введение временной финансовой администрации) – все это было направлено на то, чтобы заставить население *самостоятельно и ответственно* подходить к развитию своего муниципального образования. В очень простой интерпретации суть изменений сводилась к следующему: или ты работаешь по максимуму и тогда можешь позволить себе решать вопросы местного значения на высоком уровне, или ты плохо ведешь дела и становишься муниципальным банкротом. Этот подход типичен для предпринимательской модели местного самоуправления и уже был реализован в экономике нашей страны – хотя и крайне непрофессионально – в начале 90-х годов в рамках шоковой терапии.

Значение данной муниципальной реформы подчеркивается еще и тем обстоятельством, что она носит более продуманный характер, чем перемены в сфере государственного управления. Административная реформа, хотя и идет в России уже более 10 лет, однако по ключевым направлениям и методам не сопоставима с реформой местного самоуправления.

В итоге к позитивным результатам реализации ФЗ №131 можно отнести формирование развернутой правовой базы, создание стройной системы муниципальных образований, четкое распределение полномочий между различными акторами местного самоуправления, рост заинтересованности муниципальных образований в максимальном использовании собственных ресурсов.

Однако муниципальная реформа не была реализована в полной мере и не привела к тем результатам, которые потенциально были в ней заложены.

В законе изначально имелось довольно много частных проблем и противоречий, сдерживающих эффективное решение вопросов местного значения. С момента принятия федерального закона № 131-ФЗ по настоящее время в него были внесены множество изменений. Тем не менее, проблемы остались.

Это, во-первых, отсутствие достаточных собственных финансово-экономических ресурсов, необходимых для нормального решения вопросов местного значения. Недофинансирование муниципальных бюджетов - одна из наиболее острых проблем, причинами которой являются низкий уровень развития ряда муниципальных образований, неудачно выстроенные налоговые и бюджетные потоки, а также неоправданные ограничения в возможности формирования доходной части бюджета за счет собственной деятельности. Принцип самодостаточности муниципальных образований, заложенный в ФЗ №131, в данном случае не реализуется в полной мере. В последние годы над увеличением доходной части местных бюджетов на республиканском и федеральном уровнях идет постоянная работа. В том числе и в Республике Башкортостан. Несмотря на это дефицит местных бюджетов растет — в 2016 году он составляет около 2 миллиардов рублей. Примерно такая же ситуация и в России. И это при том, что в последние годы были переданы на муниципальный уровень новые доходные источники: налог в виде стоимости патента от упрощённой системы налогообложения, повышенные отчисления от сельскохозяйственного налога, штрафы за нарушение правовых актов органов МСУ, акцизы от ГСМ, дополнительные объекты обложения земельным налогом, отчисления от аренды и продажи земель, государственная собственность на которые не разграничена.

К другой группе относятся организационные проблемы в сфере местного самоуправления. Это, прежде всего, искусственное разделение государственного и муниципального уровней управления, обусловленного статьей 12 Конституции Российской Федерации. В культурно-историческом плане Россия не была готова к введению этой нормы, характерной для англо-саксонской модели местного самоуправления. В результате государство все равно де-факто осуществляет административное управление территориями, а государственный контроль становится даже более жестким, но де-юре переносит ответственность за решение муниципальных проблем на органы местного самоуправления. Попытки упорядочить эту ситуацию посредством общих заявлений или создания межведомственных комиссий мало что дадут; принципиальное решение данной проблемы возможно только либо через формирование муниципальных образований более высокого уровня, чем районы, то есть на уровне субъекта РФ, или встраивание местного самоуправления в

вертикаль государственной власти. Первое было у нас в дореволюционной России, второе – Советском Союзе. Второй вариант, выполненный в соответствии с принципами континентальной модели местного самоуправления, выглядит сегодня более предпочтительно. Другая организационная проблема – отсутствие субординации между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями. Современные муниципальные образования строят свои отношения друг с другом только на договорной, координационной основе, что не позволяет создать дееспособную монолитную муниципальную систему на базе устойчивых вертикальных (субординационных) связей даже в районах. Районы (а до этого уезды или волости) всегда формировались как единая социально-экономическая система. Зачем нам нужна модель управления из совершенно чуждой нам социальной системы, если она не обеспечивает эффективной координации и без того скудных ресурсов района и вынуждает руководителей муниципальных образований на практике нарушать закон? Возможность заключения соглашений по передаче тех или иных полномочий от района к поселению или наоборот ситуацию по существу не меняют.

Обе группы проблем сегодня крайне актуальны, они очевидны, находятся на поверхности. Для главы администрации они проявляются в том, что, с одной стороны, нет достаточных средств в муниципальном бюджете, но при этом, с другой стороны, растет отчетность, идут постоянные проверки, налагаются штрафы, часто приходится участвовать в административно-судебном производстве – и все это не помогает, а скорее мешает решению вопросов местного значения.

И все же, по нашему мнению, данные нерешенные вопросы, при всей их значимости и остроте, вторичны по отношению к главной проблеме местного самоуправления, которая внешне не бросается в глаза. Речь идет о главной цели реформы – формирование интереса у муниципальных образований в максимальном развитии и использовании своих ресурсов, которая так и не была достигнута. Мы остановились на полпути, и даже начали скатываться обратно от предпринимательской модели к иждивенческой. В чем это выражается? Прежде всего – в искусственном сохранении уравниловки в обеспечении муниципальных образований. Если муниципальным образованиям в соответствии с духом и буквой ФЗ №131 реально дали свободу и ответственность, то какая-то часть из них в социально-экономическом отношении обязательно вырвется вперед, причем многие – с большим отрывом. Просто у них будет ряд правильно использованных возможностей: наличие экономического потенциала, удачное расположение, эффективное руководство, работающее и дружное население, благоприятная внешняя конъюнктура и т.д. У кого-то таких

возможностей не будет или он не сумеет ими правильно воспользоваться – и будет сидеть на голодном муниципальном пайке или вовсе станет муниципальным банкротом. По сути это логика закона и логика реформы – но она не была реализована на практике. Принудительное уравнивание в доходах привело к тому, что у нас нет социальных контрастов, нет муниципальных аутсайдеров – но нет и интереса ни у населения, ни даже у глав муниципальных образований выкладываться по максимуму в решении местных вопросов. «Много заработаю – отберут, мало заработаю – помогут» - вот кредо современного муниципального иждивенца. В очередной раз интересы руководителей в обеспечении псевдосоциальной справедливости по отношению к муниципальным образованиям берут верх над управленческой компетентностью. Впрочем, причина незавершенности реформы – не только недостаточное понимание реформаторами сути перемен, но и весьма стойкие уравнилельно-иждивенческие традиции российского социума, основанные на принципах общинного сознания и поведения.

Что необходимо сделать для завершения муниципальной реформы? Прежде всего, дать возможность муниципальным образованиям самостоятельно зарабатывать средства в бюджет. Совершенно депрессивным территориям, наверное, это все равно не поможет, но основная часть местных сообществ должна почувствовать «вкус собственных денег», почувствовать себя реальными и успешными хозяевами на своей земле. Дать возможность стать самодостаточным можно и через предоставление определенных льгот, и повышение степени экономической свободы муниципальным образованиям, и через направление ряда объемных налогов (пусть в долях) в местные бюджеты, и даже через весомую компенсацию за реализацию муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Последовательная реализация принципа баланса свободы и ответственности обязательно приведет к социально-экономической дифференциации муниципальных образований. Это очень мощный фактор, обеспечивающий сильный и долговременный интерес местных сообществ – от главы до рядового жителя – в активном использовании всех возможных ресурсов для решения вопросов местного значения. Разумеется, им нужно управлять, слишком большая дифференциация может привести к деградации населения или социальным взрывам – но это естественные риски; такие же риски человечество несет и при использовании, допустим, огня.

Минимизировать эти риски и системно, последовательно построить эффективное местное самоуправление может помочь специальный федеральный орган, который отвечал бы за обеспечение и проведение

данной реформы, а также разработку стратегии и дальнейших направлений развития местного самоуправления в стране. К сожалению, Министерство регионального развития РФ вообще упразднено, а возможностей Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) здесь явно недостаточно. Необходимо разработать и принять Концепцию развития местного самоуправления в Российской Федерации, в которой определить стратегию местного самоуправления, обозначить степень ответственности не только органов местного самоуправления, но и граждан за решение вопросов местного значения, увязать полномочия органов местного самоуправления с его финансовой базой, урегулировать взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Таким образом, огромные созидательные возможности местного самоуправления в Российской Федерации могут и должны быть реализованы в полной мере только самими гражданами при условии системного, последовательного и профессионального подхода к обеспечению их участия в решении вопросов местного значения.

Дальнейшее развитие реформы предусматривает решение задач, направленных на создание финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления. В конечном счете, предстоит создать систему местного самоуправления, где сами граждане активно и ответственно решают местные вопросы.

Вопросы и задания для проверки знаний:

1. В чем заключается историческое значение ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?
2. В чем заключается ключевое направление муниципальной реформы, заданной ФЗ №131?
3. Назовите организационные проблемы, возникающие в сфере местного самоуправления.
4. В чем сущность проблемы недофинансирования муниципальных бюджетов?

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ (ГЛОССАРИЙ)

Административная процедура – последовательность действий федерального органа исполнительной власти при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

Административная реформа (в узк. смысле) – это реорганизация деятельности чиновничества, государственных органов для повышения эффективности их работы.

Административная реформа (в шир. смысле) - реорганизация всей системы государственного управления, иногда ведущая даже к смене государственного строя.

Административно-государственное управление – это осуществление государственной политики через систему административных учреждений.

Административный регламент исполнения государственной функции – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации, не связанных с непосредственным обращением гражданина или организации.

Административный регламент предоставления государственной услуги – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий органа исполнительной власти, по предоставлению услуги.

Бюрократизм – образ мысли и действия управляющего субъекта, присвоившего государственные функции и подчинившего их защите своих корпоративных интересов.

Бюрократия – это формализованная и структурированная организация государственного управления.

Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Глава администрации муниципального образования – должностное лицо, возглавляющее местную администрацию. В некоторых случаях это может быть и глава муниципального образования.

Глава муниципального образования – высшее выборное должностное лицо муниципального образования.

Государственная администрация – это рациональная система или организованная структура, предназначенная для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики; совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов.

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

Государственная должность – это первичный элемент организационной структуры государственного органа, обособленный и закрепленный в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и др.) с соответствующей частью компенсации госслужащему.

Государственная кадровая политика – это стратегия, политический курс работы с кадрами на общегосударственном уровне; это выражающая волю народа государственная стратегия формирования, развития и рационального использования кадров, всех трудовых ресурсов страны.

Государственная служба (в широком смысле) –это любая профессиональная умственная деятельность в любых государственных организациях: в органах государственной власти, на государственных предприятиях и в государственных учреждениях.

Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Государственное администрирование – это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики.

Государственное управление – это практическая деятельность государственных органов по реализации интересов государства, направленная на упорядочение, сохранение и развитие общества.

Государственное управление – это функция общества, осуществляемая специальной подсистемой (государственными органами) и направленная на обеспечение выживания и развития общества посредством организации, координации, взаимодействия всех социальных подсистем (промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение,

образование, наука и т.п.) как между собой, так и с внешней средой (другими обществами).

Государственно-управленческая деятельность – это функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

Государственный аппарат – часть системы органов государства, в которых осуществляется государственная служба.

Государственный менеджмент – это современный этап государственного управления, характеризующийся партнерским (т.е. добровольным и взаимовыгодным) характером отношений между субъектом и объектом государственного управления.

Государственный орган – организационно и структурно обособленная часть государственного механизма, учрежденная в установленном порядке и наделенная государственно-властными полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти. Государственный орган включает в себя политическую верхушку, государственный аппарат и хозяйственно-вспомогательные подразделения.

Должность – учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица аппарата, определяющая объем и содержание полномочий занимающего ее лица.

Задачи государственного управления – это установки, которые принимаются государственными органами на определенный период, отражают специфику текущего момента и часто подчеркивают актуальные (в данный момент!) аспекты функций государственного управления.

Законы управления – это описываемые научной теорией существенные, необходимые и повторяющиеся общие формы взаимосвязей между управляющим субъектом и управляемым объектом, в том числе между управляющей социальной системой и социальной средой, а также между государством в целом и его органами управления.

Кадровая доктрина современного государства состоит в том, что государство и человек - социальные партнеры в профессионально-трудовой и интеллектуальной самореализации личности.

Категории науки государственного управления - понятия, слова, с помощью которых данная теория раскрывает свой предмет.

Конфликт - форма выражения противоречий, которая проявляется в противоборстве двух или более сторон.

Критерии эффективности государственного управления - признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность системы управления.

Менеджмент – это современный этап управленческой деятельности, отличающийся партнерским характером отношений между субъектом и объектом управления.

Местное государственное управление - нижнее звено публичной власти, осуществляемой государственными органами на уровне района, города, села (СССР).

Местное самоуправление - право и способность граждан самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения (базовая версия).

Местное самоуправление - самостоятельная деятельность граждан (под свою ответственность и в соответствии с законодательством) по регулированию, управлению и решению непосредственно или через формируемые ими органы местного самоуправления значительной части вопросов местного значения в интересах населения данной территории и с учетом развития всего общества (современная версия).

Местное управление - нижнее звено публичной власти (район, город, село). Возникает вместе с появлением человека, местного сообщества.

Местный бюджет - план финансовой деятельности муниципалитета на текущий год, выраженный в деньгах. Есть три основных источника формирования доходной части местных бюджетов: налоги и сборы, внешние поступления (дотации, субсидии и трансферты), доходы от хозяйственной деятельности муниципалитета. Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в связи с осуществлением муниципальными властями мероприятий по выполнению возложенных на них функций.

Местный референдум – это форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения, осуществляемого посредством голосования за или против предлагаемого решения или проекта нормативного акта.

Методы государственного управления – это приемы, средства, способы воздействия государства на общественную жизнедеятельность людей.

Методы государственного управления информационные – воздействие государства на поведение объектов управления посредством интерпретации или дозирования передаваемой информации.

Методы государственного управления организационные - управление при помощи создания новых или совершенствования существующих организационных структур.

Методы государственного управления политические – это способы прямого или косвенного (в большинстве своем) воздействия

государства на поведение и деятельность управляемых при помощи политических средств.

Методы государственного управления экономические – это воздействие государства на управляемые объекты через их материально-финансовые интересы.

Методы теории государственного управления – это приемы, способы получения новых знаний о системе государственного управления.

Министерства - национальные отраслевые органы государственного управления, основное звено системы органов центрального управления.

Модели социального управления – субординационное управление, координационное (горизонтальное) управление, реординационное управление.

Муниципальная служба - профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Муниципальная собственность - имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям. Носителями права муниципальной собственности являются само население (местное сообщество) и выступающие от его имени представительный орган или высшее должностное лицо местного самоуправления.

Муниципальное образование – это местное сообщество, нечто вроде маленького государства, где есть своя территория, границы, свое население, органы управления, бюджет, право принимать свои нормативные акты, есть конституция (устав муниципального образования).

Муниципальное управление: в узком смысле слова означает городское управление.

Муниципальное управление: в широком смысле слова совпадает с понятием «местное самоуправление».

Муниципальные выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого путем голосования ЗА или ПРОТИВ кандидата (списка кандидатов) в целях избрания депутатов, выборных должностных лиц МСУ, членов выборного органа МСУ.

Муниципальные предприятия и учреждения – создаются органами местного самоуправления, которые определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений.

Муниципальные финансы - экономические отношения между хозяйствующими субъектами по поводу образования, распределения и

использования денежных средств в целях осуществления компетенции местного самоуправления.

Муниципальный менеджмент – современный этап муниципального управления, для которого характерен партнерский характер отношений между населением и муниципальной властью.

Муниципальный правовой акт – решение по вопросам местного значения, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления обязательное для исполнения на территории муниципального образования.

Объект государственного управления – общество в целом, общественная жизнедеятельность людей.

Объект государственной кадровой политики - то, на что направлена предметная практическая деятельность субъекта; это кадры или их отдельные категории и группы, кадровые процессы и отношения.

Объект теории государственного управления - связи, процессы и закономерности, возникающие в системе отношений государства (в лице государственных органов) и общества.

Объект теории муниципального управления - связи, процессы и закономерности, возникающие в сфере решения вопросов местного значения, то есть в сфере самоорганизации местного сообщества.

Обязательные органы, входящие в структуру органов МСУ – это представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган).

Организационные структуры местного самоуправления - это определенные институциональные образования, в рамках которых возможно местное самоуправление. К ним можно отнести как те, в которых осуществляется непосредственное самоуправление народа (собрания, сходы), так и специальные органы, выражающие интересы и волю граждан (представительные и исполнительные органы местного самоуправления).

Организационные формы местного самоуправления – это процессы и процедуры, обеспечивающие согласованность, последовательность, субординацию действий различных субъектов местного самоуправления: местные выборы, референдумы, обращения граждан, организация работы органов местного самоуправления и т.д.

Органы государственного управления – субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность: правительство, министерства, госкомитеты, администрации и т.д.

Основы местного самоуправления - совокупность важнейших базовых элементов, которые находятся в тесном взаимодействии и развитии и составляют фундамент местного самоуправления. Без этих элементов местное самоуправление в принципе невозможно. К ним относятся демографическая, территориальная, экономическая, правовая и организационная основы.

Политика – это искусство управления государством, ведение государственных дел, содержание деятельности органов власти.

Правительство – это высший коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят главы министерств и центральных ведомств. Чаще всего оно носит название Совета Министров или Кабинета Министров.

Правовое обеспечение государственного управления - система законов и подзаконных актов (от Конституции до должностного регламента государственного служащего), учреждающих государственные органы, наделяющих их полномочиями, регламентирующих их деятельность.

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Предмет теории государственного управления - управленческие связи, процессы и закономерности, возникающие в этой системе отношений; деятельность государства по организации, регулированию, координации деятельности общества, то есть управленческая деятельность государственных органов.

Предмет теории муниципального управления - управленческие связи, процессы и закономерности, возникающие в этой сфере. Таким образом, здесь рассматривается деятельность населения и создаваемых им органов по организации, регулированию, координации развития местного сообщества.

Принцип воспитания (в системе социального управления) – люди проявляют на практике свои свойства, только находясь в определенной системе социальных отношений.

Принципы государственного управления – это нормы, правила, на основе которых строится и функционирует система государственного управления.

Принципы местного самоуправления – это правила и нормы, на основе которых функционирует местное самоуправление. Принципы

местного самоуправления объективны, поскольку в них находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти.

Решение – вывод о необходимости каких-либо действий, либо отказа от них.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; иные виды государственной службы.

Система местного самоуправления - совокупность элементов, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации власть, решает вопросы местного значения, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций.

Социальное управление – функция общества (социальных систем), направленная на обеспечение своего выживания посредством координации социальных элементов данной системы как между собой, так и с внешней социальной средой.

Социальный конфликт - форма выражения противоречий, которая проявляется в противоборстве двух или более социальных систем (подсистем).

Стиль управления (почерк, манеры) - обозначает совокупность специфических средств и приемов управления, присущих тому или иному субъекту управления.

Стратегический менеджмент - процесс планирования, определения и осуществления деятельности организации в долгосрочной перспективе.

Стратегия – это план достижения социальной системой ключевых целей в рамках конкретного этапа развития системы.

Субъект государственного управления – государство в лице своих органов управления.

Субъект государственной кадровой политики - носитель определенных законом полномочий, прав и ответственности в выработке и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов.

Субъект муниципального управления: а) в конечном счете – сама система (муниципальное образование, его граждане); б) непосредственно от имени муниципального образования – органы местного самоуправления.

Сущность реформы государственного управления – создание таких организационных, мотивационных экономических, нравственных

условий, такой корпоративной культуры, которые объективно вынуждали бы чиновника служить с максимальной отдачей, честно и творчески.

Теория муниципального управления – система знаний о местном управлении как звене публичной власти.

Территориальное общественное самоуправление - самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Технологии – это совокупность операций (алгоритм действий), которая гарантированно обеспечивает достижение заданного результата.

Технологии государственного управления – это совокупность приемов, операций, обеспечивающих гарантированное достижение заданного результата в действиях государственных органов или государственных служащих.

Управление – это функция системы, направленная на выживание этой системы посредством координации, организации, упорядочения элементов данной системы как между собой, так и с внешней средой.

Управленческие социальные отношения - часть социальных отношений, отражающая не только властные, субординационные связи в организациях и институтах, но и отношения по поводу координации, взаимодействия, регулирования элементов этих организаций и институтов.

Управленческое решение – такой вид решения, где принятие решения и его исполнение осуществляются разными субъектами.

Устав муниципального образования - акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Это, по сути, малая конституция сообщества граждан.

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

Функции государственного управления – это конкретные виды управляющих воздействий государства на свой объект.

Функции местного самоуправления – это те виды деятельности, которые закреплены за муниципальным образованием и которые местное сообщество должно осуществлять для обеспечения своего существования.

Функции местного самоуправления выражаются в так называемых вопросах местного значения (ВМЗ).

Функции теории государственного управления – это задачи (виды деятельности), которые теория государственного управления выполняет по отношению к обществу.

Цель – это описание желаемого результата.

Цель административной реформы в России – повышение эффективности государственного управления в современных условиях.

Цель государственного управления – обеспечение существования и развития общества посредством организации и координации его элементов и подсистем.

Электронное правительство - форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая высокий уровень доступности государственных услуг для организаций и граждан на основе электронного документооборота государственного управления и автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны.

Элементы системы местного самоуправления - принципы, функции, органы местного самоуправления, формы участия граждан в решении вопросов местного значения, правовые, территориальные и экономические основы и т.д.

Этапы развития социального управления – консервативно-клановый, административно-формализованный и партнёрский (менеджмент).

Эффективность – это показатель, оценивающий соотношение между затратами и полученным результатом.

Эффективность государственного управления определяется по соотношению использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2020.
2. Конституция Республики Башкортостан. – Уфа, 2003.
3. Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ.
4. Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ.
5. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 № 79-ФЗ.
6. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ.
7. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023).
8. Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" № 25 от 2 марта 2007 г.
9. Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 г.)
10. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».
11. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
12. Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
13. Указ Президента от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы».
14. Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации».
15. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года». Утверждены Правительством РФ 29.09.2018 г.

16. Закон Республики Башкортостан «О Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан» от 30 декабря 2002 г.

17. Закон Республики Башкортостан «О республиканских органах исполнительной власти РБ» от 12 ноября 1996 г.

18. Закон Республики Башкортостан «О Правительстве Республики Башкортостан» от 6 марта 2003 г.

19. Закон Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» от 7 июля 2005 г.

20. Закон Республики Башкортостан «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» от 16 июля 2007 года (с изменениями на 5 мая 2021 года) N 453-з.

21. Закон Республики Башкортостан «О Главе Республики Башкортостан» от 25 декабря 2014 г. №163-з.

22. Указ Главы Республики Башкортостан от 07.11.2017 N УГ-216 «Об утверждении Программы совершенствования кадровой политики, развития государственной гражданской и муниципальной службы Республики Башкортостан на 2017 - 2022 годы».

2. Литература

1. Абрамов, Р. А. Государственное и муниципальное управление : учебник / Р.Т. Мухаев, Р.А. Абрамов. — Москва : ИНФРА-М, 2021. — 468 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). — DOI 10.12737/1222458. - ISBN 978-5-16-016727-5. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1222458> (дата обращения: 19.01.2022).

2. Акмалова, А. А. Система государственного и муниципального управления : учебник / А.А. Акмалова, В.М. Капицын. — Москва : ИНФРА-М, 2021. — 414 с. + Доп. материалы [Электронный ресурс]. — (Высшее образование: Бакалавриат). — DOI 10.12737/981344. - ISBN 978-5-16-014417-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/981344> (дата обращения: 19.01.2022).

3. Гайнанов, Д. А. Теория и механизмы современного государственного управления : учебное пособие / Д. А. Гайнанов, А. Г. Атаева, И. Д. Закиров. — Москва : ИНФРА-М, 2020. — 288 с. — (Высшее образование: Магистратура). - ISBN 978-5-16-009789-3. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1039049> (дата обращения: 19.01.2022).

4. Иванов, В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. — Москва : ИНФРА-М, 2020. — 383 с. — (Национальные проекты). - ISBN 978-5-16-004281-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1068818> (дата обращения: 19.01.2022).

5.Лобкова, Е. В. Основы государственного и муниципального управления : учебное пособие / Е. В. Лобкова, Е. В. Зандер, К. Ю. Лобков. - Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2020. - 300 с. - ISBN 978-5-7638-4264-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1819688> (дата обращения: 19.01.2022).

6.Угурчиев, О. Б. Основы государственного и муниципального управления : учебное пособие / О.Б. Угурчиев, Р.О. Угурчиева. — Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2022. — 378 с. — (Высшее образование). — DOI: <https://doi.org/10.12737/12584>. - ISBN 978-5-369-01473-8. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1857290> (дата обращения: 19.01.2022).

7.Чиркин, В. Е. Система государственного и муниципального управления : учебник для бакалавриата / В. Е. Чиркин. — 6-е изд., перераб. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 400 с. - ISBN 978-5-91768-612-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1067785> (дата обращения: 19.01.2022).

Учебное издание

Халиков Марат Ильич

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

Подписано в печать 12.06.25
Усл. печ. л. 7,4. Формат 60х84 ¹/₁₆
Тираж 200 экз. Заказ №

ГБОУ ВО «БАГСУ»
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в соответствии с представленным оригинал-макетом в
издательстве БАГСУ