

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	5
<b>Тема 1. ПРЕДМЕТ И НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>8</b>
<i>Лекция 1.</i> Государство и формы государственного управления .....	8
<i>Лекция 2.</i> Система органов государственного управления .....	17
<i>Вопросы и задания для повторения</i> .....	24
<i>Литература</i> .....	24
<b>Тема 2. НАПРАВЛЕНИЯ, ЦЕЛИ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ .....</b>	<b>26</b>
<i>Лекция 3.</i> Экономические аспекты государственной политики .....	26
<i>Лекция 4.</i> Социальные аспекты государственной политики .....	31
<i>Вопросы и задания для повторения</i> .....	41
<i>Литература</i> .....	42
<b>Тема 3. ПЛАНОВО-ПРОГНОЗНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>43</b>
<i>Лекция 5.</i> Сущность и принципы планово-прогнозной деятельности .....	
<i>Вопросы и задания для повторения</i> .....	54
<i>Литература</i> .....	54
<b>Тема 4. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>55</b>
<i>Лекция 6.</i> Налогово-бюджетная система и ее роль в государственном управлении .....	55
<i>Лекция 7.</i> Система государственного социального страхования .....	67
<i>Вопросы и задания для повторения</i> .....	75
<i>Литература</i> .....	76

<b>Тема 5. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО</b>	
<b>УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>77</b>
<i>Лекция 8. Местное самоуправление: сущность</i>	
<i>и проблемы становления .....</i>	<i>77</i>
<i>Лекция 9. Зарубежный опыт становления системы</i>	
<i>местного самоуправления .....</i>	<i>98</i>
<i>Вопросы и задания для повторения .....</i>	<i>108</i>
<i>Литература .....</i>	<i>108</i>
<b>Контрольные работы .....</b>	<b>109</b>
<b>Словарь терминов .....</b>	<b>123</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

Дисциплина «Система государственного и муниципального управления» предназначена для подготовки специалистов, работающих в различных звеньях системы управления. Цель данной дисциплины состоит в том, чтобы сформировать у студентов представление о государственном управлении как о целостной системе:

- обеспечивающей принятие целенаправленных решений, связанных с социально-экономическим развитием общества, и их реализацию;
- имеющей сложную иерархическую структуру, элементы которой взаимодействуют в рамках единого правового, экономического и финансового пространства.

Научная основа системы государственного управления — познание закономерностей общественного развития, методологических принципов системы управления, механизма управления и совокупности его инструментов.

В процессе изучения дисциплины студенты, опираясь на использование знаний теории общественного воспроизводства, принципов системного подхода, получают возможность последовательно рассмотреть общую систему государственного управления и ее основные элементы, организационно-управленческую структуру системы управления, финансово-экономическую основу реализации управленческих решений и механизмы, обеспечивающие их выполнение.

При изучении дисциплины «Система государственного и муниципального управления» студенты должны также опираться на знания из истории, философии, политологии, теории государства и права, теории управления.

Изучение предполагает также развитие практических навыков самостоятельного мышления: работу с литературой, обсуждение актуальных проблем и подготовку их решений.

Задачи курса можно сформулировать следующим образом:

- сформировать у студентов представление о государственном управлении как о системном понятии, включающем такие категории как принципы и функции управления,

распределение функций управления между различными структурными элементами системы, интересы и цели их развития;

- познакомить студентов с системами управления в некоторых ведущих развитых странах мира и организацией в этих странах взаимодействия различных уровней — национального, регионального и муниципального;
- дать представление об особенностях государственного управления в России как федеративном государстве: структуре органов государственного управления, федеративных отношениях, государственной региональной политике, субфедеральном управлении и местном самоуправлении;
- обеспечить понимание сущности бюджетного федерализма и его связи с формированием бюджетной системы государства, с распределением функций управления между различными элементами системы государственного управления.

Изучение дисциплины «Система государственного и муниципального управления» дает представление о государстве как о сложной социальной системе, об основных принципах функционирования, основных целях и задачах системы государственного управления, формах и методах взаимодействия между различными уровнями государственной власти, между государственными и местными органами власти.

Изучение курса помогает определять тип государственных систем управления, использовать теоретические принципы государственного управления при формулировке управленческих задач и методов их решения, формулировать цели и принципы реализации основных направлений государственной политики, анализировать проблемы социально-экономического развития, определять факторы, влияющие на их решение, и находить подходы к их решению.

Учебное пособие содержит контрольные работы, предназначенные для лучшего усвоения материала. Контрольная работа состоит из трех разделов. Первый содержит теоретические вопросы. Ответы на вопросы раздела содержатся в рекомендованной литературе и тексте пособия.

Второй раздел — тестовые задания. Студентам предлагается вопрос и несколько ответов, из которых нужно выбрать правильные. Правильными могут быть все ответы, в таком случае

их нужно проранжировать по степени приоритетности. Кроме того, варианты могут содержать и неправильные ответы.

Третий раздел содержит задачу, условия и количественные параметры которой сформулированы в задании, и практический вопрос, связанный с определением базовой характеристики социально-экономических и финансовых процессов и отношений. Выполнение задания опирается на понимание взаимосвязи между важнейшими показателями социально-экономического развития и знание сути основных макроэкономических индикаторов.

## Тема 1

# ПРЕДМЕТ И НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Лекция 1. Государство и формы государственного устройства

Государство — это форма политической организации общества. Основное назначение государства состоит в защите государственного строя и организации общественной жизни с помощью воздействия на деятельность и поведение людей и организаций правовыми, административными и экономическими методами.

Благополучие любого государства зависит прежде всего от двух главных факторов: ресурсного потенциала (природных, трудовых, климатических, научно-производственных, инвестиционных и др. ресурсов) и эффективности используемой системы управления.

Обязательным признаком государства служит наличие *системы управления*. Предмет системы государственного управления — формы и методы воздействия на процесс общественного воспроизводства, включающий взаимодействие человека с природой и возникающие при этом экономические и социальные отношения. В процессе общественного воспроизводства происходит постоянное возобновление производства материальных и духовных благ и одновременно общественных отношений, возникающих в ходе этого процесса.

Государственное управление — это деятельность, связанная, во-первых, с принятием целенаправленных решений, определяющих социально-экономическое развитие общества в соответствии с интересами этого общества, и, во-вторых, с реализацией этих решений. Таким образом, *государственное управление* можно определить как деятельность, связанную с формулировкой целей развития общества, принятием решений и их реализацией.

Система государственного управления — это емкое понятие, которое включает законодательство, определяющее правовые нормы поведения различных субъектов и структур государства,

совокупность функций управления и их распределение между различными структурами, интересы и цели развития этих структур, методы и механизмы реализации функций и достижения целей.

Теоретической основой и методологией системы государственного управления служат закономерности, присущие общественному воспроизводству. Общественное развитие осуществляется в соответствии с объективными законами, которые не зависят от воли и сознания людей, действуют независимо от того, познаны они людьми или нет. Объективный характер закономерностей общественного развития отнюдь не означает полного бессилия людей перед ними, фатальной зависимости людей от законов и предопределенности общественного развития. Закономерности отражают наступление обязательных последствий в общественном развитии при определенных условиях. Познание данных закономерностей и воздействие на условия, при которых они проявляются, дают возможность обществу использовать объективные закономерности общественного воспроизводства в своих интересах.

Основные методы познания — системный анализ, синтез, сравнительный анализ, эксперимент. В процессе системного анализа и синтеза широко используются статистические, балансовые, экономико-математические методы. В системном исследовании акцент делается на выявлении многообразия взаимосвязей и отношений внутри объекта и с внешним окружением.

Законы общественного воспроизводства отражают внутренние взаимосвязи общественной системы. Задача управления состоит в выявлении этих связей, форм и механизмов их проявления. Эффективность государственного управления находится в прямой зависимости от того, насколько достоверно принципы государственного управления отражают объективные закономерности общественного развития, выявленные в процессе их познания. Принципы государственного управления — это методологические положения, характеризующие общие правила, соблюдение которых обязательно в деятельности системы управления и служит предпосылкой, обеспечивающей ее эффективность.

Было бы ошибочно думать, что принципы имеют только теоретическое значение. Их практическое проявление пронизывает всю систему государственного управления и находит отра-

жение прежде всего в принимаемых законах и других правовых документах.

Совокупность методологических принципов, лежащих в основе системы государственного управления, отражает закономерности всех аспектов общественного воспроизводства. Среди важнейших принципов можно назвать следующие:

- *системность* означает, что при принятии управленческих решений необходимо учитывать сложность объекта управления и наличие взаимосвязей между элементами общественной системы;
- *целевая направленность* означает необходимость правильного отражения общественных интересов при принятии решений и их представление в форме качественных и количественных целевых показателей. Постановка целей заставляет общество формулировать проблемы, решение которых ведет к достижению цели, правильно направлять усилия, оценивать успешность действий;
- *социальная справедливость* означает приоритетность социальных целей развития;
- *экономическая эффективность* означает необходимость выбора решений, обеспечивающих оптимизацию затрат;
- *экологическая безопасность* означает необходимость учета предельно допустимого воздействия антропогенной деятельности на природную среду;
- *приоритетность*.

Необходимо отметить, что эти принципы очень часто взаимно противоречивы, и поэтому система государственного управления должна строиться с учетом необходимости их сочетания, в целях обеспечения баланса интересов всех участников воспроизводственной системы: человека, производства и природы.

Система государственного управления формируется с учетом принятой в стране *формы государственного устройства*. Форма государственного устройства может быть светской или духовной (теократической).

Теократическое правление означает, что политическая власть в стране принадлежит духовенству, глава государства одновременно является религиозным главой (Ватикан, Иран).

Светское государство в зависимости от того, кому принадлежит верховная власть, может быть монархическим или республиканским.



Монархия — распространенная форма государственного правления. Монарх соединяет воедино нацию, олицетворяет суверенитет государства, придает власти легитимность, но может непосредственно не управлять государством (Великобритания, Швеция).

Республика характеризуется принадлежностью высшей государственной власти представительному органу, выборностью главы государства населением или специальной избирательной коллегией. Республика служит олицетворением демократии, народовластия и соединяет государственность с самоуправлением.

Республиканское правление может быть парламентским или президентским. Парламентская республика опирается на партийное большинство в высшем представительном органе власти. Исполнительная и представительная ветви власти взаимозависимы — парламент поддерживает правительство, но может выразить ему недоверие. Исполнительная власть может распустить парламент. Значительная часть устойчивых демократий — это парламентские республики (государства центральной Европы). Недостатком парламентской республики считается излишняя коллегиальность.

В президентской республике президент олицетворяет собой высшую власть. Парламент правомочен объявить импичмент президенту, потерявшему доверие. При отсутствии поддержки в парламенте президент может править посредством указов, может распустить парламент. Преимущество президентской республики — выборность главы государства. Недостаток президентской республики состоит в тяготении к авторитаризму, способному стать угрозой демократии. Чтобы предотвратить негативные последствия, система государственной власти включает защитные механизмы, такие как ограничение сроков пребывания на президентском посту, наличие конституционного суда в качестве арбитра между исполнительной и представительной властью, развитие структур гражданского общества.

Государство с республиканской формой правления может быть унитарным, конфедеративным или федеративным.

Основные признаки унитарного государства: равенство правового положения всех граждан, сильная президентская власть, однопалатный парламент, централизация основных функций государства и гарантия их выполнения. Унитарное государство,

имеющее в своем составе территориально-административные образования, может менять их границы, создавать новые, ликвидировать старые.

Слово «федерация» — латинского происхождения, означает «союз», «объединение». Федеративное государство характеризуется децентрализацией управления и образуется на основе договора между государствообразующими субъектами о добровольном объединении. При этом субъекты в момент объединения делегируют федеральному центру определенные права и обязанности. Федеративными государствами являются США, Германия, Канада. Конфедеративное государство Швейцария представляет собой добровольное объединение независимых государств для совместной реализации определенных целей (например, военных), но сохраняющих при этом свою независимость. Можно сказать, что признаками конфедерации обладает Евросоюз.

Важнейшим принципом федеративного государства считается равенство всех субъектов федерации в правах и обязанностях по отношению к федерации и равные возможности в экономической деятельности. Основные отличительные свойства федеративного государства:

- распределение полномочий между центром и субъектами в финансовой, налоговой, внешнеэкономической и других видах деятельности;
- наличие у субъектов федерации представительной власти с правом принятия собственного законодательства;
- действие на их территории собственной правовой и судебной системы;
- возможность самостоятельного развития внешнеэкономических связей.

Эти принципы предполагают разграничение собственности на федеральную и собственность субъектов федерации, деление сфер экономической деятельности, применение принципа бюджетного федерализма.

Под бюджетным федерализмом понимается способ функционирования бюджетной системы, представленной бюджетами федерации и субъектов федерации, формируемых за счет налоговых и неналоговых поступлений. Бюджетный федерализм предполагает наличие у каждого уровня федеральной системы собственных бюджетов, которые формируются и используют-

ся в пределах предоставленных бюджетных полномочий. Бюджетный федерализм означает, что каждый из уровней самостоятельно должен формировать свои доходы и отвечать за расходование средств.

В мировой практике бюджетного федерализма известны три подхода к формированию бюджетной системы:

- 1) разграничение полномочий по взиманию налогов и закрепление их за определенным уровнем (каждый получает полное право и несет ответственность за установление своих налогов);
- 2) совместное использование базы налогообложения (по одному и тому же налогу каждый уровень устанавливает свою ставку);
- 3) долевое распределение налогов (нормативное разделение одного налога между всеми уровнями).

На практике обычно используются комбинированные подходы.

Для России с ее огромной территорией, множеством национальностей, существенными различиями в социально-экономическом развитии федерация представляет собой оптимальную форму государственного устройства, условие сохранения единого государства. Субъекты РФ представлены республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономными округами и автономной областью. Образование субъектов РФ определяется историческими предпосылками, единством этнических признаков, таких как язык, самосознание, религия, особенности хозяйственного и бытового уклада, культура, национальные, социальные и исторические традиции.

Каждый субъект РФ имеет право свободно и самостоятельно распоряжаться собственностью и всем тем, что не делегировано федеральному центру. В национально-государственном устройстве РФ выделяются 21 республика, 7 краев, 48 областей, 2 города федерального значения, 9 автономных округов и 1 автономная область. Наличие нескольких разновидностей субъектов РФ в системе национально-государственного устройства создает определенные трудности в управлении. С одной стороны, Конституция РФ однозначно устанавливает, что во взаимоотношениях с федеральной властью все субъекты РФ равны. С другой стороны, республики, в отличие от других субъектов РФ, не только обладают дополнительными политическими и национальными правами (такими как наличие президента, гимна, флага, языка и др.), но и на практике пытаются устанавли-

вать особые экономические отношения с федеральной властью (например, сокращать выплату федеральных налогов: Татарстан долгое время отчислял в федеральный бюджет 1% подоходного налога, остальные субъекты РФ — 10%). Такое ущемление экономических прав краев и областей дестабилизирует развитие государства как федерации: либо области и края пытаются преобразоваться в республики, чтобы повысить статус своих экономических прав, либо периодически появляются предложения установить единообразную систему государственного устройства, введя губернское деление. Обсуждаются предложения об укрупнении и объединении нескольких субъектов РФ.

Стабильная федерация предполагает гармоничные, согласованные отношения между центром и субъектами федерации на основе разграничения полномочий при условии, что центр выражает и обеспечивает интересы регионов. Центр не должен незаконно вмешиваться в дела регионов, подменять собой региональные органы власти, но разумная централизация необходима, и мировая практика подтверждает, что это возможно.

Развитая, сложившаяся федерация предполагает единство законодательной и исполнительной власти в центре и на местах и не допускает приоритета территориальных интересов над общегосударственными, политического, экономического, правового сепаратизма, не допускает расширения прав субъектов федерации в одностороннем порядке в обмен на политическую лояльность. Центр не перекладывает на регионы ответственность за принимаемые решения, не обеспеченные финансово-экономическими ресурсами.

Российская Федерация создана не традиционным путем, когда ранее независимые государства объединяются на основе федеративного договора. После распада СССР в России уже существовали политико-административные и территориально-административные образования в рамках единой республики. Но это была социалистическая федерация, несмотря на наличие необходимых атрибутов по сути остававшаяся унитарным государством, исключавшим всякую независимость входящих в нее регионов.

Основой формирования современной либерально-демократической федерации послужили федеративный договор и при-

няя Конституция. В марте 1992 г. представителями сначала республик, а потом краев, областей, автономий был подписан федеративный договор (не подписан Чечней и Татарстаном).

Конституция РФ закрепила такие принципы федеративного государства, как единство правового поля (приоритет Конституции и федеральных законов), неизбежность территориальной целостности государства, недопустимость одностороннего изменения статуса субъекта РФ, общность экономического, финансового, таможенного, налогового пространства, свободное перемещение населения, товаров, охрана природы и культурных ценностей, защита жизни и здоровья людей.

О признаках федеративных отношений свидетельствуют следующие атрибуты:

- наличие верхней палаты (Совет Федерации), включающей представителей исполнительной и законодательной власти субъектов РФ и наделенной важными конституционными полномочиями;
- субъекты РФ наделены налоговыми полномочиями;
- главы субъектов РФ избираются населением прямым голосованием;
- в субъектах РФ имеются органы местного самоуправления.

Российский федерализм развивался по двум направлениям — законодательному и договорному. Первому направлению следовали регионы, которые не претендовали на расширение полномочий и льгот, второму — субъекты РФ, пытавшиеся на договорных началах расширить свои права и улучшить экономическое положение.

Двоякий подход в отношениях с субъектами РФ возник вследствие конкретных исторических обстоятельств, когда в стране существовала угроза распада единого государства. Россия в 1990 г. приняла Декларацию о суверенитете, дав этим старт принятию подобных деклараций большинством автономных республик России. Намерения выйти из состава РФ никто, кроме Чечни, явно не демонстрировал, но попытки расширить свои права в единоличном порядке безусловно подтачивают политическое, экономическое и правовое единство страны и вызывают недоверие к центру.

Если федеральный центр не справляется со своими функциями, не контролирует свои структуры, не в состоянии обеспечить управление федеральной собственностью, то для компен-

сацией слабости государства региональные власти явочным порядком усиливают свои полномочия, требуют своего участия в управлении федеральной собственностью, включаются в политическую борьбу, создают объединения для участия в выборах.

Непоследовательность политики центра свидетельствует о том, что российская федерация еще не сформировалась, находится в переходном периоде и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Анализ состояния федеративных отношений позволяет выявить основные недостатки и их несовершенство. В их числе следует выделить:

- существование двусторонних договоров о разграничении предметов ведения;
- асимметричность федерации;
- нарушение права равенства субъектов федерации;
- вхождение самостоятельных субъектов федерации в состав другого субъекта федерации;
- серьезную дифференциацию в уровне социально-экономического развития субъекта;
- высокую персонифицированность субъектов федерации, связанную с личностными качествами руководителей субъектов федерации и их приближенностью к центру.

Работа по совершенствованию федерации активизировалась. Так, по поручению Президента РФ ведется анализ законодательства субъектов федерации с целью приведения его в соответствие с федеральным законодательством.

Россия встала перед выбором: или решения центра будут выполняться на местах, или на местах станут независимо существовать два уровня власти — федеральная и региональная, что, естественно, ненормально, поскольку ослабляет общее управление и снижает его эффективность. Для укрепления федерации и центральной власти в России образовано семь федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный) во главе с Полномочными представителями Президента РФ. В задачу полномочных представителей и их администраций входит укрепление полномочий Президента РФ, укрепление вертикали федеральной власти и повышение ее эффективности.

## Лекция 2. Система органов государственного управления

Система государственного управления не может функционировать без наличия соответствующих органов управления. Каждый из уровней управления — федеральный, региональный и местный — обладает своими органами власти. Государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды, органы власти субъектов РФ (рис. 1).



Рис. 1. Структура федеральных органов власти

**Президент РФ** — глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Юридически он не входит ни в систему законо-

дательной, ни исполнительной власти. Он назначает высших должностных лиц государства (с согласия Государственной Думы), в том числе Председателя Правительства РФ, федеральных министров, назначает выборы в Государственную Думу, референдумы, утверждает федеральные законы, издает указы и распоряжения, занимает пост Верховного Главнокомандующего.

Аппаратом для осуществления функций главы государства служит **Администрация Президента РФ**. Она действует на правах государственного органа управления, обслуживает и курирует федеральный уровень управления, взаимодействует с регионами, контролирует выполнение указов Президента РФ, проводит политику Президента РФ. Администрация Президента РФ во многом дублирует функции правительства.

Непосредственно Президенту РФ кроме Правительства РФ и Администрации Президента РФ подчиняется **Совет Безопасности**, осуществляющий подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения жизненно важных интересов личности, общества, защиты государства от внешних и внутренних угроз.

Многие органы федеральной власти имеют свои представительства в регионах (прокуратура, органы внутренних дел, налоговая служба, таможенная служба, статистические органы и др.). Координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти на местах, их взаимодействие с органами власти субъектов федерации **Полномочный представитель Президента РФ** в федеральном округе.

Представительным и законодательным органом РФ является постоянно действующее **Федеральное Собрание**, состоящее из двух палат — **Совета Федерации и Государственной Думы**. Совет Федерации образуют по два представителя субъекта РФ (по одному от представительного и исполнительного органа). Государственная Дума избирается в составе 450 человек на четыре года. Парламент избирается на основе избирательного права.

Различают два вида избирательных систем — мажоритарную, когда депутаты избираются по одному от каждого округа, на которые разбита территория страны (например, США, Великобритания), и пропорциональную (выборы проводятся по партийным спискам и места делятся между партиями пропорционально поданным голосам (европейские страны)). Партия-победительница управляет страной. При пропорциональной системе де-



путаты меньше зависят от избирателей и больше — от руководства партии, поскольку избиратели не знают имен депутатов, они голосуют за список.

Федеральное Собрание — парламент РФ — призван выражать волю народа и создавать законодательную базу правового государства. Главным критерием эффективности работы парламента служат качество и своевременность принятия законов. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета парламент образует **Счетную палату**.

**В систему федеральных исполнительных органов власти входят:**

**1) Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя, федеральных министров;**

**2) министерства РФ;**

**3) другие органы исполнительной власти: Центральный банк РФ, налоговая, таможенная службы, агентства, комиссии и др.**

Правительство разрабатывает и представляет в Государственную Думу бюджет, обеспечивает его исполнение, проведение единой политики в области финансово-денежных, кредитных отношений, культуры, образования, здравоохранения, осуществляет меры по управлению федеральной собственностью, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, взаимодействует с законодательной властью.

**Опыт развитых стран показывает, что оптимальное количество министерств не превышает 12–15. Из них обязательны министерство финансов, министерство иностранных дел, обороны, внутренних дел, здравоохранения, а остальные зависят от специфики страны и национальных традиций. Россия унаследовала от СССР громоздкую структуру государственного управления. В бывшем Советском Союзе насчитывалось 143 министерства и ведомства. После распада СССР в России первоначально было 43 министерства. С тех пор идет постоянный процесс реорганизации исполнительных органов власти — так называемая административная реформа. На деле министерства стремятся к размножению, затем начинаются поиски возможности их сокращения — и так по кругу. После последней реорганизации к началу 2001 г. насчитывалось 58 министерств и приравненных к ним ведомств.**

**Мировой опыт показывает, что министерства создаются по функциональному признаку. В России все иначе: есть министер-**

ство транспорта и министерство путей сообщения, министерство топлива и энергии и министерство атомной энергетики, министерство обороны, агентство по боеприпасам и агентство по обычным вооружениям. Такое положение мало способствует эффективной работе исполнительных органов власти, поскольку не обеспечивается системный, комплексный подход к развитию единых по сути комплексов, и в работе министерств неизбежно происходят дублирование и несогласованность. Перманентная реорганизация, которая часто ведет только к смене названия, ничего кроме затрат на изменения не приносит. Проведение административной реформы поручено самой административной системе, и наивно ожидать, что она сама станет себя сокращать.

В субъектах РФ система органов государственного управления формируется самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя. Органы государственной власти функционируют в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации».

Законодательный орган государственной власти представляет собой постоянно действующий выборный орган власти субъектов РФ. Его наименование, структура, численность депутатского корпуса устанавливаются конституцией (в республиках) или уставом (в краях и областях) субъекта РФ.

Законодательный орган принимает конституцию (устав), законы субъекта РФ и поправки к ним, утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении, устанавливает налоги и сборы, относящиеся к компетенции субъекта РФ, порядок управления региональной собственностью, административно-территориальное устройство и схему управления субъектом РФ. Принятые законодательным органом законы направляются на утверждение высшему должностному лицу — главе администрации области.

Полномочия законодательного органа могут быть прекращены досрочно в случаях:

- принятия решения о самороспуске;
- по решению высшего должностного лица субъекта РФ;
- решения суда о неправомерности данного состава.

Систему органов исполнительной власти возглавляет высшее должностное лицо, которое избиралось населением на срок

не более пяти лет и не могло избираться более двух сроков подряд. В соответствии с принятыми в последнее время в системе формирования исполнительной власти субъектов РФ законодательными документами глава администрации избирается законодательной властью субъектов федерации по предложению кандидатуры Президентом РФ.

Высший исполнительный орган субъекта РФ обеспечивает исполнение нормативно-правовых актов России и субъекта РФ. Структура высшего исполнительного органа определяется уставом или конституцией субъекта РФ. Этот орган разрабатывает и осуществляет меры по комплексному социально-экономическому развитию субъекта РФ, разрабатывает проекты бюджета, программы развития, обеспечивает исполнение бюджета и программ, управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, заключает договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, формирует исполнительные органы субъекта.

Федеративным договором установлены предметы ведения и полномочия федеральных и региональных органов власти.

Основные полномочия центра включают вопросы общего-сударственного значения:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- защиту прав и свобод человека;
- управление федеральной собственностью и организацию федеральной власти;
- разработку общенациональной стратегии социального и экономического развития Российской Федерации, основанной на учете целей социального развития, ресурсных возможностей страны, состояния внутреннего рынка и возможности эффективного участия в мирохозяйственных связях;
- организацию функционирования финансовой, кредитной и денежной систем, валютное и таможенное регулирование, ценовую политику;
- регулирование деятельности федеральных энергетических и транспортных систем;
- внешнюю политику, оборону и безопасность;
- судоустройство, прокуратуру, метеослужбу, официальную статистику.

В совместном ведении федерального и регионального уровней находятся следующие вопросы:

- обеспечения соответствия конституций и законов субъектов РФ законам и Конституции РФ;
- защиты прав и свобод человека, режима пограничных зон;
- владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами;
- разграничения собственности, общих принципов налогообложения;
- образования, здравоохранения, науки, культуры, социальной защиты, другие вопросы.

К полномочиям субъектов РФ относятся:

- разработка и реализация планов и программ социально-экономического развития;
- разработка и исполнение бюджета;
- пространственное развитие территории;
- формирование и реализация программ внешнеэкономической деятельности;
- заключение соглашений в области внешнеторговых соглашений;
- содержание представительств за рубежом;
- управление региональной собственностью.

Конституцией РФ населению предоставлено право на местное самоуправление, представляющее собой основу демократического строя, важнейший элемент гражданского общества. Местное самоуправление означает возможность участия граждан в управлении и принятии решений по вопросам местного значения, определяющим условия жизнедеятельности людей. Местное самоуправление не относится к системе государственного управления, но государство и субъекты РФ создают условия и предпосылки для формирования его системы.

Компетенция местного самоуправления устанавливается по принципу возложения на него такого объема полномочий, который оно в состоянии выполнить. Структура местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Основными отличиями местного самоуправления служат выборность органов, наличие необходимых полномочий, финансовых возможностей для их реализации.

Государственная власть регулирует все сферы деятельности местного самоуправления через федеральные законы и законы субъектов РФ, которые и определяют границы самостоятельности местного самоуправления.

Объектом местного самоуправления служат муниципальные образования (города, районы, сельские округа и др.). Местное самоуправление находится в стадии становления. Подготовлен проект нового закона об общих принципах местного самоуправления. Однако практической реализации принципов местного самоуправления мешает повсеместная дотационность муниципальных образований и их сильная зависимость от дотаций субъекта РФ.

**Система форм и методов государственного управления призвана стимулировать хозяйственную деятельность, поддерживать необходимые пропорции процесса общественного воспроизводства с целью поступательного социального развития общества.**

Представители Кейнсианской школы считают, что государство должно играть самую активную роль в управлении развитием экономики путем интенсивной денежно-кредитной, налоговой политики, контроля за ценами, поощрения инвестиций, занятости, загрузки производственных мощностей, переноса налогового бремени на зажиточные слои общества.

Сторонники школы монетаризма против чрезмерного вмешательства государства в управление экономикой: они исходят из того, что рынок саморегулируется, что приводит к равновесию.

Модели управления в различных странах представляют, как правило, комбинацию принципов обеих школ.

По характеру воздействия на социально-экономические процессы можно дать классификацию методов управления.

#### *1. Прямые и косвенные методы управления.*

Формы прямого воздействия — разработка планов и прогнозов, бюджетное финансирование, размещение государственных заказов, предоставление субвенций. Формы косвенного воздействия — создание условий для привлечения инвестиций, компенсация дополнительных затрат, предоставление налоговых льгот, введение дифференцированных норм амортизации, регулирование цен на продукцию госсектора.

#### *2. Административные и экономические методы управления.*

Административные методы проявляются в форме принятия прямых распоряжений, установления правил, организации контроля и надзора (определение условий и правил приватизации, определение объектов приватизации, развитие инфраструкту-

ры, установление порядка лицензирования, регистрации коммерческих структур, определение правил пользования природными ресурсами).

Сущность экономических методов заключается в косвенном управлении путем воздействия на экономические интересы объектов управления с помощью таких инструментов, как налоги, кредиты, цены, тарифы. Экономические методы основаны на использовании системы стимулов, предусматривающих экономическую заинтересованность.

### **Вопросы и задания для повторения**

1. Что является целью государственного управления?
2. Раскройте методологию государственного управления.
3. Назовите научные школы управления.
4. Дайте характеристику парламентской республике.
5. В чем состоят характерные особенности президентской республики.
6. Дайте характеристику российской государственности.
7. В чем состоит асимметрия государственного устройства России?
8. Дайте общую характеристику органов государственной власти.
9. В чем состоит суть местного самоуправления?
10. В чем состоит сущность экономического и административного управления?

### **Литература**

#### *Основная*

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : курс лекций. М., 2005.
2. Введение в государственное управление / под ред. В.Я. Афанасьева. В 3 кн. М., 1998.
3. Государственное управление: Основы теории и организации / под ред. В.А. Козбаненко. М., 2000.
4. *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления. Ростов н/Д, 2000.
5. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
6. Методы и формы государственного управления. М., 1997.
7. *Пикุลкин А.В.* Система государственного управления. М., 2000.

### *Дополнительная*

1. *Василенко А.И.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1996.
2. *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1999.
3. *Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управление. М., 1984.
4. Государство и управление в США. М., 1985.
5. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ.
6. О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти самоуправления в Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ.