



СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Под редакцией В.И. Голованова

Российский государственный гуманитарный университет



СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Монография

Под редакцией В.И. Голованова



Москва – 2023

УДК 352 (075.8)
ББК 65я73
С56



<https://elibrary.ru/jvbrtw>

*Рекомендовано кафедрой Государственного и муниципального управления
Института экономики управления и права Российского государственного гуманитарного
университета в качестве монографии для студентов вуза, обучающихся по направлению
подготовки 38.03.04, 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»,
Управление «Умным городом», «Современные технологии в государственном
и муниципальном управлении»*

Авторский коллектив:

*В.И. Голованов – докт. экон. наук, профессор;
А.Ю. Анфимова – канд. экон. наук, доцент;
М.С. Борзенко – канд. ист. наук;
А.В. Герасимов – докт. филос. наук, профессор;
И.Ю. Молодова – канд. ист. наук;
В.Н. Серегин – канд. экон. наук, профессор;
Р.Е. Торгашев – канд. пед. наук, доцент*

Рецензенты:

*В. Б. Зотов – доктор экономических наук, профессор, академик РМА, РАЕН,
профессор кафедры Государственного и муниципального управления
Государственного университета управления, советник мэра г. Москвы;
В. Д. Сикерин – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры
Реклама Российского государственного гуманитарного университета*

**Современная система государственного и муниципального
управления** : монография / Под редакцией В. И. Голованова. –
Москва : МАКС Пресс, 2023. – 840 с.

ISBN 978-5-317-06962-9

<https://doi.org/10.29003/m3162.978-5-317-06962-9>

Монография содержит результаты исследований, проведенных в последние годы в сфере Государственного и муниципального управления и дает системное представление о ней как прикладной научной дисциплине. Изложены основные вопросы, связанные с изучением дисциплин «Государственное и муниципальное управление», направлением «Управление умным городом» и других дисциплин данных образовательных программ.

Основное содержание монографии составляют исследования вопросов, связанных с формированием у бакалавров и магистров компетенций в системе ГМУ и получением знаний по данному направлению.

Монография написана с учетом требований Федерального государственного образовательного стандарта по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (ФГОС ++).

Монография предназначена для бакалавров и магистров высших учебных заведений, обучающихся по направлению ГМУ, менеджмент, управление городами и другие. Монография также может быть использована аспирантами и специалистами работающими в сфере ГМУ при повышении квалификации и переподготовке.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, органы власти, публичное управление, информационные технологии, субъекты РФ, Президент РФ, Федеральное собрание РФ, умные города, искусственный интеллект, общественный контроль.

УДК 352 (075.8)
ББК 65я73

ISBN 978-5-317-06962-9

© Авторский коллектив, 2023
© Оформление. ООО «МАКС Пресс», 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	15
1.1. Государство и государственное управление	15
1.2. Субъекты и объекты государственного и муниципального управления, механизмы их взаимодействия	38
1.3. Государственное и муниципальное управление как сложная система	53
1.4. Принципы, методы и технологии государственного и муниципального управления	59
1.5. Особенности государственного управления в условиях глобализации	71
1.6. Кадровая политика и кадровая работа в системе государственного и муниципального управления	77
1.7. Обеспечение безопасности и противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления	88
Контрольные вопросы по главе 1:	106
II. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	107
2.1. Конституционные основы публичной власти в Российской Федерации	107
2.2. Публичная власть, принципы и виды публичного управления	115
2.3. Современная организация публичной власти в субъектах российской федерации	126
Контрольные вопросы по главе 2:	133
III. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ	134
3.1. Сущность и содержание системы государственного и муниципального управления	134

3.2. Единство государственной власти, разделение и субсидиарность ее ветвей	143
3.3. Система государственного управления в Российской Федерации и ее особенности	146
3.4. Институт президента Российской Федерации: его роль, права, обязанности и полномочия в государственном и муниципальном управлении	154
3.5. Законодательная власть в системе управления государством	176
3.6. Органы исполнительной власти в системе управления государством	191
3.7. Судебная власть в системе управления государством	204
3.8. Прокуратура в системе управления государством	223
3.9. Другие органы власти в системе управления государством: Госсовет РФ, Администрация Президента РФ, Счетная палата РФ, центральный банк РФ. 231 Контрольные вопросы по главе III:	253

IV. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Система и принципы организации государственного управления в субъектах Российской Федерации	255
4.2. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти	257
4.3. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с муниципальными органами власти	262
4.4. Стратегия управления развитием регионов	269
4.5. Реализация национальных и федеральных проектов и программ в субъектах РФ	282
Контрольные вопросы по главе IV:	299

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

5.1. Понятие местного самоуправления и его основы	300
---	-----

5.2. Вопросы местного значения, полномочия и компетенции в местном самоуправлении	322
5.3. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении	329
5.4. Органы и должностные лица местного самоуправления	339
5.5. Глава муниципального образования	352
5.6. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления)	357
5.7. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения москве	367
5.8. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения санкт-петербурге	382
5.9. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения севастополе	395
5.9. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью	402
Контрольные вопросы по главе V:	416
VI. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ	417
6.1. Социальная сфера как объект государственного и муниципального управления	417
6.2. Государственная и муниципальная социальная политика как основа управления социальной сферой	430
6.3. Правовая основа государственной и муниципальной социальной политики	448
6.4. Инновационные технологии в управлении социальной сферой	458
Контрольные вопросы по главе VI:	480
VII. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	482
7.1. Основные направления применения инновационных информационных технологий в системе государственного и муниципального управления.	482

7.2. Принципы организации управленческих инноваций в области государственного и муниципального управления	516
7.3. Электронное правительство в системе государственного и муниципального управления	523
7.4. Развитие информационных технологий в программе «информационное общество»	551
7.5. Обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти	564
7.6. Развитие сферы услуг в государственном и муниципальном управлении через МФЦ «Мои Документы»	575
7.7. Аутсорсинг административно-управленческого процесса в государственном и муниципальном управлении	595
Контрольные вопросы по главе VII:	615

VIII. «УМНЫЕ ГОРОДА»	
КАК НАПРАВЛЕНИЕ «УМНОГО» ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ	
8.1. «Умный город» («smart city»): понятие, принципы и технологии управления	617
8.2. Концептуальные технологические решения для устойчивого развития «Умных городов»	635
8.3. Кибербезопасность «Умных городов»	639
8.4. Основные положения программы минстроя РФ «Умный город»	660
8.5. Стратегия развития москвы в программе: «Умный город — 2030»	676
8.6. Стандартизация при проектировании «Умных городов»	692
8.7. Перспективы развития «Умных городов»	707
Контрольные вопросы по главе VIII:	721

IX.ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	723
9.1. Нормативная база по оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления	723
9.2. Современные концепции и теории управления эффективностью и результативностью в государственном управлении	732
9.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления	740
9.4. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	755
9.5. Качество государственного и муниципального управления	769
Контрольные вопросы по главе IX:	801

ГЛАВА X. КОНТРОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	802
10.1. Сущность и значение общественного контроля в системе государственного и муниципального управления	802
10.2. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации	805
10.3. Субъекты общественного контроля	808
10.4. Формы общественного контроля	812
Контрольные вопросы по главе X:	815

ТЕМЫ ДОКЛАДОВ 817

СПИСОК ВОПРОСОВ К ЗАЧЕТУ (ЭКЗАМЕНУ) 822

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 827

ВВЕДЕНИЕ

Образовательная программа по направлению «Государственное и муниципальное управление» разработана на основе последних достижений в области государственного и муниципального управления, использования современных информационных технологий и предназначена для подготовки специалистов, работающих в различных органах системы государственного и муниципального управления в условиях цифровизации страны и создания «Умных городов».

Цель данной дисциплины состоит в том, чтобы сформировать у студентов представление о государственном и муниципальном управлении как о целостной системе:

- обеспечивающей формирование необходимых компетенций;
- 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 и действие ее механизмов.

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 «Государственное и муниципальное управление» студенты должны опираться на знания из таких дисциплин, как история, философия, политология, теория государства и права, теория управления и др.

Задачи курса:

- формирование у студентов представления о государственном управлении как о системе, включающей такие категории, как принципы и функции управления, распределение функций управления между различными структурными элементами системы, интересы и цели их развития;
- ознакомление студентов с системами управления в развитых странах мира и организацией в этих странах взаимодействия различных уровней — национального, регионального и муниципального;
- формирование представления об особенностях государственного управления в России как федеративном государстве: структуре органов государственного и муниципального управления, федеративных отношениях, управлении в субъектах федерации и местном самоуправлении;
- обеспечение понимания сущности бюджетного федерализма и его связи с формированием бюджетной системы государства, с распределением функций управления между различными элементами системы государственного управления.

Изучение дисциплины «Государственное и муниципальное управление» 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 позволяет 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 государственных и муниципальных органов управления, определять факторы, влияющие на их решение и находить оптимальные подходы к их решению в интересах населения страны.

Монография написана с учетом требований ФГОС, образовательных программ РГГУ и предназначена для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлениям 38.03.04. Государственное и муниципальное управление (квалификация «бакалавр»), Управление умным городом (квалификация «бакалавр»), 38.04.04. Современные технологии государственного и муниципального управления (квалификация «магистр»).

Состав и содержание монографии соответствует требованиям указанного государственного образовательного стандарта, логически и методологически объединяя и расширяя обязательный минимум содержания программы стандарта по образовательной программе «Государственное и муниципальное управление».

Знание дисциплины «Государственное и муниципальное управление» дает возможность осуществления профессиональной деятельности специалистов по государственному и муниципальному управлению в системе органов представительной, исполнительной, судебной властей, а также иных государственных и муниципальных органах, организациях и учреждениях в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной и муниципальной службе.

Монография может быть использована для студентов, магистрантов, аспирантов, обучающихся по специальности Государственное и муниципальное управление и специалистов, работающих в государственных органах власти и органах власти муниципальных образований.

Второе направление образовательной программы — это программа образовательной программы «Управление умным городом» — нацелено на подготовку квалифицированных специалистов в сфере государственного и муниципального управления, обладающих широким спектром аналитических

и практических навыков. Отличительной особенностью бакалаврской программы является акцент на формировании у выпускников целостного, системного взгляда на проблемы государственного и муниципального управления с учетом современного уровня развития цифровых технологий. Фундаментальная подготовка позволит выпускнику в будущем вести самостоятельную исследовательскую и практическую деятельность, развивать свои профессиональные навыки в самых разнообразных направлениях и, в первую очередь, создание, эксплуатация и управление «умным городом».

Цель программы — подготовка кадров для системы государственного и муниципального управления и иных публичных органов, способных самостоятельно и ответственно принимать управленческие решения, добиваться их эффективной реализации, проводить проектные научные и прикладные исследования и внедрять их в своей профессиональной деятельности, широкое внедрение передовых умных цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре...

Учебный план образовательной программы «Управление умным городом» ориентирован на углубленное изучение новейших технологий управления, применяемых на государственной гражданской службе, политических и правовых аспектов государственного управления, а также особенностей государственного управления в отдельных областях (экономической, социальной, политической) и на различных уровнях (федеральном, региональном, местном). В этом плане для «умного управления» также большую роль играет умение специалистов государственной сферы осуществлять отбор и разработку наиболее эффективных и качественных инновационных решений, дающих максимальный эффект для модернизации городской среды и позволяющих оптимизировать использование городских ресурсов на основе реализации проектов, регулирующих все сферы городской среды — экономику, градостроительство, ЖКХ, энергоресурсы, транспорт, кибербезопасность, здравоохранение и образование.

В процессе обучения студенты получают компетенции, позволяющие разрабатывать и применять самые современные методы информационного, организационного

и политико-административного обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, давать квалифицированные заключения и консультации по вопросам профессиональной деятельности, отражать результаты профессиональной деятельности в процессуальной, отчетной и иной документации. Решать более широкий спектр задач в сфере государственного управления позволяют продвинутые (особые) компетенции и умения в сфере информационных технологий. Особые цифровые компетенции могут включать в себя более расширенный перечень: 1. Умение работать с межотраслевыми ИКТ-системами с использованием документооборота на основе цифровых технологий. 2. Навыки работы с информационными ресурсами, находящимися под управлением государства. 3. Умение работать с ИКТ-системами, осуществляющими накопление, переработку, сбережение и анализ информации. 4. Владение основными принципами по обеспечению безопасности в сфере ИКТ при применении персональной информации, сохранении и использовании данных в работе, профессиональное владение Интернетом для использования в деятельности организации.

Модель по направленности подготовки «Управление умным городом» состоит из «умных» блоков, где перед каждым стоит слово «умный(-ая)»: городская экономика; мобильность и связь; окружающая среда, в том числе, комфортная экологическая среда; образование; комфортная среда; городское управление, в том числе ЖКХ; медицина; сфера обслуживания и торговли; кибербезопасность. Каждый из блоков включает в себя ряд учебных дисциплин.

К числу компетенций, которыми должен овладеть специалист после изучения направления «Управление умным городом» следует отнести: знание технологий привлечения граждан, общественных, молодежных структур и бизнеса к деятельности открытого правительства и улучшении среды проживания горожан; организацию и развитие инновационной структуры городов; методов моделирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры города. Выпускник должен быть способен применять базовые принципы построения геоинформационных систем и категорий геоинформатики; принципы использования

криптографических средств защиты информации в системе государственного и муниципального управления; методы противодействия использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в чужих интересах; методы оптимизации, прогнозирования социально-экономических процессов и обработки информации. Способен осуществлять развитие городских структур на основе информационных и телекоммуникационных систем; переход городов на модель устойчивого развития; применять компьютерные технологии и интернет вещей в маркетинге; внедрение социально-психологических коммуникационных методов в городской среде; организацию технопарков и технополисов; реализацию инновационных технологий в управлении персоналом в государственных и муниципальных организациях. Способен управлять с помощью информационных технологий процессами логистики в области организации городского транспорта и перевозок.

Область профессиональной деятельности выпускников: государственное и муниципальное управление; управление в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях, обеспечивающих функционирование систем, в том числе, при управлении «умными городами»; управление в социальной сфере; управление в некоммерческих организациях и иных организациях на должностях по связям с государственными органами и гражданами, оказание услуг с использованием информационных технологий.

I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Государство и государственное управление

Одним из основных элементов политической организации общества, сосредоточением всей политической жизни выступает государство.

Государство — особая организация общества, объединённого общими социальными, культурными интересами, занимающая определённую территорию, имеющая собственную систему управления и обладающая внутренним и внешним суверенитетом.

Государство существовало всегда. Оно выделилось из общества на определенной стадии его зрелости. Государство приходит на смену родоплеменным отношениям, которым были свойственны коллективизм, социальное равноправие, отсутствие обособленной принудительной власти.

Государство - основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, охрану его экономической и социальной структуры, страна, находящаяся под управлением политической организации, осуществляющей охрану её экономической и социальной структуры.

В современной политологии существует определенное согласие в характеристике предпосылок возникновения государства, среди которых выделяются: экономические, демографические, экологические, социальные, внешние факторы.

Экономические факторы связаны с политической революцией, переходом от присваивающего к производящему хозяйству, с торговлей на дальнем расстоянии и др. Демографический фактор определяет численность и плотность населения, переход от миграционного существования к оседлому образу жизни. Экологический предрасполагает к определенным видам хозяйственной деятельности - скотоводству,

земледелию и др. Социальные факторы - разделение на богатых и бедных, появление социальных конфликтов и др. Внешние факторы - угроза обществу извне, опасность войны или сама война приводят общество к необходимости создания охраны своей безопасности.

Таким образом, государство - результат общественного развития, одновременного формирования политической, экономической и социальной организации общества.

Развитие представлений о государстве шло по двум направлениям: сторонников первого направления называют государственниками или этатистами, поскольку они придерживаются позиции этатизма (от франц. *etat* - государство) - усиления роли государства в обществе, безоговорочного признания его пользы. Второе направление получило название деэтатистское. Его сторонники рассматривают государство как социальное и нравственное зло.

Этатистская тенденция проявляется в повышении роли государства в обществе, росте бюрократических структур. Она вызывается неизбежностью государственного регулирования экономики и социальной сферы, развитием государственного сектора экономики, расширением международных взаимосвязей, необходимостью разрешения социальных конфликтов и т. д.

Деэтатистская тенденция проявляется в ограничении государственной власти, в переходе ее к негосударственным организациям, в разгосударствлении и приватизации экономики.

Современная политология определяет государство как важнейший политический институт общества, как особую форму организации политической власти на определенной территории, обладающую суверенитетом и осуществляющую управление обществом с помощью специального механизма.

Государство характеризуется рядом устойчивых признаков:

1. Единая территория, государство выступает как территориальная организация политической власти в масштабах всей страны, ни одна другая организация (политическая, общественная и т. п.) не охватывает

все население. Каждый человек в силу своего рождения имеет определенную связь с государством, становясь его гражданином или подданным, и обретает, с одной стороны, обязанность подчиняться, а с другой — право на покровительство и защиту государства.

2. Наличие публичной власти, стоящей над обществом и управляющей им. Основу организации публичной власти образует специальный аппарат принуждения. Только государство обладает специальными силовыми структурами (суд, прокуратура, органы внутренних дел и т. п.) и материальными придатками (армия, тюрьмы). В целом публичная власть в государстве может быть рассмотрена как совокупность институтов, органов и учреждений: а) институты и учреждения законодательной, исполнительной и судебной власти; б) надзорно-контрольные институты и учреждения; в) органы охраны общественного порядка; г) вооруженные силы.
3. Государство обладает суверенитетом как внешним, т. е. независимостью от других государств в международных отношениях, так и внутренним - независимостью от всякой иной власти внутри страны, верховенством по отношению к любым другим организациям.
4. Наличие права, т. е. обязательных правил поведения, установленных и санкционированных публичной властью. Только государство имеет право издавать обязательные для всеобщего исполнения нормативные акты.
5. Сбор налогов с хозяйствующих субъектов и населения. Для содержания публичной власти, обеспечения выполнения своих функций государство нуждается в материальных средствах. Налоги создают возможность экономической независимости государства.

Сущность государства состоит в том, чтобы обеспечивать целостность общества. Оно является политическим центром, к которому тяготеют другие политические силы,

существенно влияет на течение всех политических процессов. Государство является важной политической силой, обеспечивающей организованность общества, наличие в нем определенного порядка. На первом плане его деятельности находятся проблемы согласования интересов различных социальных групп, защита государственного механизма от насильственного разрушения.

Государство относится к наиболее устойчивой структуре политической системы общества, является ее основой в силу того, что выполняет ряд функций, отличных от деятельности других субъектов политической системы. Функции государства - это главные направления его деятельности. Принято выделять внутренние и внешние функции современных государств. К внутренним функциям следует отнести политическую, экономическую, организаторскую, правовую, социальную, культурно-воспитательную.

Политическая функция связана с осуществлением политической власти: обеспечение политической стабильности, выработка политического курса, регулировка национальных отношений и др.

Экономическая функция проявляется в создании комплексных программ, регулировании экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики, создании стимулов экономического роста, в антикризисном программировании.

Организаторская функция государства состоит в использовании организационных рычагов для осуществления властных полномочий, реализации выработанной политики: исполнение решений, формировании и использовании кадров для государственного аппарата, осуществление контроля исполнения нормативных актов, информационного обеспечения политики.

Правовая функция выражается в создании законов и подзаконных актов, защите прав и свобод гражданина и человека, борьбе с антиобщественными проявлениями (преступность, мафия, коррупция).

Социальная функция направлена на создание условий для нормальных трудовых отношений, обеспечения большей социальной справедливости, гарантий для реализации

гражданами права на медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение, образование.

Культурно-воспитательная функция состоит в удовлетворении культурных потребностей людей, приобщении их к достижениям.

Среди внешних функций следует выделить следующие:

1. Поддержание мира и мирного сосуществования, обеспечение целостности, безопасности и суверенитета государства.
2. Организация взаимовыгодного сотрудничества и делового партнерства с другими странами.
3. Участие в работе международных организаций (ООН, СБСЕ, ОДКБ и др.).

Содержание, объем и проявление всех этих функций государства обусловлены типом общества, политическим режимом, формами государственного устройства и правления.

Исходя из рассмотренных функций государства, предмет рассмотрения сводится к проблеме соотношения экономической и политической свободы, с одной стороны, и, с другой, рационального, целенаправленного воздействия государства на экономику и социально-политическую жизнь в форме управления, ограничивающего свободу рамками общих интересов, иначе сказать, общественной необходимостью. Причем, свободная деятельность индивидов и складывающиеся на ее основе общественные отношения отождествляются со спонтанно, стихийно саморегулирующимися процессами. А регулируемые и управляемые государством процессы рассматриваются исключительно как принуждаемые властью, контролируемые ею извне, парализующие спонтанные механизмы само регуляции. Свобода несовместима с общественной необходимостью, выражаемой государственной волей, с государственным управлением, реализующим общий интерес.

Разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий — государство), *общественное управление* (субъект управляющих воздействий — общество

и его структуры), менеджмент (субъект управляющих воздействий — предприниматель, собственник). Среди всех видов управления государственное управление занимает особенное место, так как характеризуется только ему присущими свойствами. Важнейшие из них таковы:

1. Государство, выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению важное свойство, без которого оно не могло бы состояться. Это свойство системности. Как иначе могло бы быть осуществлено управление огромными массами как человеческих, так и материальных ресурсов. Данное свойство принципиально, ведь только при его наличии может осуществляться согласованность, координация, целеустремленность и эффективность.
2. .Определяющее влияние на характер воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект, то есть государство, и заложенная в нем властная сила. Государство понимается как «структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете, упорядочивает общественные действия в той или иной области». Государство тем и отличается от общественных структур, что им реализуется по отношению к людям государственная власть, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения. Это силовое давление, которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные моменты, и установленные им нормы должны быть исполнены. Следовательно, все проблемы, связанные с государственным управлением, носят исторический характер: каково государство, что и как оно делает, какие ставит перед собой цели.
3. Это, безусловно, границы распространения государственного управления. Такие границы могут быть

определены, как проходящие не в рамках всего общества, а выходящие за его рамки и проявляющиеся во внешней политике данного государства. Нормальный вариант взаимосвязи государства и общества характеризуется тем, что общественная жизнь людей обладает большим объемом свободы и самоуправления, границы же данной автономии определяются как общественными институтами, так и государством. То есть, государство посредством законодательства устанавливает основные типы и нормы поведения людей во всех сферах жизни и обеспечивает их соблюдение своей властной силой. Государственное управление будет сохранять свое влияние на общество, но является вопросом глубина этого влияния. Важно отметить то, что это влияние будет призвано отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Тем самым управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

Таким образом, *государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.* Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность — наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Анализ государственного управления состоит в признании его как объективно необходимой функции государства, как рациональной деятельности, не исключающей свободу, а являющейся общественно-политической формой ее выражения и осознанной реализации общественной необходимости.

Государственное управление рассматривается в широком социально-политическом смысле как тип социального

управления в сфере государственной жизни общества. Это деятельность государства по осуществлению его властной и других функций *всеми* органами, институтами *всех* ветвей власти, но в различной мере и в различных формах. Государственное управление — категория многоплановая: социальная, социально-политическая и политико-правовая.

Данная концепция не исключает более узкое понимание государственного управления, определяемого в юридической литературе лишь как форма осуществления функций государства, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Такой подход аргументируется тем, что понятие «государственное управление» не содержится в Конституции РФ, в связи с изменением задач и функций современного типа Российского государства, отказавшегося от тотального управления обществом. Оно заменено понятием «исполнительная власть».

Вместе с тем ученые-юристы справедливо подчеркивают, что «государственное управление — реальность, без которой не может работать государственный властный механизм. Но Конституция и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению...». Не покрывает это понятие и система разделения властей. «Государственное управление» — более широкая категория, чем исполнительная власть. И не случайно она сохраняется в некоторых российских законодательных актах и даже используется в Указах Президента РФ. Не отказывается от него законодатель в зарубежных странах, а тем более авторы научных исследований.

Государственное управление — специфический тип социального. Последнее в литературе определяется как «воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития».

В определении понятия государственного управления должно быть теоретически выражено общее и специфическое, характерное для его сущности как политико-административного воздействия государственных властных институтов на общество. В соответствии с этим подходом можно сформулировать и такую дефиницию: государственное управление — это сознательное воздействие государственных

институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

В содержании сформулированного определения понятия зафиксировано единство общего, свойственного социальному управлению — сознательное, целенаправленное воздействие на социум, и специфического для государственного управления: особенный субъект, отличительные его цели, а также — объект управляющего воздействия.

Субъект управления — государственные институты — организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм. Объект государственного управления — общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

Управляющее воздействие государственных институтов — это целенаправленное воздействие на естественное состояние общества в интересах классов и других больших социальных групп, стремление придать ему организованное функционирование в соответствии с установленными нормами, обеспечить его адаптацию к изменяющимся условиям среды, а также возможное его совершенствование и развитие.

Сознательное воздействие на общество и его группы, на отдельных граждан с целью направления их поведения и деятельности в русло общественно политически необходимого и целесообразного — существенная черта государственного управления. По своему содержанию оно многогранно: это — деятельность, ориентированная на достижение разно порядковых, разнокачественных целей; на организацию общественной системы и сохранение (воспроизводство) существующего состояния общественных отношений; это — перевод управляемого объекта из состояния статичного, традиционного в динамичное, прогрессивное, из мало предсказуемого — в предсказуемое, из остроконфликтного — в ситуацию разрешаемых конфликтов; это — обеспечение условий для расширения свободы общества и личности и т.д. Так, перед государственным управлением современной России объективно

стоят многие задачи глобального социально-политического и экономического характера, а также конкретного плана — осуществления оптимальной для страны модернизации. Управление крупными социальными группами — классами и другими общностями, идентифицирующими себя с различными культурами (главным образом с русской православной и мусульманской), группами населения, ориентирующимися на западноевропейские либеральные ценности и приверженными советским социалистическим ценностям, связано с решением комплексных проблем. На первом плане — проблемы сохранения государственного единства.

Государственное управление — это вместе с тем самоуправление по отношению к самому государству и социальной системе в целом, где действуют и стихийные регуляторы общественных процессов, не охватываемые рациональной деятельностью государства.

В научной литературе и в практике государственных органов наряду с понятием «государственное управление» используется понятие «государственное регулирование». Причем, имеется в виду их существенное смысловое различие. Российские экономисты, противопоставляя свои нынешние взгляды представлениям, господствовавшим в советское время, отказались от понятия «управление экономикой», заменив его понятием «регулирование экономики». Российское правительство, пришедшее к власти после катастрофических августовских событий (в августе 1998 г. произошел дефолт в РФ), взяло курс на усиление «государственного регулирования» экономики, однако в его заявлениях не встречается понятия «государственное управление». Стало быть, в трактовке Правительства данные понятия принципиально различны.

Представляется, что противопоставление понятий «регулирование» и «управление» вообще некорректно с точки зрения их смыслового содержания. Согласно Толковому словарю русского языка, одно из значений термина «регулирование» — *управлять, руководить*. Наряду с ним данным термином может обозначаться: а) воздействие на что-либо с целью достижения нужных результатов; б) подчинение того или иного действия определенным правилам.

Семантическая трактовка терминов не всегда соответствует современной практике их функционирования в языке, тем более политическом. Однако она может служить аргументом понимания рассматриваемых терминов как синонимов. Или, скажем, в смысле обозначения термином «регулирование» одного из видов управляющего воздействия, либо формы управления, либо его момента. Необходимо учитывать зафиксированный в научном языке акцент в интерпретации понятия «регулирование» на внутренних механизмах функционирования системы в рамках, установленных управляющим субъектом правил (регламента), что обеспечивает поддержание ее устойчивости.

Понятие же «управление» обозначает преимущественно внешнее (исходящее от субъекта) целеполагающее воздействие на систему, воздействие, являющееся фактором сохранения и стимулирования определенной направленности саморазвития системы.

«Регулирование» предполагает создание необходимых условий для спонтанного действия внутренних закономерностей и механизмов системы. Например, для предупреждения конфликтов или примирения конфликтующих сторон. Управление означает подбор и целенаправленное использование методов и средств, а также разработку технологий действия государственных институтов для достижения планируемых результатов (изменения системы, урегулирования и разрешения конфликтов и пр.). Отмеченные нюансы в смысловых различиях анализируемых понятий нельзя не учитывать, равно как и ошибочно было бы преувеличивать и, тем более, строить на таком понимании противоположные политики.

По мнению ученых-специалистов по административному праву между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Кроме того, по своей сути регулирование — неперемный элемент государственного управления, одна из ее функций. Различие государственного управления и государственного регулирования в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет.

Теория социального управления выявила и описала два типа механизмов регуляции поведения людей в обществе: сознательное (рациональное) и стихийное. Сознательное регулирование и есть социальное, в том числе и государственное управление. Суть стихийного механизма в спонтанном, самопроизвольном (автоматическом) регулировании процессов поведения и деятельности социальных субъектов, не требующем вмешательства государственных или каких-либо других управляющих сил. Таковым выступает, например, так называемый свободный рынок с его регулирующим механизмом конкуренции. Мы говорим «так называемый» потому, что в реальности рынок в развитых странах, в основном, управляемый.

И наука социального управления, и мировая практика доказали, что по мере усложнения общественных и политических систем возрастает роль рациональных механизмов регуляции, включая государственное управление. Вместе с тем не прекращают действовать и играть свою роль механизмы спонтанного (стихийного) регулирования.

Поэтому, подчеркивая значение рациональных факторов регуляции, не следует сбрасывать со счета и факторы стихийного действия. Отметим одно из важных методологических положений, которое должно быть руководством при анализе места и роли государственного управления в обществе.

А именно — государственное управление как рациональная, целеполагающая деятельность не охватывает всю совокупность деятельностей общества по самоуправлению. Спонтанная само регуляция общественной жизни также является необходимой формой и аспектом самоуправления социальной и политической систем. Это положение в теории социального управления сформулировано в виде принципа «ограниченной рациональности».

Государственное управление складывается из совокупности взаимосвязанных типичных действий, образующих структуру управленческого процесса. Это анализ конкретной ситуации; выбор целей; прогнозирование, разработка государственной стратегии и планирование деятельности по осуществлению выбранных целей, намеченной стратегии; информирование управляемого объекта; организация; координация;

активизация (мотивация, стимулирование); регулирование; контроль; обобщение и оценка результатов управления. Указанные виды деятельности называют функциями управления, совокупность которых составляет его содержание. Функции управления — это основные виды управленческой деятельности, порождаемые разделением труда в процессе управления. То есть те, которые в обязательном порядке необходимо производить в ходе принятия и исполнения управленческого решения. В зависимости от последовательности реализации функций

Функции государственного управления, понимаемого как процесс целенаправленного воздействия государственных органов на общественные объекты, характеризуются общими и специфическими признаками. В основном совпадает с социальным управлением набор функций, их последовательность в управленческом процессе, что объясняется единой социальной сущностью сравниваемых институтов.

Специфика функций государственного управления определяется главным образом субъектом, а также, в определенной мере, и объектом управления. Государство как выделенный из общества аппарат управления, обладающий публичной властью, во-первых, придает функциям управления политический аспект (ориентацию на общие интересы и общие цели); во-вторых, увязывает их реализацию с механизмом власти; в-третьих, исходит из того, что основной субъект функций — официальная общественно организованная группа (государственный орган, институт).

Определяющей функцией управления является целеполагание. В структуре государственного управления она приобретает специфические признаки. Цель — это идеальный образ будущего результата деятельности. Ее формирование предполагает наличие знания тенденций общественного развития, а также общественных потребностей и интересов социальных групп и граждан. Кроме того, субъект не сможет сформулировать реальную цель, если он не будет опираться на знание конкретной ситуации, в которой он и управляемые живут и действуют в данное время и в данном секторе социального пространства (территории страны). Поэтому целеполагание предвзвешивает конкретный анализ конкретной

ситуации — комплекса условий, складывающихся в данный момент времени.

Он позволяет выявить происходящие изменения социальной среды и внутри государства, осмыслить существующие противоречия и конфликты в обществе и на этой основе точнее определить приоритетные потребности и интересы управляемых. Знание ситуации необходимо для прогнозирования, что составляет существенную сторону научной базы целеполагания.

Целеполагание — это определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития. Оно предполагает, что анализ стартового потенциала территории, не основанный на определенной цели или наборе таких целей может не только быть неэффективным, но и, в конечном итоге, привести к нежелательным последствиям. Целеполагание же служит начальным этапом, основой для всех последующих этапов.

Прогнозирование (от греческого *prognosis*— предвидение, предсказание) — это объяснение возможных состояний и изменений социальной системы, политических институтов в определенных границах социального времени и пространства. Социальный (и политический) прогноз — результат прогностической деятельности есть вероятностное суждение о будущем состоянии данной социальной системы, ее государственной организации с указанием определенных сроков их изменения.

На основе целеполагания и прогнозирования осуществляется разработка государственной, стратегии: определение и официальное утверждение приоритетных целей, а также «древа» других главных целей и основных путей их достижения. Прогнозирование и, разработанная на основе составленного прогноза, стратегия служат базой планирования — неотъемлемой функции государственного управления.

В процедуре планирования намеченные цели приобретают практическую форму: они конкретизируются *в задачах*. Последние представляют собой вполне определенное выражение осознанной необходимости реально осуществить данные цели в данных конкретных условиях.

Информирование — одна из ведущих функций в государственном управлении. Информация как форма сообщения определенных сведений (знаний) об общественных процессах, о правилах «игры» в данной политической системе — основа управления. Управляющий субъект не может обойтись без информирования объекта о содержании целей, стратегии, намеченной программы действий. Ведь в качестве объекта выступают человеческие коллективы и личности, их совместная деятельность. Управление ими предполагает воздействие на сознание людей, формирование рационального понимания ими общих интересов и общих целей, и трансформацию в мотивацию собственной активности.

В механизме политического, правового, морального воздействия на управляемых ведущее место занимают средства информационные, ценностно-ориентационные, символические: идеи, призывы, лозунги, нормы, предписания, традиции. Язык как информационная система, особенно политический, — орудие управления. Такие политические символы, как государственный герб, знамя, гимн, номинации, государственные награды, политическая терминология — неотъемлемый элемент управленческого процесса. В политике, например, слова, язык, как отмечает французский социолог П. Бурдьё, конструируют политическую реальность в той же мере, в какой они ее выражают. Поэтому слова, названия, являются исключительными ставками в борьбе за навязывание легитимного видения политического и социального бытия.

Функция организации — совокупность действий по налаживанию взаимосвязей между людьми, объединяющих их для совместной реализации целей и программ управляющего субъекта. Это способ упорядочения действий групп и индивидов на основе общепринятых норм и ценностей — политических, правовых, нравственных, религиозных и др. Организация есть процесс, обеспечивающий управление, это также и форма бытия управляющих и управляемых. Создание тех или иных организаций людей как автономных групп, ориентированных на осуществление конкретных целей и программ, — составная часть управленческого процесса.

Каждой социальной и политической системе свойственны определенные типы и виды организации

Государственное управление по природе своей политическое. Его субъектом являются государственные институты — основной элемент политической системы общества, а главное орудие — государственная власть. Политический характер государственного управления присущ любому современному сообществу, любой стране.

Государственными органами осуществляется множество управленческих действий, принимаются сотни и тысячи решений по самым различным вопросам жизнедеятельности граждан. Одни из них — по вопросам общегосударственным, затрагивающим интересы больших социальных групп, другие — по вопросам организационного характера, относящимся к компетенции отдельных административных, хозяйственных и прочих структур. Первая группа решений относится к политическим, а вторая — к административно-управленческим, хозяйственно-организаторским и пр., могущим иметь лишь косвенное отношение к общегосударственным интересам или, в крайнем случае, порождать определенные политические последствия в будущем.

Управленческая деятельность, связанная непосредственно с решением проблем политического характера, обозначается понятием «политическое руководство». Это наиболее высокий уровень государственного управления обществом в целом. Оно должно учитывать интересы государственные, национальные, больших социальных групп (классов и др.). Политическое руководство — это руководство объединенной деятельностью значительной части членов общества по осуществлению интересов и целей государственного масштаба. Его содержание составляют такие главные элементы, как:

- a. обеспечение оптимально возможного согласования и сочетания различных групп интересов (общегосударственных, региональных, классовых, корпоративных, личных);
- b. определение приоритетных в данной конкретной политической ситуации групп интересов;
- c. выбор в соответствии с приоритетными интересами общих стратегических целей, определение

политического курса и основных сил и способов его осуществления;

- d. решение вопросов, связанных с поиском, накоплением и распределением материальных и других видов ресурсов, необходимых для решения жизненно важных для общества проблем;
- e. обеспечение внутренней и внешней безопасности членов общества, государства.

Политическое руководство есть деятельность, прежде всего, ведущих органов государственной власти, а также правящих политических партий и объединений. Оно должно быть направлено на урегулирование и разрешение общественных противоречий и конфликтов, и обеспечение единства общества и целостности государства. Направляющий фактор в политическом руководстве — концептуальная (основополагающая) идея, в абстрактной форме отражающая объективные потребности общества-государства и обосновывающая его коренные интересы. Разработка этой идеи, конкретизация ее в программе деятельности государства составляют сущность рациональности политического руководства.

Политическое руководство не функционирует вне исполнительных органов власти, а реализуется посредством их деятельности, иначе говоря, через административное управление. Это нижестоящий, по сравнению с политическим руководством, уровень управления. Его непосредственным субъектом являются исполнительно-распорядительные органы (аппараты) государственной власти и управления (так называемые силовые, административно-организационные, организационно-хозяйственные, учебно-воспитательные и др.), а объектом — конкретные коллективы людей, занятых в различных сферах экономической, социально-политической, культурной, военной и пр. деятельности.

Содержание административного управления составляет организационно-исполнительская деятельность по реализации функций государства, включающая организационно-регламентирующую, организационно-хозяйственную, организационно-социальную, организационно-культурную и другие виды управленческой деятельности. Организационная, распорядительная и контролирующая деятельности органов

исполнительной власти, подчиненные решению конкретных проблем в различных областях общественной жизни населения, и образуют административное государственное управление.

Действие субъекта административного управления служит осуществлению государственной политики в отдельных областях государственной и общественной жизни; оно охватывает в каждом конкретном акте своим влиянием лишь определенную часть жизнедеятельности общества, а не целое. В отличие от политического руководства, административное управление всецело регламентируется правовыми нормами. Его нормативная база — административное право.

В административном управлении имеет существенное значение технологический аспект. А многие виды административной деятельности являются технологическим управлением (в смысле неполитического). Например, кадровая работа внутри государственных предприятий и учреждений, регулирование финансовых и других материальных ресурсов и пр.

Полной противоположности политического руководства и административного управления в реальной жизни нет, поскольку это два уровня одного и того же государственного управления. Политические решения для своей реализации требуют действия аппаратов административного управления. В свою очередь деятельность последних осуществляется на основе принципов и в рамках норм, закрепленных в политике государства.

Более того, главные органы государственной власти выполняют функции политические, совмещая их с некоторыми наиболее важными функциями административного управления. Такое совмещение осуществляют, например, Администрация Президента РФ и Правительство РФ. Полномочия руководителей субъектов Федерации также не ограничены выполнением функций административного управления. Они участвуют в законодательной деятельности в составе Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также на уровне законодательных институтов регионов.

Об отсутствии полного разграничения политического руководства и административного управления свидетельствует тот факт, что в ряде европейских стран руководящие политические

и административные должности не разделены и занимают примерно равные позиции. И довольно странно выглядит, нередко встречающаяся в литературе, позиция по отношению к государственной службе: «политику следует изгонять отовсюду, где можно без нее обойтись». Государственный служащий может обойтись без устанавливаемых политикой общих принципов и подходов, «рамочных» установок и «пределов», «в которых должны действовать административно-управленческие структуры государства и их работники».

Государственное управление — часть социального. Поэтому, как и социальное управление, оно, в зависимости от основы формирования целей и программ, может быть подразделено на традиционное, эмпирическое и научное.

Традиционное управление — основанное преимущественно на политических традициях и обычаях, включая религиозные верования. Таково, например, монархическое правление.

Эмпирическое управление — базирующееся на использовании, в основном, текущего практического опыта и учете повседневных потребностей и интересов общества, а также обосновании управленческих решений здравым смыслом (стихийно складывающимися взглядами). Действие по методу проб и ошибок — типичная модель эмпирического управления.

Научное государственное управление — осуществляемое в соответствии с познанными объективными социально-экономическими и политическими закономерностями. Такой тип управления декларировался советскими политическими институтами, хотя практически он был реализован лишь частично. Элементы научного управления присущи политическим системам современных развитых стран.

Научное управление — идеал современной практики управленческой деятельности любого цивилизованного государства, высший уровень рациональности. Но и традиционный и эмпирический виды управления также в определенных границах полезны и практически используются правящими субъектами. В реальной политической жизни функционируют сочетания различных видов управления. Чем выше уровень развития политической и общественной систем, тем значительнее место научного управления.

Объективная необходимость государственного управления обществом обусловлена как общими историческими и социально-политическими, так и специфическими, для конкретного общества, факторами. Первая группа факторов связана с природой государства, его объективным предназначением.

Согласно современным научным данным, первичное государство возникает, чтобы организационно обеспечить функционирование производящей экономики, новые формы трудовой деятельности, которые стали условием выживания человеческих сообществ. Отсюда и управленческая функция, включившая первоначально информационное обслуживание общества (сбор разнообразных сведений о работах и пр.). Из общества выделился слой людей, основным занятием которого стали государственное управление, организационная деятельность. Появилось множество управленческих должностей: руководители работ, военачальники, учетчики и др. Этот слой составлял аппарат государства — раннюю бюрократию. С течением времени происходившее расслоение общества на классовые группы приводило к захвату государства теми или иными группами и приспособлению его к своим интересам.

Социальное расслоение общества на группы и слои со свойственными им противоречивыми интересами и конфликтными взаимоотношениями породило потребность в политической функции государства — регулировании общественных отношений и социальных противоречий. Поскольку же государственный аппарат был захвачен привилегированными классовыми группами, функция социального регулирования в основном обеспечивала господство этих групп над остальным населением. С момента выполнения данной функции государство становится политическим институтом, равно как и в основе своей — государственное управление.

Реализация функции целенаправленного регулирования взаимоотношений между группами, «усмирение» противоречий и конфликтов стало необходимым условием самого бытия общества как единого организма. Задачей государства с ранних времен его существования и развития была задача установления и поддержки некоторых единых правил

поведения членов сообщества, а также организация и регулирование жизненно необходимых видов продуктивной деятельности (производственной, торговли и т.д.). На плечах государства всегда оставалась функция защиты жизненного пространства (территории) данного сообщества.

Государственное управление стало возможным благодаря централизованной власти, воплощавшей общую волю объединившихся в политический союз (государство) людей. Непосредственными носителями власти выступали группы авторитетных лиц (они же и субъекты управления), которые избирались народом или власть наследовали.

В современном обществе ни один из указанных факторов не утратил своего значения в качестве детерминанта рационального управления. Напротив, они усложнились.

Сформировались многие другие объективные потребности общества, удовлетворить которые любое государство может только путем сознательной организации и управления новыми видами и формами совместной деятельности людей и общественных отношений. Достаточно сказать, что современные революции в области науки и техники, систем информации выдвинули на первый план проблему безопасности человека, сохранения для него жизненной среды.

Принципиально новый, по сравнению с прошлыми эпохами, производственно-технический и экономический базис общества обусловил качественное изменение социальной структуры, характер общественного разделения труда и традиционных социальных институтов, содержание и структуру человеческих потребностей, типы общения между людьми; породил новые противоречия и конфликты. Вторая половина XX века — это время утверждения и развития в большинстве стран мира демократических режимов, когда государства решают проблемы защиты прав и свобод человека.

Для каждой страны отмечены и другие проблемы, решаемые государством, которые приобретают свою специфику, связанную с ее конкретными особенностями и характером переживаемого исторического этапа. Управление обществом не будет отвечать стоящим перед ним объективно обусловленным задачам, если правящие силы не проявят

способность руководствоваться в своей деятельности знаниями общих закономерностей, а также учитывать состояние, уровень развития, традиции народа, которым они управляют, его духа и ожидания.

Таким образом, *без глубоко обоснованной, рациональной системы государственного управления ныне не сможет обойтись ни одно сообщество*. Отсюда острая потребность в профессионально подготовленных кадрах государственных служащих и политических руководителей. Политика в наше время стала не одним лишь призванием, но и престижной профессией.

Объективно необходимая роль рациональной системы государственного управления проявляется особенно отчетливо в переходный период, когда старая политическая система сменяется новой. Стабильность в обществе обеспечивается при условии продуманной стратегии демонтажа структур существующей системы и постепенной, логически последовательной замены их структурами более совершенными. Полное отрицание советской системы государственного управления (какой бы авторитарной она ни была), как известно, обошлось нашей стране многими существенными потерями — экономическими, политическими, социальными, духовными и пр.

Идея необходимости рационального государственного управления утверждалась в острой полемике с противоположной: признанием единственно эффективными механизмами спонтанного, стихийного регулирования социально-политических и экономических процессов. Одной из таких была и является либеральная концепция.

Рыночная экономика порождает стихийные, зачастую разрушительные, процессы, предупредить или смягчить негативное влияние которых может только государство. В условиях господства рынка необходимо сбалансированное рыночное и государственное регулирование прежде всего экономики; важно ограничение негативных последствий действий так называемых естественных монополий (энергетических и др.).

Следует учитывать и опасность для общества возрастающего влияния экономической власти, проистекающей из частной собственности, власти, стимулирующей социальный

антагонизм. В новой социально-экономической обстановке на первый план выдвигается роль государственной политики, выражающей противоречивые группы интересов и обеспечивающей их защиту и баланс, упреждающий формирование социальных конфликтов.

Современная мировая практика накопила множество фактов, подтверждающих, что государства, политические партии, иные общественные организации, наконец, любые организованные сообщества не являются только объектами воздействия на них естественных законов. Напротив, объективные законы, будь то экономические или политические, — это законы общественных действий людей. Экономический или политический процесс во всех случаях — результат такой деятельности. Другой вопрос, каков характер этой деятельности: целенаправленная, рациональная она или стихийная, т.е. основанная на иррациональной мотивации, в виде обычаев, традиций, верований и стереотипов обыденного сознания. И еще, каково их соотношение в деятельности государства и других общественных сил.

Признание объективной необходимости рационального управления обществом не противоречит естественной ограниченности рациональности. Круг проблем, охватываемый государственным разумом, никогда не исчерпывает множество вопросов, вытекающих из реальных или возможных проблемных ситуаций, заключенных в бытии той или иной социальной системы. Мыслящий субъект постоянно стремится расширить его. Однако, нельзя объять необъятное. Поле для действия стихийных сил остается, а, стало быть, сохраняется и необходимость для использования в государственной деятельности механизмов спонтанной регуляции. Таковые, при соответствующих их в природе методах реализации, не подрывают сознательную направленность общественных процессов, а дополняют ее движущими стимулами и служат фактором, корректирующим адекватность принимаемых решений и результатов их исполнения. К примеру, критерием экономических акций государства может служить эффективность конкуренции — основного механизма спонтанной регуляции экономической деятельности малого и среднего бизнеса.

Таким образом, *государственное управление* — это объективно необходимая, обусловленная природой государства и спецификой человеческого общества как единого организма, целенаправленная, рациональная деятельность, обеспечивающая бытие и прогресс общества. Она не исключает стихийную само регуляцию общественного организма. Последняя в жизнедеятельности политической системы не играет ведущей роли, хотя и ограничивает сферу рационального воздействия на общественные процессы.

1.2. СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, МЕХАНИЗМЫ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Категории субъектов и объектов государственного управления, их взаимодействие являются одними из важнейших вопросов в теории управления. Их содержание и решение обеспечивает понимание субъектно-объектных отношений в государственном управлении и обеспечение его демократического характера.

В случае, если при исследовании системы управления в качестве субъекта рассматривается государство, а объекта — общество, то оно корректно в случае, если государство рассматривается как политический союз граждан. И только при рассмотрении государства как политико-правового института, оно выступает в качестве субъекта управления.

Еще древнегреческий философ Платон ставил вопрос о том, кто должен управлять в государстве. Сторонники народовластия (демократии) считают, что управлять должен народ. Приверженцы элитарной демократии видят субъектом управления подготовленную для этой деятельности элиту, уполномоченную народом. Защитники авторитарного режима отстаивают право избранных личностей — вождей, лидеров на управление государством и обществом. Исследователь современной либеральной демократии английский философ К. Поппер считает данный вопрос незначительным, а главным — как осуществляется власть. По его мнению управление осуществляется безличностно-юридическими оформленными

политическими институтами. Сразу возникает вопрос, а кто формирует эти структуры, по каким законам?

Понятие субъекта в теории государственного управления неоднозначно. Следует разграничивать понятия *субъект политики*, *субъект государственного управления*, *субъект должностной функции*. Критерии разграничения: отношение к государственной власти и характер участия в реализации функций управления.

Субъект политики — тот, кто является источником государственной власти и непосредственно или через представителей (органы законодательной государственной власти и местного самоуправления) осуществляет свою власть, участвуя в управлении государством и обществом. *Это — народ*, составляющие его большие социальные группы, их части (слои, элитные группы, трудовые коллективы, общественно-политические организации (партии) и другие общественные объединения), непосредственно или через своих представителей участвующие в принятии решений по важнейшим политическим вопросам. Выборы персоналий властных структур и референдумы — основные процедуры принятия таких решений.

Субъект государственного управления — это органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственной деятельностью государства. Опираясь на волю общества, выраженную в силе власти и закона, они разрабатывают и принимают государственные решения различных уровней, организуют их исполнение и контроль. В составе субъекта государственного управления — общественно-политические организации и объединения, которые участвуют в разработке прогнозов и проектов решений, политических программ, реализуемых государственными институтами.

Субъекты государственного управления — институты политического руководства и административного управления, различающиеся по многим основаниям.

1. По видам государственной власти. Это субъекты законодательной, исполнительной и судебной власти.

Каждый из них выполняет определенную функцию в системе управления. Разработка и принятие представительными органами законов — одна из основных функций в системе государственного управления. Закон — инструмент государственной власти и формальный регулятор общественной деятельности и взаимоотношений членов общества между собой и государством. Действенность законов — в их исполнении. Субъект исполнительной власти сочетает властную функцию с управленческим действием. Например, правительство призвано исполнять законы, а также осуществлять планирование конкретных, общественно значимых видов деятельности, решений, организацию их выполнения и контроль. Наряду с властными структурами в него входит совокупность общегосударственных органов политического руководства и административного управления хозяйственной деятельностью, народным образованием, наукой, здравоохранением, культурой и др. Субъект судебной власти осуществляет функцию правосудия посредством судопроизводства, которое является неотъемлемым элементом управленческого процесса.

2. По уровням организации власти и управления — это центральные, региональные и местные органы власти и управления, взаимоотношения между которыми определяются установленным разделением сфер деятельности (объектов управления) и полномочий, т.е. прав и обязанностей государственных органов в отношении осуществления тех или иных властных и управленческих действий.
3. По сферам деятельности — это субъекты трех отмеченных уровней, осуществляющие управление политическими отношениями, экономикой, социальной сферой, культурной жизнью, средствами массовой информации, военной деятельностью, международными делами и др.
4. По характеру, целям и средствам воздействия на управляемых: политическое руководство,

административно-государственное, экономическое и др. виды управления.

5. По характеру институционализации: формально институционализированные государственные органы и действующие под их эгидой общественные институты, легитимность которых закрепляется практическим опытом, традицией, идеологическим фактором и общественным мнением. К числу таких относятся: партийные фракции в коллективных органах власти, организуемые при органах законодательной и исполнительной власти, консультационные и экспертные организации и др.
6. По составу: субъекты коллективные (например, органы законодательной власти) и индивидуальные (руководящие лица).

Деятельность субъектов государственного управления характеризуется рядом формальных признаков: а) регламентируется законом, осуществляется официально разрешенными методами; б) в рамках компетенции (права на определенный вид деятельности); в) является специализированной, соответствующей характеру выполняемых функций; г) субъекты ответственны перед государством, суверенны, независимы от давления каких-либо внешних сил.

Вне формальных правил функционируют лоббистские группы (обычно при законодательных институтах), представляющие интересы крупного финансово-промышленного капитала, военно-промышленного комплекса, криминального капитала, политической элиты.

Известно, что в США, например, помимо конституционных органов власти и управления существуют три главных неконституционных института власти: политический, экономический и военный. Кто стоит во главе этих институтов, тот занимает командно-стратегические посты в системе государственной власти. Российские олигархи также нацелены на овладение (официальное или неофициальное) рычагами государственной власти как средством, которое должно обеспечить эффективность государственной власти и ускорение капитализации страны.

Особо следует отметить роль «партии» телевидения и радио, периодической печати, в целом средств массовой информации. Закрытые элитные группы владельцев этих средств и обслуживающих их журналистов, функционирующие по своим правилам игры, стали не эфемерной, а реальной силой, претендующей на место субъекта управления государством и обществом.

Субъект должностных функций — это лица, замещающие государственную должность государственной службы, а также политические руководители, должностные лица административного управления. Они наделены конкретными полномочиями государства и индивидуально ответственны за подготовку, принятие и исполнение государственных решений. Разграничение органов государственной власти и их «должностных лиц» как субъектов отражено в Конституции РФ. Должностные лица, с одной стороны, включаются в единый субъект государственного управления, а с другой — выделяются в отдельный, индивидуальный субъект, поскольку его функция специфична. В ней сочетаются властные и управленческие полномочия — часть полномочий государственного органа и акцентируется аспект личного профессионализма и индивидуальной ответственности за результаты деятельности коллективного органа.

Охарактеризованные различия субъекта политики, субъекта государственного управления и субъекта должностной функции относительны: их роли в системе государственной власти и управления в отдельных аспектах пересекаются или даже совпадают. Тем не менее в большей части они специфичны, что необходимо учитывать при анализе их взаимодействия.

Государственные органы управления могут успешно выполнять свои функции при условии адекватного выражения интересов субъектов политики — народных масс, социальных групп, в целом сообщества, от имени которого они действуют.

Государственные аппараты эффективно работают, пока постоянно следят за тем, как воспринимается их деятельность массами, насколько ожидания и установки управляемых совпадают с целями и задачами управляющих. Они

добиваются запланированных результатов, если опираются на поддержку массовых субъектов политики, воспринимают и используют их разум и опыт, реализуют при выработке управленческих решений рациональные предложения масс.

В свою очередь гарантией реализации любым должностным лицом своей функции является, с одной стороны, действие в рамках полномочий, которые определены ему государственным органом, а с другой — служение интересам общества, государства. Реальное осуществление этих требований в их сочетании — непростая проблема. Не всегда и не всякому удастся ее решать. Бюрократизм являет собою решение с явным перекосом в пользу корпоративного интереса управленческой организации, поставленного выше общего интереса государства, а значит, и народа, как массового субъекта политики.

Другая крайность — сведение субъекта государственно-го управления к принимающему решения массовому субъекту политики, отождествление первого со вторым. В таком случае теряется относительная самостоятельность государственного субъекта, суверенность его действий, а стало быть, ответственность перед государством и народом.

Конформистская безответственность — характерная черта коллективного субъекта, принимающего решения, но вместе с миллионами других граждан: рабочих, крестьян, учителей, врачей, научных сотрудников, лаборантов и т.д.

Субъект государственного управления, будь то коллективно-групповой (государственный орган, институт) или индивидуальный (должностное лицо, лидер), становится таким, когда обретает совокупность качеств, соответствующих его определению. Их можно объединить в следующие группы: развитое политическое и правовое сознание и самосознание; знание теории и практики государственного управления и современного менеджмента; организационная способность; социальная активность и управленческий государственный опыт. В совокупности все перечисленные качества являются профессиональными (в широком смысле этого понятия).

Для субъекта государственного управления основополагающее значение имеет осознание национально-государственных интересов и целей, определяющих направленность

и содержание управленческого процесса, а также возможных политических и иных его последствий для общества. Чтобы деятельность была рациональной, она должна быть обеспечена в правовом плане, соответствовать нормам, установленным законом.

Правовая культура субъекта управления — необходимый аспект его подготовленности к профессиональной деятельности. Для российского чиновничества это означает требование сформировать в себе принципиально новое отношение к закону, преодолев историческую традицию правового нигилизма. Бессмысленно говорить о научной обоснованности государственного управления без овладения кадрами государственной службы современными знаниями его теории и практики, и умения эти знания применять в своей деятельности. Эмпирический опыт и здравый рассудок при всей их полезности могут быть основой только традиционного типа управления, но не рационального.

Эффективный субъект государственного управления — это лидер, коллективный и индивидуальный, способный влиять на управляемых не столько силой власти, сколько своим авторитетом и активностью, общественной важностью и притягательностью целей и задач, решаемых данным государственным органом. Наконец, управляющее действие не может претендовать на рациональность, если оно не ориентировано на понимание управляемыми его цели и программы.

Интенсивность формирования отмеченных качеств субъекта государственного управления, равно как и его деловая активность, детерминируется комплексом стимулов, официально признанных и общественных.

М. Вебер считал стимулами действия государственного аппарата материальный интерес и социальный почет. Думается, что мотивационная основа деятельности российских управленцев-государственников, личностей, которым народ поручил вести государственный корабль по конфликтному социальному океану к берегам безопасности и благополучия, гораздо богаче, чем представлял ее немецкий социолог-классик. В идеале она не может не включать общественный интерес, соединенный с личным, многообразные

политико-социальные мотивы гражданской активности, присущие рядовым и элитным слоям населения.

Объект государственного управления — проблема, также требующая серьезного осмысления. Один из главных дискуссионных вопросов — это вопрос о границах объекта, то есть о том, как широко простирается управляющее воздействие государства на общество, где проходит граница политического пространства, отделяющая его от социального, и есть ли она вообще? С позиции классического либерализма такая граница есть. И она отчерчивает государственно-политическую сферу от социальной, экономической, культурологической, духовной сфер, от совокупности неполитических, негосударственных объединений граждан.

С развитием демократии, утверждают либералы, негосударственная сфера общества расширяется и сокращается пространство прямого воздействия государства на жизнедеятельность людей.

Парадигма: общество — политическое государство — одна из противоположных методологий, объясняющих взаимоотношение современного государства и общества. Эта концепция была положена в основу новой политической системы России.

Таким образом, с точки зрения классической методологии либерализма, объект государственного управления ограничивается политико-правовой сферой общественной жизни.

Другая линия развития понимания объекта воздействия государства на общество — концепция этатизма, т.е. огосударствления всех сторон жизни. В завершенном виде она была реализована в тоталитаристских режимах. Тотальный — всеобщий охват социума государственным контролем; примат политической и административной деятельности над всеми сферами жизнедеятельности общества; поглощение гражданского общества как саморегулирующейся системы субъектом государственного управления; искусственное снятие проблемы соотношения государства и общества — такова суть этатизма.

Современное развитие политической мысли и практики настойчиво выдвигает идею возрастания регулирующего и управляющего воздействия государства на общезначимые

функции социальных субъектов, включая экономическую и социокультурную. Но в России эта идея достаточно отчетливо проявилась после известного августовского экономического кризиса (1998). Она, в известной мере, естественная для нашей страны, где государство всегда доминировало над обществом, а общество, в свою очередь, жестко не противостояло государству.

Объективный подход к проблеме «политическое государство — общество» не позволяет прочертить какую-то линию, жестко разделяющую деятельность институтов государства и функционирование общества. Организационно-управленческое воздействие первых проникает во все структурные элементы социума, не охватывая между тем каждый из них полностью. Оно регулирует лишь определенные стороны, хотя и имеющие значимость с точки зрения всеобщих интересов, т.е. государственных. Сфера этих интересов определяется самим государством, прежде всего господствующими классами. Последние всегда стремятся представить свой интерес в качестве общего. Однако государство не может игнорировать и то, в чем заинтересовано все сообщество или его большинство. Единство значимого для общества в целом и для господствующих классов составляет *критерий выделения объекта государственного управления из социальной системы*.

В соответствии с этим критерием условная граница между объектом государственного управления и общественными явлениями, не включенными в его орбиту, проходит между различными функциями, ролями и сторонами деятельности и взаимосвязей общественных групп, организаций и других социальных агентов, их потребностями и интересами, целями и установками, между внешним взаимодействием организаций социальных субъектов со средой и внутренними механизмами само регуляции (самоуправления).

Следует подчеркнуть, что границы объекта государственного управления в различных сферах общественной жизни различны. В экономической сфере они отделяют государственный сектор от частного, макроэкономику от экономической деятельности и экономических отношений, осуществляющихся в отдельных коллективах и организациях, где доминируют внутренние механизмы само регуляции.

В социальной сфере объектом государственного управления являются деятельность и социальные отношения, наиболее значимые в плане обеспечения нормальной жизни, а также условия воспроизводства человеческого фактора.

В сфере культуры, образования и духовной жизни — свои границы управляющего воздействия государственных органов. Здесь речь идет о разработке и реализации соответствующими государственными институтами общих политических концепций и создании систем деятельности в каждой из указанных областей. Например, возможности государственного управления в области научной деятельности ограничиваются, главным образом, решением организационных проблем общегосударственного характера: наука является в современном обществе социальным институтом. Социальный (государственный) заказ как форма управления наукой определяет те или иные направления организации деятельности научных учреждений, но не содержательную (исследовательскую) сторону.

Специфичен объект государственной регуляции народного образования. В любой цивилизованной стране государство не оставляет на произвол судьбы сферу народного образования, но и не командует работой каждого педагога и учебного заведения. Эксперимент ухода государства из этой сферы, проделанный либеральными демократами в современной России, не улучшил, а скорее ухудшил положение в народном образовании, хотя и содержал некоторые положительные элементы.

Специфичен объект государственного регулирования деятельности учреждений здравоохранения, литературы и искусства.

Из сказанного следует, что объект государственного управления не менее сложен, чем субъект. Хотя оба понятия относятся к общественной деятельности и отношениям человеческих коллективов и личностей, однако содержание и их структуры различны. Структурными элементами управляемого объекта являются материально- производственная деятельность общественных субъектов, связанные с нею общественные отношения, различные общественно значимые виды социальных работ, политической, культурологической

и других форм деятельности, жизненно важных для существования и развития общества.

В отличие от субъекта управления структурные элементы объекта характеризуются взаимосвязями, детерминированными не управляющей системой, а закономерностями общественной системы, в частности разделением общественного труда, социально-классовой структурой, объективными потребностями людей, их общими и классовыми интересами, системой ценностей, состоянием общественного сознания, наконец, внешней средой обитания человеческих сообществ.

Понятие «объект управления» не должно вводить в заблуждение управляющего субъекта относительно возможностей его социальной активности. Так как речь идет о человеческих коллективах и индивидах, обладающих способностью осознанно относиться к любому (в том числе внешнему) управляющему воздействию, следует принимать во внимание совокупность факторов сознательной активности управляемого объекта, с необходимостью проявляющихся в обратной связи с управляющим субъектом: уровня знаний, ценностей, целей, ориентации, мотиваций и т.д.

Вышеизложенное показывает, как методологически важен анализ особенностей объекта государственного управления: понимание границ управляющего воздействия на общество; выделение конкретного объекта в той или иной сфере деятельности общества; выявление его особенностей, включая возможности сознательной активности, мотивацию его поведения. Он будет более глубоким, если вести его в плане *субъектно-объектных отношений*.

Управленческий процесс в сущности своей есть активный процесс субъектно-объектных отношений. Его объяснение имеет познавательное, теоретическое и практическое значение: раскрывает существенные моменты механизма управленческой деятельности и управленческих отношений, помогает сформулировать и реализовать работающие критерии определения соответствия управленческой стратегии и тактики государственного субъекта и их реальной результативности.

Анализ субъектно-объектных отношений в государственном управлении включает рассмотрение, по крайней мере, двух методологических вопросов:

- a. о характере взаимодействия субъекта и объекта управления;
- b. о способах выявления и оценки результативности управленческого действия.

Постановка первого вопроса противопоставляется пониманию управления как одностороннего активного воздействия субъекта на объект, исключающего определенное соучастие объекта (социальных групп, организаций, трудовых коллективов, индивидов) в этом действии, в виде конкретных акций обратного управленческого воздействия на орган управления. Иначе говоря, представлению о понятиях субъекта и объекта как абсолютных противоположностях, не допускающему перехода в определенном аспекте субъекта в объект и обратно. На политическом языке это означает исключение возможности соучастия общественных субъектов (граждан, их объединений и др.) в управлении обществом и государством. Такая позиция, как известно, присуща авторитарному субъекту, в том числе выступающему в виде коллективного правящего института (например, правящей партии). Она теоретически несостоятельна и практически опасна, антидемократична. Не менее ошибочна и опасна и противоположная точка зрения. Поставить знак равенства между субъектом государственного управления и массовым управляемым общественным объектом означало бы растворить первый в общественных организациях и институтах, проигнорировать профессиональный характер управленческого труда, поставить под сомнение необходимость органов государственного управления обществом. Чтобы избежать подобных допущений, нужно, конечно, акцентировать разграничение понятий субъекта и объекта государственного управления, управляющего и управляемого, властвующего и подвластного, особенно в условиях современной России, где государственная власть и управление настолько диффузны и децентрализованы, настолько «приватизированы» различными ведомствами, региональными правителями и местными администраторами, что реальностью стали правовой

беспредел и отсутствие общего государственного порядка в стране.

Пониманию сложного, многоаспектного и диалектически противоречивого взаимодействия субъекта и объекта государственного управления и может помочь обращение к философским категориям «объективация субъекта» и «субъективация объекта». В теоретико-познавательном (гносеологическом) толковании объективация субъекта означает отражение мышлением объективных явлений: иначе сказать, существование мысли в виде объективной истины. Субъективация же объекта — это выражение его в форме человеческой (субъективной) мысли: понятия, идеи. В контексте практики под объективацией субъекта понимают воплощение человеческих (субъективных) знаний, идей в реальную деятельность человека и в предметные ее результаты.

Государственное управление, как и любой другой вид социального, представляет собою процесс практической деятельности людей, неразрывно связанной с познанием управляемого объекта. В этом проявляется специфика целеполагания как основного элемента управленческой деятельности. Следовательно, в абстрактно-теоретическом определении государственное управление представляет собою единство двух моментов: объективации управляющего субъекта и противоположного — субъективации управляемого объекта.

Объективация управляющего субъекта происходит двояко — как опознающего субъекта и как воплощающего свою деятельность в реальных результатах воздействия на общество. Она измеряется показателями деятельности на «выходе» системы. В процессе управления подвергаются определенному изменению как сам субъект, так и, конечно, управляемый объект. Не остается неизменной и внешняя среда (конкретная социально-политическая и другие ситуации). Поэтому необходимым условием рациональной управленческой деятельности является постоянный анализ поведения объекта, его реакции на вызовы управляющей системы и изменения среды, на взаимодействия акций рационального управления и внутренних механизмов само регуляции.

Для субъекта важна информация о соответствии своих целей и намерений интересам и ожиданиям управляемых,

о позитивном или негативном отношении к программам и практическим действиям государственных органов, о характере восприятия тех или иных методов управления. Ее наличие позволяет вносить соответствующие коррективы в намеченную программу, акцентировать внимание на тех моментах действия, которые вызывают у объекта реакцию отторжения или непонимание целей субъекта.

Объектом управления могут быть и государственные органы. Но и в такой ситуации модель поведения субъекта принципиально не изменится. Иными будут лишь цели, программы и методы управленческих действий, а соответственно и объективные результаты этих действий, равно как и обратная субъективная связь (реакция объекта).

Проблема объективации субъекта в смысле предметного воплощения результатов его деятельности по сути сводится к анализу эффективности государственного управления главным образом в плане осуществления фундаментальных целей управления: сохранения политической системы, обеспечения единства и др.

Субъективация объекта государственного управления находит проявление в разнообразных формах его социальной активности, в обретении им некоторых элементов субъекта, без изменения своего статуса и основной роли управляемого объекта. О чем идет речь? Прежде всего о соучастии в управленческой деятельности государственного субъекта в виде поддержки последнего и сотрудничества в достижении общих целей, предложения новаций, зарождающихся в массах и общественных институтах, в форме совместного с государственными органами обсуждения проектов экономического и социального развития и т.д. Отмеченные и другие позитивные по отношению к субъекту проявления активности объекта не исчерпывают всей совокупности его управленческих действий.

Субъективация объекта выражается также в негативных формах поведения. В частности, в акциях самоотчуждения определенных групп от властно-управленческих институтов или даже в оппозиционной деятельности, блокирующей исполнение правительственных решений. Понятие «народная оппозиция» стало в наше время достаточно

распространенным. Общественные акции протеста зачастую сотрясают политическую атмосферу нашей страны.

Противоречия и конфликты в субъектно-объектных отношениях государственного управления вполне закономерны. Они порождаются как объективными, так и субъективными причинами, в том числе связаны с процессами объективации управляющего субъекта и субъективацией управляемого объекта. Скажем, воплощение интересов общественных групп в проектах и планах субъекта всегда ограничено и уровнем их понимания, и ресурсами, необходимыми для удовлетворения. Любое государственное решение, тем более, если оно принимается в кризисной ситуации, не может в полной мере соответствовать социальным ожиданиям тех или иных слоев населения, а стало быть и политическим позициям представляющих их организаций.

Государственные интересы, как интересы целого, даже будучи выражены в управленческих решениях, не могут полностью совпадать с интересами отдельных частей (слоев) общества. Между общим и отдельным неизбежны противоречия, что и вызывает необходимость использования управляющим субъектом правовых (обязательных для исполнения) норм. Различие интересов — не единственная причина противоречий. Объективируясь, субъект приобретает некоторое консервативное состояние, тогда как общественный организм (объект) под влиянием внутренних механизмов саморегуляции и воздействия внешней среды претерпевает изменения. К примеру, правовые нормы как элементы объективной стороны управления выполняют свою функцию только в том случае, если они стабильны для данной системы.

Постоянство, консервативность норм как формы регулирования общественных отношений и динамичность последних — противоположности, внутренне присущие субъектно-объектным отношениям. Источник противоречий заключается также в процессе субъективации управляемого объекта, проявляющемся, как уже отмечалось, в оппозиционной форме поведения. Нестыковка механизмов самоуправления с неадекватно понятыми требованиями рациональной системы управления; не восприятие административно-принудительных методов воздействия; представление управляемых

о легитимности управляющего субъекта, не соответствующее статусу последнего; ощущение неполноты артикуляции интересов объекта в государственных программах — эти и другие явления вызывают коллизии во взаимоотношениях управляющих государственных структур и общественных институтов, коллективов граждан.

Стратегия органов государственного управления ориентирована на интеграцию своих действий с активностью различных слоев общества, в частности с гражданскими институтами; на использование в системе управления потенциала общественного самоуправления. Этой цели может служить весь арсенал политической демократии. Его включение в субъектно-объектные отношения обеспечивает оптимально возможную в каждой ситуации реализацию участником управленческого процесса своих функций.

1.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СЛОЖНАЯ СИСТЕМА

Государственное управление функционирует не в виде отдельных элементов, а как единое, взаимосвязанное их образование, т.е. системно. Рассмотренные понятия субъекта управления, управляемого объекта и субъектно-объектных отношений характеризуют его основные структуры. Они воспроизводятся в любом процессе управления в различных модификациях их взаимодействия. Анализ процесса позволяет выявить другие составляющие системы и определить ее понятие. Рациональная природа государственного управления предполагает наличие в его структуре идей, знания как базового элемента, определяющего цели субъекта.

Целеполагание — отправной момент в управлении. Но субъект реализует себя в конечном итоге в целедостижении, т.е. в практическом действии по осуществлению всех своих функций при помощи создаваемых им структур (организаций). Это и образует процесс управляющего воздействия на управляемый объект, придания ему организованности и определенной направленности. Каждая из функций составляет аспект воздействия структур и управленческого

отношения. Идеи, цели — духовные скрепы системы. Другая же ее база — нормы, главным образом правовые, воплощающие властную волю государства.

Таким образом, **система государственного управления** описывается следующими понятиями, характеризующими ее элементы: *государственный субъект, идеи (идеология), знания, цели, функции, структуры, взаимосвязи, нормы, управляющее действие, управленческое отношение, управляемый объект.*

Система государственного управления - это обозначение целостной, организованной на единой правовой основе совокупности институтов, функций, отношений, процессов, принципов и методов управления обществом.

Как и любая другая, система государственного управления обладает следующими универсальными свойствами:

— состоит из элементов, находящихся во взаимодействии и взаимозависимости;

— целостность, образуемая совокупностью элементов, не сводима к их сумме;

— элементы, интегрируемые в целостность, обретают системные качественные признаки, не тождественные индивидуальным;

— отношения взаимодействия и взаимозависимости элементов закономерны и подчиняются правилам, не зависящим от каждого из них;

— система как целое реагирует на влияние среды и импульсы, исходящие изнутри ее, от составляющих элементов.

Универсальные свойства системы государственного управления — отправной пункт в изучении ее специфических признаков.

Система государственного управления, в отличие от социального, частью которого она является, формируется и функционирует целерационально: на основе определенных идей и ценностей (монархических, либерально-демократических, социалистических, религиозных и др.). В зависимости от того, на какой идейно-ценностной базе строится политическая система в данном обществе, таково и духовное основание системы государственного управления как ее подсистемы. Каков тип политической системы и ее ядра — государства, таков и характер государственного управления.

Специфика системы государственного управления заключается также в том, что реализация ее функций, наряду с решением собственно управленческих задач, служит обеспечению государственной политической власти, поскольку именно она обладает монополией на издание законов и применение легитимного принуждения, без чего государственное управление невозможно.

Теоретический анализ структурных элементов системы и ее организации выявляет ее внутренние качественные характеристики и системные признаки элементов. Доминирующий в системе властвующий *субъект* — движущая сила управленческого процесса, его определяющий фактор. Он представлен подсубъектами, различающимися по рассмотренным выше основаниям. При этом структура субъекта и тип взаимосвязи между подсубъектами воспроизводит организацию государственной власти. Высшему институту власти соответствует центральный управляющий орган; функциональное разделение государственной власти на ее ветви воспроизводится в соответствующих центрах принятия управленческих решений на высшем и региональном уровнях; иерархическое структурирование субъекта управления дублирует иерархическое строение власти и т.п.

Разграничение управленческих субъектов по уровням относительно, ибо они существуют и функционируют в единой связи и вне ее теряют свои роли и статусы.

Функциональные взаимосвязи органов управления подразделяются на *вертикальные* и *горизонтальные*. Первые означают следование одних органов предписаниям других: местного самоуправления — региональным органам управления, а региональных — правительству страны. Это связи соподчинения. Централизация государственного управления всегда базируется на вертикальных связях. Вторые (горизонтальные связи) характеризуются взаимодействием управленческих органов как относительно самостоятельных и равноправных по своим полномочиям в рамках установленных законом предметов ведения. Это связи координации и сотрудничества.

Вертикальные связи имеют тенденцию к доминированию над горизонтальными, поскольку государственной власти присуще свойство централизации и концентрации.

Такая тенденция встречает противодействие со стороны территориальных органов управления. Системные взаимосвязи субъектов управления динамичны; они реализуются и воспроизводятся в виде живых противоречий, регулируемых и разрешаемых в рамках конституционных норм путем усовершенствования схемы распределения полномочий и предметов ведения.

Управленческие статусы субъектов различных уровней связаны с распределением политического пространства. Субъект высшего уровня функционирует в границах всего политического пространства. Региональный субъект действует в пределах региона; субъект местного самоуправления — в административно очерченных рамках местного сообщества. Дифференциация субъектов (органов управления) проявляется в структуре управляемого объекта. Сфера жизнедеятельности общества, связанная с общенациональными интересами, — объект центральных органов управления; сфера трудовой, политической и социокультурной деятельности, составляющая круг специфических, региональных интересов, — объект заботы региональных институтов; то, что связано исключительно с удовлетворением интересов местного сообщества, — предмет ведения органов самоуправления.

Системные взаимосвязи органов управления, поскольку они иерархичны, образуют структуру в виде пирамиды, основание которой составляет множество органов местного самоуправления, а вершину — центральные институты власти и управления.

Вертикаль власти «снизу» «доверху» — стержень такой структуры. Она может быть выражена жестко или мягко (пунктиром) в зависимости от типа политического режима. Россия стремится совместить правовую самостоятельность субъектов Федерации с некоторой мягкой вертикалью в управлении.

Чтобы оптимизировать это, необходимо совершенствование и развитие системы государственного устройства. Проблема развития не сводится лишь к созданию нормативной, законодательно оформленной модели системы. Нормативную систему практика государственного управления наполняет реальным содержанием. В переходные периоды процессы

формирования нормативной системы и реального ее воплощения в действующие структуры развертываются более или менее одновременно, хотя, возможна и тенденция опережения практики государственного строительства законодателем. В сложившейся и стабильно функционирующей системе управления законодатель более консервативен, чем государственная практика; он закрепляет в правовых нормах то, что уже становится или стало реальностью.

В социальной действительности универсальных систем государственного управления, ни нормативных, ни реально функционирующих не бывает.

Конкретный тип системы определяется, в основном, характером политического режима, а также другими особенностями государственного устройства общества. На своеобразие системы влияют и многие прочие факторы, в том числе: уровень развития данного общества, состояние политической культуры, политические традиции, господствующие формы религии, конкретная историческая ситуация и даже территориально-географические условия страны. Едва ли нужно доказывать, что между системами государственного управления в европейских и восточных исламских государствах имеются существенные различия. Если, скажем, в европейских странах церковь отделена от государства, то в исламских религиозные учреждения один из главных элементов системы, а постулаты Корана ее идеологическая основа. Даже в странах со сходными формами государственного устройства имеют место различные модификации в принципе тождественных систем власти и управления. Об этом пойдет речь в следующей главе.

Присущая каждому государству общая (для него) система управления не является единственной. Наряду с ней и на ее основе выстраиваются системы управления отдельными сферами общественной жизни: экономической, политической, социальной, культурной и т.д. Кроме того, разрабатывают свои частные системы управления хозяйственно-экономические субъекты, общественно-политические объединения, церковь и пр. институты.

Универсальные признаки системы государственного управления, сложившиеся в политической истории мирового сообщества, проявляются и модифицируются в многообразии

признаков, специфических для каждого государства и частных отдельных сфер государственной жизни. Своеобразие систем отмечается во всем: в концептуальной основе, в характере и структуре управляющих субъектов и взаимосвязях между ними, в наборе управленческих функций, в их конкретном содержании, в принципах и методах управления. Неизменными остаются объективная необходимость бытия системы государственного управления, ее неразрывная связь с властью и основные элементы: управляющий субъект, управляемый объект и субъектно-объектные отношения.

Общая модель системы государственного управления не остается неизменной и в рамках одного и того же политического режима. В зависимости от характера приоритетных задач, решаемых государством на том или ином конкретном историческом этапе, изменяются цели системы и в целом стратегия государственного управления. Это, естественно, влечет за собой определенную модификацию организационных структур, институтов и, что особенно важно подчеркнуть, механизма мотивации активности ведущих субъектов управления и стимулирования позитивных моментов обратной связи.

В условиях стабильного функционирования данной общественной системы демократического типа утверждается система государственного управления, ориентированная на инновационный характер *участия* управляемых в реализации функций системы.

В ситуации кризиса возникает необходимость в *мобилизационной* государственно-управленческой стратегии, а, соответственно, и в определенной перестройке общегосударственной системы управления. Антикризисная система государственного управления существенно отличается от той, которая функционирует в стабильных обществах, в преуспевающих странах. Тем более, если речь идет о переходном состоянии общества, которое переживает Россия. Российская макросистема государственного управления должна строиться с учетом, по крайней мере, во-первых, переходного характера общества и государства; во-вторых, состояния глубокого системного кризиса, оказывающего негативное влияние на все традиционные, общепринятые функции и структурные элементы государственного управления, его стратегию и

технологию. Антикризисная система строится на приоритете экономики и является важнейшим фактором обеспечения политической устойчивости общества.

1.4. ПРИНЦИПЫ, МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Принципы государственного и муниципального управления

Построение рациональной и эффективной системы государственного и муниципального управления требует использование ряда теоретических положений, получивших название принципов управления. Понятие «принцип» (лат. *Principium* — основа, начало), как правило, используется в двух значениях: 1) основное, исходное положение какой-либо теории, учения; основное правило деятельности; 2) внутреннее убеждение, взгляд на вещи, определяющие норму поведения.

Принципы государственного и муниципального управления — это правила, которыми руководствуются или должны руководствоваться субъекты государственного и муниципального управления в определенных условиях социально-экономического развития в целях обеспечения эффективного функционирования и развития государства и муниципальных образований. Принципы государственного и муниципального управления определяют требования к системе, структуре, процессу и механизму государственного и муниципального управления.

К основным принципам государственного и муниципального управления можно отнести:

1. *Принцип демократизма государственного управления*, имеющий основополагающее значение для функционирования и развития современного государства. Этот принцип подчеркивает, что именно народ согласно Конституции РФ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, воспроизводит народовластие

в государственном управлении. Он менее всего сводится к проведению государственными органами в обществе референдумов или избирательных кампаний, а предполагает пронизывание потребностями, интересами и целями жизнедеятельности людей (своих сограждан) всех элементов государственного управления (политики, целей, функций, структуры, процесса, результатов управления и т. д.).

2. *Принцип правовой основы государственного управления.* Этот принцип объективно обуславливает необходимость законодательного определения основных аспектов целей, функций, структур, процесса, самих принципов государственного управления.
3. *Принцип законности государственного управления* требует установления в государственном управлении ясного в понимании и последовательного в реализации режима повсеместного и полного исполнения законов и нормативных правовых актов. Без законности нет правового государства.
4. *Принцип разделения властей в государственном управлении.* Значение данного принципа состоит в том, что применение реального разделения властей в государственном управлении позволяет избежать тирании, обеспечить и гарантировать принадлежность власти народу.
5. *Принцип цели в государственном управлении.* В государственном управлении проблема цели является центральной, она определяет и регулирует действия всех властных структур и является основным законом, сложным алгоритмом поведения, подчиняющим себе все стороны управляющего воздействия. Государственное управление, наряду с определением стратегических целей, должно обеспечивать решение значительного комплекса взаимосвязанных организационных, научных, социальных и технических задач.
6. *Принцип оптимизации управления.* Оптимизация управления позволяет совершенствовать структуру управляемого объекта и повышать его функциональные возможности, что ведет к ослаблению или

полному устранению внутрисистемных негативных процессов. Оптимизация управления повышает эффективность управляемой системы.

7. *Принцип соответствия.* Согласно данному принципу выполняемая работа должна соответствовать интеллектуальным и физическим возможностям исполнителя. Сократ учил, что главная задача и основное свидетельство искусства любого общественного деятеля, военначальника, торговца, строителя — умение дать человеку работу по его способностям и добиться выполнения порученного задания. При этом в кадровой работе на государственной и муниципальной службе следует помнить принцип Питера: «Общая тенденция такова, что со временем каждая должность будет замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей. Вся полезная работа совершается теми, кто еще не достиг своего уровня некомпетентности».
8. *Принцип автоматического замещения отсутствующего.* Замещение отсутствующих государственных и муниципальных служащих (болезнь, отпуск, командировка) должно решаться автоматически на основе должностных регламентов и регулироваться формально.
9. *Принцип обязательного повышения квалификации.* Данный принцип требует обязательного повышения квалификации всех сотрудников, независимо от занимаемой должности. Как показывают многочисленные исследования, после окончания вуза ежегодно теряется в среднем около 20% знаний. Поэтому вполне закономерно, что ч. 5 ст. 62 Федерального закона № 58 «О государственной службе Российской Федерации» устанавливает, что повышение квалификации государственного служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Методы государственного и муниципального управления
Государственное и муниципальное управление осуществляется с помощью системы методов. Под методом

государственного и муниципального управления понимается совокупность приемов или способов воздействия на общественные отношения и процессы для достижения поставленных целей.

Основу системы методов, используемых в государственном и муниципальном управлении, составляет общенаучная методология, предусматривающая системный подход к решению проблем, а также применение таких методов, как моделирование, экспериментирование, экономико-математические и социологические измерения и др.

Методы государственного и муниципального управления во многом определяются содержанием реализуемых функций. Так, при выполнении функции планирования используются методы экстраполяции, регрессивного анализа, построения сценариев, моделирования, формирования дерева проблем и решений и т. д.

По влиянию на интересы и мотивы поведения людей методы государственного и муниципального управления чаще всего подразделяют на социально-психологические, политические, экономические и административно-правовые. Возможны и иные классификации методов государственного и муниципального управления. Так, по характеру воздействия, различают демократические, авторитарные, принудительные, манипуляционные, мобилизационные, партисипативные методы, а по результатам воздействия отмечают революционные и реформаторские, инновационные и консервативные методы.

Социально-психологические методы государственного и муниципального управления — 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, ориентаций и т. д. Социально-психологические методы основываются на использовании моральных стимулов, особых способов коммуникации, образов, метафор и других приемов воздействия на эмоции людей. Среди способов мотивации поведения выделяют внушение, убеждение, подражание, вовлечение, принуждение,

побуждение и др. Инструментарий социально-психологических методов — пропаганда общественно значимых идей и духовных ценностей через школу, средства массовой информации, литературу, искусство и культуру, церковь.

Как свидетельствует исторический опыт, выживание и возрождение России в решающей степени зависит от духовного развития российского народа. В тоже время дефицит духовной жизни медленно, но верно разрушает жизнь многих россиян. Становится все очевиднее, что системный кризис российского государства связан не столько с экономическими факторами, сколько с духовным неблагополучием нации, дефицитом позитивных эмоций, утратой нравственных ориентиров. Прежние духовные ориентиры официально были отвергнуты, а взамен им было мало что достойного предложено. Поэтому в современных условиях будущее отечественного государства превращается в вопрос напряженного поиска и борьбы новых основ, новых ценностей и новых форм развития общества.

Очевидно, что органы государственной власти и местного самоуправления призваны заботиться не только о хлебе насущном для человека, о снижении инфляции, но и о душевной гармонии отдельного индивида и народа в целом. Если же институты духовно-нравственной сферы работают неэффективно, то человеческая душа поражается духом разложения, скепсиса и разрушения государства. В таком государстве начинает процветать предельный индивидуализм, анархизм, мистика и т. д. Поэтому для строительства демократического правового социального государства требуется перелом, прежде всего, в духовной жизни общества.

В настоящее время в духовно-нравственной сфере российского государства накопилось множество проблем. В частности, в духовной сфере идет тотальное наступление на такие чисто человеческие качества российского народа, как доброта, совестливость, коллективизм, дружба, стремление к истине и справедливости. По данным ВЦИОМ, для 40% россиян одной из главных угроз, стоящих перед страной, практически наравне с экономическим и финансовым кризисом (42%), является угроза утраты нравственных ценностей жизни, морального разложения. Оснований для такой

оценки общественных нравов в современной России более чем достаточно. Российское общество в духовно-нравственной сфере находится в состоянии тяжелой болезни и деградации. После развала советского государства возник хаотичный мир, где большинство граждан, похоже, оказались в полной растерянности. Если для советского периода была характерна уверенность в завтрашнем дне, то сейчас большинство родителей крайне обеспокоены за будущее своих детей. Многие граждане испытывают не столько материальный, сколько духовный голод. Поэтому государство обязано обратить пристальное внимание на проблему духовно-нравственного оздоровления общества, потому что существующий сейчас культ экономической эффективности и «денежный тоталитаризм» резко ограничивают возможности людей для гармонизации общественной жизни, повышая тем самым уровень духовного неблагополучия.

Среди социально-психологических методов государственного и муниципального управления в последние годы широко используются манипуляции — система приемов социально-психологического воздействия на людей с целью изменения их взглядов и проведения в желаемом для манипулирующего субъекта направлении. Особенно часто манипулятивные технологии используются в избирательных кампаниях. Что могут делать манипуляции с сознанием народа говорит следующий общеизвестный факт: накануне президентских выборов 1996 года рейтинг популярности не превышал 5%. Однако олигархические кланы, используя огромные суммы денег и манипуляции в средствах массовой информации, обеспечили победу на президентских выборах.

Манипулирование сознанием и поведением людей осуществляется главным образом с помощью средств массовой информации, в первую очередь телевидения. К приемам манипуляции относятся:

- сознательная неадекватная актуализация событий, идей, мнений, обычаев, стереотипов поведения;
- искаженное освещение исторического прошлого и явлений современности;
- односторонний подбор фактов и аргументов и др.

В манипулятивных целях широко используются языковые средства, например, манипуляция терминами, технология подачи информации (акценты, иллюстрации, сюжеты и пр.).

Представляется, что манипуляции сознанием и поведением народа должны быть законодательно запрещены.

Идеологические методы государственного и муниципального управления стоят наряду с социально-психологическими методами. Данные методы государственного управления — объективная закономерность. Другой вопрос, какая используется идеология: государственная или негосударственная, прогрессивная гуманистическая или реакционная. В государстве всегда используется идеология меньшинства (правящего класса) или идеология большинства (народа), третьего не дано. Чаще всего в государственном и муниципальном управлении реализуется идеология меньшинства. Идеологические методы направлены на активизацию общественной сознательности людей. Они формируют систему мотиваций, которая соответствует целям государственной политики.

Политические методы государственного и муниципального управления касаются государственной политики, разрабатываемой и проводимой правящей властью. Политические методы проявляются в нормативно закрепленных формах, способах и процедурах выявления воли большинства народа на выборах и референдумах, при обсуждении и принятии нормативных правовых актов, разработке и реализации таких стратегий как национальной безопасности, экономической, социальной и др. Политические методы призваны обеспечить необходимое правящей власти поведение граждан в избирательном процессе и на референдумах (участие или неучастие), их позитивное отношение к политике, проводимой органами государственной власти и местного самоуправления и т. д. При этом согласно результатам некоторых социологических исследований большинство россиян не доверяют государственным органам. Например, милиции не доверяют 98% населения, правительству — 70%, а депутатам — почти никто, 64% граждан не доверяют отечественной судебной системе.

Среди наиболее действенных форм политического процесса в демократическом государстве следует отметить выборы, референдумы, парламентские дебаты и слушания,

депутатские запросы, деятельность оппозиции, круглые столы, теледебаты и др. В тоже время правящий класс для удержания власти и приукрашивания реального положения дел в государстве может использовать манипуляции, преследования и репрессии.

Административно-правовые методы занимают особое место в государственном и муниципальном управлении. Суть их состоит в воздействии на общественные отношения и процессы, как правило, согласно формуле: «приказ-исполнение». Инструментами административно-правового воздействия выступают: законы, подзаконные акты, директивы, приказы, распоряжения, регламенты, инструкции и др. Административно-правовые методы государственного и муниципального управления регламентированы нормативно-правовыми актами.

Административные методы государственного и муниципального управления не следует отождествлять с волевыми и субъективными методами руководства, то есть администрированием.

Экономические методы государственного и муниципального управления представляют собой формы и средства воздействия на социально-экономические условия жизни людей, организаций, социальных групп, отраслей экономики, территорий. Основными инструментами экономического воздействия в государственном и муниципальном управлении выступают: политика заработной платы; государственное регулирование основных ценовых пропорций; налоговая политика; кредитная политика; таможенная политика; бюджетное финансирование.

Под воздействием экономических методов общественные отношения и процессы становятся более гибкими и адаптивными.

В практике государственного и муниципального управления, как правило, одновременно применяются различные методы, которые органически дополняют друг друга. Их эффективность зависит от того, насколько субъекты государственного и муниципального управления способны применить ту их совокупность, которая необходима в конкретной управленческой ситуации.

Содержание методов государственного и муниципального управления во многом зависят от характера политического режима. При демократическом режиме используется система методов, ориентированных на потребности и интересы большинства народа, а при авторитарном и тоталитарном режимах — на интересы и потребности правящего класса или диктатора.

Технологии государственного и муниципального управления

Развитие управленческой мысли и практики во второй половине XX века привело к формированию и использованию социальных технологий. В научной литературе под социальной технологией понимается определенный способ достижения поставленных общественных целей. Современные технологии представляют собой открытые сложные системы: цели — процедуры(правила) — технические средства — операции(действия) — мотивы(стимулы). Их содержание можно выразить так:

— неуклонное, обязательное и систематическое осуществление установленных процедур и действий, в результате которых всегда должен возникать искомый (запланированный) объективный результат (продукт, изделие) в заданных параметрах;

— массовое, масштабное и повсеместное применение наиболее рациональных и эффективных процедур и операций по производству определенных продуктов и социальных услуг (потребительских ценностей);

— использование тех процедур и операций, технических средств и форм поведения, которые относятся к новейшим достижениям, соответствуют мировому уровню и приносят максимальный социальный эффект.

Технологии государственного и муниципального управления представляют собой разновидность социальных технологий. В зависимости от специфики органов государственной власти и местного самоуправления и управляемых объектов выделяют различные виды управленческих технологий:

диагностирования, проектирования и реформирования соответствующих подсистем; информационные, внедренческие и обучающие технологии; по уровням управления — центрального, регионального и местного управления; разрешения социальных конфликтов; инновационного развития и др.

В последние годы в практике государственного и муниципального управления Российской Федерации большое внимание уделяется *технологиям управления по целям и результатам*:

Технология управления по целям — это управление на основе принципа «дерева целей». Данная технология разрабатывается путем последовательной декомпозиции главной цели на подцели по следующим правилам:

- a. формулировка целей должна описывать желаемые результаты, но не действия, необходимые для ее достижения;
- b. формулировка главной цели должна давать описание конкретного результата;
- c. содержание главной цели должно быть развернуто в иерархическую структуру подцелей таким образом, чтобы достижение подцелей каждого последующего уровня стало необходимым и достаточным условием достижения целей данного уровня;
- d. на каждом уровне подцели должны быть независимыми и не выводимыми друг из друга;
- e. декомпозиция прекращается при достижении некоторого элементарного уровня, когда формулировка подцели позволяет приступить к реализации без дальнейших пояснений.

Принцип «дерева целей» позволяет увязывать и согласовывать множество целей разного содержания (экономических, социальных, политических, духовных и т. д.) для достижения главной цели. Представляется, что главной целью российского общества в современных условиях может и должно стать строительство демократического правового социального государства, способного обеспечивать уровень и качество жизни народа согласно международным стандартам, а также лидирующие позиции России в мировом обществе. Главная цель должна расчленяться на отдельные

составляющие — на ключевые цели подсистем государства, от реализации которых зависит ее достижение. Ключевые цели подсистем государства расчлняются на более частные. Благодаря такому приему достигается максимальная конкретизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Постановка системы целей осуществляется на основе ситуационного анализа. Особое внимание уделяется контролю за достижением целей и оперативную выработку необходимых мероприятий.

Технология управление по результатам широко применяется в Финляндии. Возникла в качестве реакции на неудовлетворенность американской системой управления по целям. Здесь цели имеют количественные показатели. Технология ориентирована на достижение конечных результатов. В понятие «результат» на Западе все в большей мере не только включается человеческий фактор — творческие способности, развитое мышление, развитие организации, самоуправление, укрепление межличностных контактов, но и отрабатывается механизм получения этой социальной части результата. По существу, речь идет о создании механизма управления, направленного на формирование условий для свободного развития умственных и физических сил человека, повышение уровня организации социальной системы, качества жизни, стимулирование труда не декретами и инструкциями, а творческим содержанием труда, материальными и моральными факторами.

В рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы особое внимание уделяется управлению по результатам. Целью его реализации является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях. Предполагается, что достижение этой цели позволит более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации и повысить эффективность использования их ресурсов.

Внедрение управления по результатам предполагает: создание системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности; разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства; внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей.

В процессе государственного и муниципального управления необходимо учитывать требования новой парадигмы управления. Основные положения *новой парадигмы управления*:

1. Социально-экономические системы, как правило, представляют собой открытые системы, вынужденные взаимодействовать со своими конкурентами.
2. Главным фактором эффективного управления является ориентация на качество продукции и услуг, на удовлетворение ожиданий и ценностей потребителей.
3. Главной задачей управленцев является своевременная и адекватная реакция на изменения внутренней и внешней среды
4. Главным источником успеха являются люди, обладающие знаниями, и условия для реализации их потенциала.
5. Система управления должна быть ориентирована на повышение роли организационной культуры и нововведений, мотивацию работников и адекватный стиль руководства.

1.5. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Мировая глобализация экономического пространства играет главную роль во всеохватывающем процессе глобализации. *Глобализация экономики* — это процесс экономического сближения государств, результатом которого становится формирование в масштабах всего мирового хозяйства интегрированного рынка товаров, услуг, капитала, рабочей силы и знаний. Экономическая глобализация, обусловленная активной деятельностью транснациональных компаний (ТНК), приводит к тому, что в национальной экономике снижается государственный контроль.

В результате развития национальных экономик, обусловленных широким внедрением информационных технологий, поставили вопрос об ограниченности монополии государства на властные функции. Это связано с возросшей экономической мощью ТНК, которые стали превосходить экономические возможности многих государств, и формированием значительного числа наднациональных и международных организаций, которые нередко оказывают весьма жесткое влияние на внутринациональные государственные структуры. В результате это приводит к постепенному установлению единых норм и правил, регулирующих хозяйственную деятельность экономических структур, что изменяет функции государственного управления.

В этих условиях у государственных органов власти снижаются возможности эффективно использовать традиционные инструменты макроэкономического регулирования: таможенные пошлины, экспортные субсидии, валютный курс, ставку рефинансирования и др. В условиях жесткой конкуренции между странами за прямые иностранные инвестиции происходит интернационализация таких сфер национально-государственной компетенции, как налоговая и социальная политика, трудовое законодательство, образование и профессиональная подготовка, так как государствам приходится действовать с оглядкой на конкурентов.

Часть экономических процессов, в частности, в валютно-финансовой сфере, приобрела глобальный характер и не

поддаются регулированию отдельных государств. Для этого требуются согласованные действия многих стран, а также вмешательство в эти процессы глобальных международных экономических организаций, таких как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Всемирная торговая организация и др.

Либерализация глобальных рынков товаров, услуг, капитала, рабочей силы объективно ведет к ослаблению контроля над ними со стороны национальных государств, подрывая их возможности в полной мере регулировать экономические процессы.

При этом *отдельные функции государственного управления* — обеспечение условий честной конкуренции, контроль за ценами монополий, защита прав собственности, регулирование внешнеэкономической деятельности — в определенных масштабах начинают координироваться в рамках международных организаций. Глобализация экономики, усиливающая интернациональный характер факторов производства и их международную доступность, постепенно устанавливает единые правила их использования для всех экономических агентов, независимо от национальной принадлежности.

В таких условиях роль государства как регулятора экономических отношений не упраздняется. В дальнейшем функции государственного управления будут реализовываться прежде всего национальными государствами. Выработка стратегии и тактики экономического развития, регулирование производства общественных благ и обеспечение индивидуальных потребностей отдельных категорий граждан сохраняются в компетенции национальных органов государственного управления и закреплены законодательством каждой страны.

В этом случае государства будут вынуждены приспосабливаться к новым условиям их функционирования. Объективный, хотя и противоречивый, процесс формирования единой мировой экономики видоизменяет инструменты и методы государственного регулирования экономической жизни. Прежде всего это касается монетарных методов, которые в условиях глобализации становятся более взаимосвязанными. В первую очередь это относится к валютным курсам,

которые в настоящее время во многом зависят не только от устойчивого развития страны и состояния ее торгового баланса, но и от событий на международном валютном рынке и стабильности мировой финансовой системы.

Глобализация актуализирует у национальных государств и их систем управления функции обеспечения конкурентоспособности, причем не только экономики, оцениваемой с позиции основных макроэкономических показателей (ВВП страны, ВВП на душу населения, темпы прироста ВВП и др.), но и сопоставимости материального и социального положения человека в государстве, качества жизни населения.

Информационные технологии, в частности Интернет, позволяют людям сопоставлять уровень жизни, социальной защиты населения, развития образования и медицинского обслуживания в собственной стране с другими государствами. В конечном счете эффективность государственного управления в современных условиях определяется не только масштабом производства товаров и услуг, но и оптимальностью их распределения.

Процессы глобализации мировой экономики ведут к усилению конкуренции во всех сферах общественной жизни. Добиться успеха в данной ситуации может только сильное эффективное государство, способное обеспечить отечественным компаниям преференции в системе мирохозяйственных связей. Сильное государство реализует более высокий уровень потребностей своих граждан путем достижения глобальных конкурентных преимуществ.

Институт государственного управления оказывает непосредственное влияние на конкурентоспособность. Его эффективность прямо связана с экономическим ростом, уровнем производительности труда и технологического развития, качеством жизни населения и социальной стабильностью.

Национальная конкурентоспособность — системная характеристика позиций страны в глобальной экономике. Она определяется как объективными (выгодное географическое положение, обеспеченность природными ресурсами, благоприятный климат), так и субъективными (характер и успешность экономической деятельности) условиями. В 1991 г. американский экономист М. Портер в работе «Международная

конкуренция» сформулировал теорию конкурентных преимуществ, в которой выделил основные условия повышения конкурентоспособности страны. К ним он отнес обеспеченность факторами производства, параметры спроса на внутреннем рынке, развитость родственных и смежных отраслей, уровень менеджмента и конкуренции в экономике страны. Кроме указанных четырех параметров, формирующих «ромб конкурентных преимуществ» и определяющих уровень национальной конкурентоспособности, М. Портер в качестве особого фактора повышения конкурентоспособности страны выделил экономическую политику государства. По его мнению, именно государство играет ведущую роль в формировании конкурентных преимуществ, создавая условия для развития специализированных факторов производства, прежде всего научно-технической базы и подготовки квалифицированных кадров, контролируя производимые товары на соблюдение стандартов безопасности, добиваясь охраны окружающей среды и т. д.

Политика государства в сфере экономики, ее эффективность определяются параметрами национальной модели социально-экономического развития. Глобализация экономической сферы усиливает глобальную конкуренцию национальных моделей хозяйствования. Преимущества в конкурентной борьбе получают государства, осуществляющие национально ориентированную экономическую политику (США, Япония, Китай, Южная Корея), либо страны, имеющие доступ на крупные интегрированные рынки (ЕС, НАФТА).

Всемирный экономический форум определяет конкурентоспособность страны на основе 10 факторов, каждый из которых оценивается рядом критериев. В их числе:

- динамизм экономики (темпы экономического роста, уровень промышленного производства, объем производства важнейших товаров и услуг на душу населения и т. д.);
- эффективность промышленного производства и использования рабочей силы (уровень оплаты труда, текучесть кадров);

- динамизм рынка (объемы потребительских расходов на душу населения, ценовые показатели, послепродажное обслуживание, дизайн, качество товаров);
- развитие финансовой системы;
- человеческие ресурсы (темпы роста населения и рабочей силы, уровень безработицы, уровень образования и профессиональной подготовки трудовых ресурсов);
- роль государства (масштабы государственного сектора, качество экономической политики);
- ресурсы и инфраструктура;
- направленность политики на стимулирование торговой деятельности;
- восприимчивость экономики страны к инновациям;
- качество социальной политики (производство ВВП на душу населения, степень равномерности распределения ВВП, состояние социально-трудовых отношений).

С помощью рейтинговой оценки конкурентоспособности стран можно выявить, с одной стороны, сильные и слабые стороны макроокружения фирмы, в том числе недостатки государственной экономической политики, а с другой — определить основные направления и инструменты, с помощью которых государство может улучшить предпринимательский и инвестиционный климат. Целью расчета подобных рейтингов является анализ и ранжирование ведущих стран в зависимости от того, как ситуация в национальной экономике поддерживает конкурентоспособность основных компаний страны и филиалов ТНК на мировом рынке.

Всемирный экономический форум с 2004 г. ежегодно проводит глобальное исследование экономической конкурентоспособности, на основе результатов которого рассчитывается индекс глобальной конкурентоспособности. В настоящее время это наиболее полный комплекс индикаторов конкурентоспособности, охватывающий 142 страны.

Анализ показал, что страны с высокими показателями национальной конкурентоспособности обеспечивают более высокий уровень жизни для своих граждан. Предполагается, что индекс должен использоваться государствами для ликвидации препятствий на пути экономического развития, повышения эффективности государственной экономической политики, а в конечном счете — качественных параметров и результативности государственного управления.

Индекс глобальной конкурентоспособности состоит из 113 переменных, которые объединены в 12 контрольных показателей, определяющих национальную конкурентоспособность:

- качество институтов;
- инфраструктура;
- макроэкономическая стабильность;
- здоровье и начальное образование;
- высшее образование и профессиональная подготовка;
- эффективность рынка товаров и услуг;
- эффективность рынка труда;
- развитость финансового рынка;
- уровень технологического развития;
- конкурентоспособность компаний;
- инновационный потенциал.

Возглавляли рейтинг глобальной конкурентоспособности в 2016—2018 гг. Швейцария, Сингапур, США, Нидерланды и Германия. Среди крупных развивающихся экономик лидировал Китай (28-е место). Другие страны БРИКС — Индия, Россия, ЮАР и Бразилия занимали соответственно 39, 43, 47 и 81-ю позиции. При этом Российская Федерация поднялась за год на две позиции с 45-го места.

Российская экономика отстает в сфере финансовых рынков, в частности, банковского сектора, качества финансово-экономических институтов, независимости суда и высокого уровня коррупции. Эти проблемы мешают использовать такие конкурентные преимущества российской экономики, как значительная сырьевая база, емкий внутренний рынок, макроэкономическая стабильность, относительно высокий

инновационный потенциал и достаточно качественное высшее образование.

Таким образом, в глобальной экономике эффективная деятельность институтов государственного управления становится важным фактором повышения национальной конкурентоспособности.

1.6. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И КАДРОВАЯ РАБОТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Кадровая политика, как стратегия работы с кадрами в системе государственного и муниципального управления, является центральным звеном любого управленческого процесса. Она включает несколько направлений: занятость, обучение, повышение квалификации, ротация, аттестация, материальная мотивация кадров, планирование карьеры, социальная защита работников и др. Цель кадровой политики — обеспечение оптимального баланса процессов обновления и сохранения численного состава кадров в соответствии с потребностями самой организации, требованиями действующего законодательства и состоянием рынка труда.

Термин «кадровая политика» может иметь широкое и узкое толкование.

Кадровая политика в широком смысле — система осознанных и определённым образом сформулированных и закреплённых правил и норм, приводящих человеческий ресурс в соответствие с долговременной стратегией фирмы.

Отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами — отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, продвижение — могут заранее планироваться и согласовываться со стратегическими целями и текущими задачами организации.

Кадровая политика в узком смысле трактуется как набор конкретных правил, пожеланий и ограничений (зачастую неосознаваемых), реализующихся как в процессе непосредственных взаимодействий между сотрудниками, так и во взаимоотношениях между работниками и организацией в целом.

Одной из составляющих кадровой политики в целом является *государственная кадровая политика*, которая представляет собой стратегию формирования, развития и рационального использования трудовых ресурсов страны; это система официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию кадровых процессов и отношений. Они, в свою очередь, определяют критерии отбора, оценки и ротации кадров, пути совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала, формирования свободного рынка труда, рационального использования кадрового потенциала страны.

Кадровая политика на гражданской службе — общий курс и последовательная деятельность государства по формированию требований к гражданским служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах гражданской службы.

Государство, как единственный работодатель гражданских служащих, предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне ее, включая вопросы служебной этики, отношения к политике, к качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с должностями гражданской службы.

Главной целью кадровой политики в системе гражданской службы является формирование такого ее кадрового потенциала, который в профессиональном, квалификационном и деловом отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и развитие государственного аппарата.

Кадровый потенциал на гражданской службе — совокупная способность кадров гражданских служащих к эффективному исполнению должностных обязанностей, достигаемая посредством профессионального образования, практических навыков, опыта и других служебных ресурсов.

Кадровая политика на государственной гражданской и муниципальной службе сопровождается нормативно-правовым, организационным, научным, информационным, учебным и методическим обеспечением.

Основными направлениями такой кадровой политики являются:

- создание благоприятных и равных социальных условий, и правовых гарантий для проявления каждым государственным гражданским и муниципальным служащим способностей, знаний и профессиональных компетенций;
- отражение в кадровой политике стимулирования профессионального роста, эффективности и качества трудовой деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих;
- обеспечение системного подхода в работе с кадрами государственной гражданской и муниципальной службы;
- развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе;
- упорядочение и конкретизация полномочий государственных гражданских и муниципальных служащих в должностных регламентах;
- совершенствование механизмов формирования профессионального обучения кадрового резерва и т.д.

Предмет кадровой политики на гражданской службе составляют разнообразные меры, направленные на развитие кадрового потенциала гражданских служащих. Эти меры включают:

1. формирование требований и необходимых качеств гражданских служащих для выполнения служебных обязанностей;
2. создание необходимых условий для государственно-служебной деятельности;
3. контроль за деятельностью гражданских служащих и обеспечение на этой основе установленных результатов служебной деятельности.

В кадровой политике существуют важнейшие принципы (руководящие правила), определяющие основные требования к системе, структуре, процессу управления кадрами государственных гражданских и муниципальных служащих.

Они имеют универсальный характер:

- подбор кадров по профессиональным, деловым и моральным качествам;
- соблюдение законности;
- преемственность кадров;
- контроль подотчетности кадров;
- плановость;
- компетентность и др.

Реализация данных и других принципов является основой для анализа, мониторинга и совершенствования кадровой политики.

Особенностью кадровой политики на гражданской службе является ее *многосубъектность*. Каждому субъекту соответствует свой объем полномочий, ограниченный статусом, назначением, «границами» объекта регулирования. В своих действиях субъекты относительно самостоятельны и независимы. Отсутствие жесткой «вертикали» подчинения в структуре субъектов кадровой политики не означает отказа от единства общих методологических подходов решения кадровых вопросов в системе гражданской службы.

Таким образом, *кадровая политика в системе гражданской службы* — это система правил и норм (которые должны быть осознаны и сформулированы), приводящая человеческий ресурс в соответствие со стратегией органа государственной власти, а также набор конкретных способов деятельности, пожеланий и ограничений во взаимоотношениях между гражданскими служащими в нем, которые могут использоваться в качестве аргумента при решении конкретного кадрового вопроса.

Отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами в системе государственной гражданской службы (отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, квалификационные экзамены, планирование и развитие

карьеры) планируются и согласовываются с общими целями и задачами соответствующего государственного органа.

С понятием кадровой политики связано *понятие кадровой работы*. Под ней понимается деятельность субъектов кадровых отношений по реализации кадровой политики.

Конкретными объектами кадровой работы являются:

1. Государственные гражданские и муниципальные служащие, а также те лица, которые претендуют на занятие должностей государственной гражданской или муниципальной службы;
2. Отдельные компоненты самой технологии работы с кадрами — подбор, расстановка, оценка, перемещение по должностям, переподготовка, повышение квалификации и др.

В кадровой работе различают следующие основные функции:

- прогнозирование потребности в кадрах;
- наем на службу;
- заключение контрактов;
- анализ рабочих мест и трудовых процессов;
- расстановка;
- работа с резервом и планирование карьеры;
- участие в регулировании оплаты труда;
- перемещение, увольнение;
- анализ количественного и качественного состава кадров и результатов реализации кадровой политики.

Функции кадровой работы реализуют определенные субъекты, образующие в совокупности кадровую подсистему на государственной и муниципальной службе, которая включает человеческий потенциал (его количественные, качественные и структурные параметры), взаимодействие его различных составляющих — кадров, а также цели, нормы и механизмы их функционирования и развития.

Существующие принципы кадровой работы в государственных и муниципальных органах рассматриваются как основные правила:

- отношение к кадрам государственных гражданских и муниципальных служащих как к особой ценности, стоимость и значение которой с течением времени увеличивается;
- непрерывность образования и самообразования государственных гражданских и муниципальных служащих с использованием многообразных форм и методов получения знаний;
- приобретение профессиональных компетенций, которые представляют собой демонстрируемую работниками способность выполнять определенные трудовые функции;
- применение современных кадровых технологий и т.д.

Основные направления деятельности кадровой работы в системе гражданской службы закреплены в *Федеральном законе № 79-ФЗ*. В ст. 44 этого закона перечислены основные виды деятельности при осуществлении кадровой работы.

Можно выделить следующие направления кадровых мероприятий в работе с кадрами государственной службы:

1. стратегическое планирование государственного аппарата;
2. формирование системы привлечения граждан на государственную службу;
3. адаптация вновь принятых на службу в государственный аппарат служащих;
4. оценка, инспекция труда, и аттестация государственных служащих;
5. формирование кадрового резерва на государственной службе;
6. создание системы стимулирования государственных служащих;
7. социальная защита кадров государственной службы;

8. планирование и развитие карьеры государственного служащего.

Стратегическое планирование государственного аппарата — кадровое мероприятие, которое является начальной ступенью кадрового планирования и базируется на данных об имеющихся и запланированных рабочих местах, плане проведения организационно-технических мероприятий, штатном расписании и плане замещения вакантных должностей в государственном аппарате.

Принципы кадровой политики органов государственной власти, в рамках рассмотрения вопроса о стратегическом планировании, призваны определить стратегические ориентиры формирования кадрового потенциала, понимание самого термина и конкретные принципы его развития.

Опираясь на сформулированные цели и принципы кадровой политики органов государственной власти, стратегическое планирование кадрового потенциала должно базироваться на программировании процесса развития кадров государственной гражданской службы, повышении компетентности государственных гражданских служащих с целью создания их профессионального подготовленного корпуса, способного обеспечить эффективное государственное управление, а также поддержании демократического развития страны в целом.

Формирование системы привлечения граждан на государственную службу связано с планированием мероприятий по найму и приему на нее профессионально подготовленных лиц с целью удовлетворения, в перспективе, потребности соответствующего государственного органа в гражданских служащих. Внутренние источники привлечения позволяют лучше использовать уже имеющийся в органе государственной власти персонал. Согласно ст. 64. на гражданской службе формируется кадровый резерв. Внешние — это наем новых работников.

В статье 60 Федерального закона N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены следующие принципы формирования кадрового состава гражданской службы:

1. назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
2. совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Система привлечения граждан на государственную службу должна позволять решать следующие задачи:

1. повысить открытость государственной службы для населения;
2. сформировать у населения активную позицию по отношению к процессам, происходящим в государственном аппарате, и чувство причастности к процессам государственного управления;
3. повысить прозрачность требований к кандидатам на работу в государственном аппарате.

Процесс адаптации вновь принятых на службу в государственный аппарат служащих — процедура включения новых сотрудников в нее, ознакомление новичка с требованиями деятельности в системе государственной службы, организационной культурой, правилами и способам поведения в коллективе.

В процессе адаптации государственный служащий должен овладеть как содержанием деятельности, так и ознакомиться с особенностями коллектива и корпоративной культуры, т. е. пройти социально-психологическую адаптацию — включение в коллектив соответствующего государственного органа.

Показателями эффективности адаптации государственного служащего могут явиться показатели эффективности труда, оценка уровня текучести кадров среди новых сотрудников, количество должностных продвижений в течение первых лет работы, а также количество и причины, возникающих в государственном органе конфликтов.

Для оценки труда в органах государственной власти должны быть созданы нормы деятельности, определен порядок и объем труда. Это может быть сделано только в рамках

формирования рациональной структуры самого государственного органа, определения его функций и полномочий, распределения ответственности, связанной с достижением этих целей между структурными подразделениями и сотрудниками.

Аттестация гражданского служащего определена нормами ФЗ-79 (статья 48) и призвана способствовать формированию кадрового состава гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих. Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.

Предусмотренное этим же законом (ст. 49) проведение квалификационного экзамена является одним из средств объективной оценки кадрового состава гражданской службы. Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Обучение государственных гражданских служащих позволяет использовать собственные ресурсы государственного органа без поиска новых высококвалифицированных кадров на внешнем рынке труда. Кроме того, планирование обучения гражданских служащих создает условия для мобильности, мотивации и само регуляции работника. Оно ускоряет процесс его адаптации к изменяющимся условиям на том же самом рабочем месте.

Подготовка, переподготовка и развитие государственных гражданских служащих являются неременным условием эффективного функционирования органов государственной власти. В связи с этим важны программы вне- и внутриорганизационного обучения, переобучения и развития кадрового состава гражданской службы.

В современной системе гражданской службы важно разрабатывать и внедрять эффективные программы *мотивации и стимулирования труда и социальной защиты* гражданских служащих.

Эффективная *система стимулирования* гражданских служащих в настоящее время должна максимально ориентироваться на индивидуальные интересы и быть максимально гибкой. Однако, из-за жесткого ограничения фондов стимулирования, большее внимание необходимо уделять программам нематериального стимулирования, а также объединению программ стимулирования и социальной защиты.

Социальная защита гражданских служащих, кроме действия программам стимулирования, должна обеспечивать достаточную социальную независимость служащих и препятствовать негативным тенденциям коррумпирования персонала органов государственной власти.

Планирование карьеры гражданского служащего подразумевает, что карьера рассматривается как результат осознанной позиции и деятельности человека в области служебной деятельности, связанный с должностным или профессиональным ростом.

Планирование карьеры — процесс сопоставления потенциальных возможностей, способностей и целей служащего с требованиями организации и планами ее развития, выражающийся в составлении программы профессионального и должностного роста

В планировании карьеры в органе государственной власти участвуют сам гражданский служащий, кадровая служба и его непосредственный руководитель.

В кадровой работе в государственных и муниципальных органах используются различные *кадровые технологии* — совокупность методов и организационных процедур, направленных на оптимизацию принимаемых кадровых решений. Перечень кадровых решений может быть классифицирован по типам, видам и уровням технологий.

Все разнообразие кадровых технологий можно разделить на две категории — *модульные и индивидуальные*. Широко распространенными модульными технологиями являются конкурсный отбор и аттестация государственных

и муниципальных служащих. К индивидуальным можно отнести технологии контроля, диагностики и разрешения социальных конфликтов, информационно-аналитического обеспечения управления кадрами, наставничество и др.

Кадровые технологии взаимосвязаны, взаимно дополняют друг друга и применяются комплексно, опираясь на нормативно-правовую основу.

В целях эффективной организации кадровой работы организуется *процесс управления кадрами* государственной и муниципальной службы.

Это система организационных, социально-экономических, психологических, нравственных и правовых отношений, обеспечивающих эффективную реализацию возможностей человека как в интересах самого государственного гражданского или муниципального служащего, так и государственной (муниципальной) службы в целом.

Основными элементами этой системы являются субъект — руководитель государственного (муниципального) органа и кадровая служба этого органа, и объект — государственные гражданские (муниципальные) служащие, постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации.

Руководители имеют право принимать управленческие решения, производить кадровые назначения, они же несут персональную ответственность за реализацию кадровой политики.

Кадровая работа государственного органа занимает особое место в *урегулировании конфликта интересов*. Так, статья 44 «Кадровая работа» Федерального закона № 79-ФЗ содержит пункт 8 «Обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов».

Урегулирование конфликта интересов является одним из важнейших антикоррупционных механизмов и одновременно способом обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений.

Согласно статье 10 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под *конфликтом интересов* понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) человека, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность

принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В органах государственной власти и местного самоуправления могут образовываться комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов с участие в них представителей органа и независимых экспертов.

1.7. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Коррупция в органах государственной власти и управления современной России является наиболее острой проблемой, без кардинального решения которой невозможно эффективное развитие российского общества. Кроме того, государство, где власть в высокой степени коррумпирована, не может считаться ни демократическим, ни правовым, ни социальным.

Коррупция в органах государственной власти представляет социальную угрозу тем, что она непосредственно или опосредованно влияет на общественные ценности, мораль и государственные устои, подрывая веру в справедливость принимаемых государственных решений. Коррупция снижает эффективность промышленной политики и побуждает частный бизнес действовать в теневом секторе, нарушая налоговое, административное и уголовное законодательство. В то же время, способствующим фактором развитию коррупции является сложная система государственного управления, где взятки порой являются действенным средством принятия решений.

Согласно существующим международным оценкам, *государственную коррупцию* можно определить, как нелегитимное, незаконное использование государственных ресурсов в частных целях, в том числе и для личного обогащения.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273 дается нормативное определение коррупции.

Коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Коррупционные правонарушения многообразны и имеют не только уголовно-правовой, но и административный, дисциплинарный, гражданско-правовой характер.

Как показывают исследования коррупции в разных странах, несмотря на определенные различия в культуре и ценностях, существует универсальный и главный мотиватор человеческой деятельности: корыстный интерес, выгода.

В современных российских условиях понятие *«коррупционная выгода»* является экономическим по содержанию, но криминальным по сути. Присвоение материальных благ и преимуществ получает распространение и в области политических интересов отдельных групп лиц или партий, что подрывает веру народа в демократическое общество, создавая благоприятные условия для существования коррупции. В этом заключается важная социальная составляющая коррупции, ее опасность для общества.

С практической точки зрения коррупция — это реализация собственных корыстных интересов чиновников в форме незаконно взимаемой ренты коррумпированным государственным аппаратом с общества. К тому же коррупция представляет угрозу национальной безопасности и проявляется в качестве деструктивного фактора в системе отношений в обществе. Ее широкое распространение способствует закреплению системы псевдосоциальных связей и взаимодействий, что, несомненно, деформирует государственную политику. При этом, коррупция связана не только с пороками

общества, несовершенством человеческой природы, низкими моральными качествами носителей коррупционных отношений, но и рядом других обстоятельств.

Кроме того, развитие коррупции приводит к правовому нигилизму, к снижению чувства долга перед Родиной и государством. Распадается и система моральной регуляции — такие общепринятые и широко распространенные представления о добре и зле, о нравственном и безнравственном нивелируются.

Коррупция как социальное явление имеет ряд *качественных признаков*:

- расхождение интересов коррумпированной элиты с интересами большинства общества; использование со стороны коррумпированных элементов методов принуждения; неформальный характер деятельности участников коррупционных отношений;
- нелегитимность использования участниками коррупционных отношений материальных и нематериальных благ, принадлежащих обществу и государству;
- неформальность поведения управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании социальных благ. Как социальный феномен, она охватывает все формы злоупотреблений, при которых должностные полномочия используются в личных целях, причем эти цели не обязательно должны быть только материальными;
- нарушение интересов общества, социальных групп, отдельно взятой личности; оказания влияния на внутреннюю и внешнюю политику государства, на государственно-правовые механизмы; воздействие на общественные и личные взгляды; формирование определенных морально-нравственных установок и критериев поведения в обществе.

Коррупцию как явление можно рассматривать в нескольких аспектах.

Политический аспект. Из криминального аспекта коррупция превращается в общегосударственный политический

фактор, подрывающий авторитет власти и оказывающий отрицательное влияние на экономические преобразования и безопасность государства. Следует учитывать, что коррупция превратилась в средство перераспределения собственности и капиталов.

Социальный аспект. Использование должностных полномочий для незаконного личного обогащения может заключаться не только в результате исполнения своих функциональных обязанностей. Часто используется авторитет органа власти, представителем которой должностное лицо является. В обще социальном аспекте коррупция является показателем болезненного состояния общества.

Управленческий аспект. Причинами коррупции в системе управления являются необоснованное расширение свободы действия чиновников при слабом контроле за их действиями, наличие бюрократических процедур, низкая внутренняя культура. Получила распространение и такая форма коррупции, как преднамеренное банкротство предприятий.

Экономический аспект. Это присвоение должностными лицами собственности и иных материальных выгод через властные полномочия. По мнению ряда экономистов, коррупцию следует рассматривать в качестве ренты, являющейся следствием монопольного положения государственных должностных лиц.

Бытовой аспект встречается довольно часто — как плата за избежание штрафных санкций, за беспрепятственное прохождение в инстанциях решений. Бытовая коррупция, справедливо осуждаемая, в то же время рассматривается определенной частью населения как нормальные правила игры при рыночных отношениях.

Криминальный аспект. Это антисоциальное общественно опасное явление, угрожающее экономической и политической безопасности страны, составляющее совокупность преступлений, совершаемых должностными лицами в целях личного обогащения за счет государства, коммерческих структур, граждан. Как правило, действия совершаются при сращивании государственной власти и организованной преступности.

Однако, все эти аспекты коррупционной деятельности осуществляются в совокупности друг с другом, но в любом случае субъектом коррупции может быть только должностное лицо. В уголовном законодательстве РФ коррупция является не самостоятельным составом преступления, а собирательным понятием, охватывающим ряд должностных преступлений.

Причины и формы проявления коррупции в органах государственной власти

Масштабы, специфика осуществления и динамика распространения коррупционных действий зависят от общего политического, экономического и социального состояния страны. Период модернизации и реформирования общества и государства является благоприятным для расширения коррупционных возможностей. Поэтому для возникновения и развития коррупции в современной России имеются причины, характерные и для других государств.

1. Переход от тоталитарного к демократическому режиму, который предусматривает отход от закрытости и неподконтрольности власти к открытости и гласности.
2. Экономический кризис и политическая нестабильность, обуславливающие расширение зоны теневой экономики, и, следовательно, сферы коррупции.
3. Несовершенство законодательства, т. е. долговременное отсутствие системы антикоррупционных законов и подзаконных актов.
4. Неэффективность деятельности институтов государственной и муниципальной власти в сфере кадровой политики и расстановки управленческих кадров.
5. Слабость гражданского общества, отрыв его от власти.
6. Подчиненность чиновников не центральным, а ведомственным нормативным актам и инструкциям.
7. Сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительными принципами, монополизм ведомств, множество запретов, разрешительных процедур.

Вместе с тем есть причины распространения коррупции, характерные именно для России. Это причины исторического, социально-политического, ментального порядка:

- сравнительно низкая заработная плата российского чиновника;
- деньги стали единственной ценностью массового сознания;
- безответственность и бесконтрольность должностных лиц;
- незаинтересованность ряда политических руководителей в борьбе с коррупцией;
- неразвитость демократических институтов, отсутствие действенных форм социального контроля;
- монополизм и олигархия в экономике и на потребительском рынке;
- низкое качество законодательных актов для регулирования всех сфер жизни и деятельности;
- излишний аппарат публичной власти, особенно местного самоуправления, который более бесконтролен для общественности и СМИ.

Содержание любого явления выражается в формах его проявления. Поэтому наряду с исследованием природы коррупции формы проявления в системе государственной службы также требуют отдельного рассмотрения. Это дает возможность позволит получить наиболее полное представление о коррупции в среде государственной гражданской службы.

Формы проявления коррупции. В системе государственной службы сюда относят различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющими функции государственного управления во всех сферах деятельности. К таким формам относятся:

- оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям;

- использование государственными служащими личного, либо ведомственного влияния и неформальных связей для оказания услуг;
- передача информации о не опубликованных решениях государственных органов коммерческим структурам;
- приватизация государственной и муниципальной собственности;
- лоббирование прохождения, принятия контрактов, программ, других документов для определенных лиц;

Анализ обстановки в области обеспечения экономической безопасности свидетельствует об активных попытках криминальных элементов проникнуть во властные структуры, чтобы взять под контроль предприятия, банки, завладеть рычагами влияния на конкретных территориях.

Правовые основы и меры противодействия коррупции в системе государственной службы

В настоящее время правовую основу противодействия коррупции составляют:

- Конституция РФ;
- Федеральные конституционные законы;
- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации;
- Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273;
- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 280» и другие федеральные законы;
- нормативные правовые акты Президента РФ;

- нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти;
- нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ;
- муниципальные правовые акты.

Особую роль в деле противодействия и профилактики коррупции в системе государственной службы играет Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции».

Этот федеральный закон внес следующие существенные новации в правовое регулирование данной проблемы:

1. Закон дал нормативное определение не только понятию «коррупция», но и базовому понятию «противодействие коррупции»: это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:
 - а. по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
 - а. по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
 - а. по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.
2. Данный правовой акт определил основные принципы противодействия коррупции.

Противодействие коррупции в РФ основывается на следующих основных принципах:

- признании, обеспечении и защите основных прав и свобод человека и гражданина;
- законности;
- публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- комплексном использовании политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетном применении мер по предупреждению коррупции; сотрудничестве государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

3. В законе установлены четкие полномочия высших органов государственной власти по противодействию коррупции.

Президент РФ:

- определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;
- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Федеральное Собрание Российской Федерации:

- обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции;
- контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные Федеральными законами.

Счетная палата РФ в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

4. Закон устанавливает перечень мер по профилактике коррупции. Для профилактики коррупции осуществляются следующие основные меры:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей;
- установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих

доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов семьи;

- внедрение в практику кадровой работы правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим должностных обязанностей должно учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;
- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

5. Закон определяет основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Среди них:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;
- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- совершенствование системы и структуры го-

- создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;
 - введение антикоррупционных стандартов;
 - унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих;
 - обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
 - обеспечение независимости средств массовой информации и т. д.;
6. Данный правовой акт значительно дополняет Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ в части усиления право ограничений гражданских служащих в целях профилактики коррупции. Новый закон конкретизирует обязанность государственных (и муниципальных) служащих, закрепленную в Федеральном законе № 79-ФЗ (ст. 15), представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.
7. Впервые в практике закон обязывает государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных
8. Данный акт значительно дополняет ст. 19 Федерального закона № 79-ФЗ, касающуюся урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.
9. Закон конкретизирует ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора (т. е. после ухода со службы).

Федеральные законы № 273 и № 280, регулирующие вопросы противодействия коррупции, вносят большой вклад в борьбу с этой социально и политически важной проблемой.

Организационные меры противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе

Для эффективного противодействия коррупции необходима тщательно выверенная антикоррупционная государственная программа. С выходом Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273 и ряда других правовых актов такая программа в стране действует.

Антикоррупционная политика государства должна быть направлена на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех уровнях власти;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих осуществлению коррупции;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный в результате этого вред оказание влияния на мотив коррупционных проявлений;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Поскольку для достижения положительных результатов в борьбе с коррупцией потребуются значительные усилия и определенное время, первостепенной задачей будет являться формирование соответствующего общественного мнения, готовность и решительность власти перейти от деклараций к практическому осуществлению мероприятий по борьбе с коррупцией.

В этих целях необходимо осуществлять следующие меры:

1. За совершенные коррупционные действия должны привлекаться не только государственные служащие всех рангов;

2. Внедрение открытости принятия экономически значимых решений государственными должностными лицами;
3. Усиление контроля за участием государственных служащих в акционерных обществах с долей государственного капитала;
4. Осуществлять контроль перехода государственных служащих на должности руководителей коммерческих предприятий после увольнения их с государственной службы;
5. Закрепить как коррупционные в уголовном законодательстве реально действующие формы лоббизма, фаворитизма, протекционизма, спонсирования в политических целях;
6. Дополнительно к ФЗ-273 следует принять и законы о борьбе с организованной преступностью, о противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем и др.

Зарубежный опыт противодействия коррупции

Опыт функционирования организационно-правового механизма противодействия коррупции ведущих демократических государств мира ориентирован на комплексное применение правовых, экономических, организационных и просветительно-воспитательных мер не только для подавления, а прежде всего — для выявления основных зон повышенных коррупционных рисков и предупреждения коррупционных проявлений.

Наиболее существенные успехи в деле противодействия коррупции, как свидетельствуют исследования отечественных и зарубежных научных центров, достигнуты в Дании, Новой Зеландии, Финляндии, Сингапуре, Швеции, Канаде, Нидерландах, Швейцарии, Австралии, Норвегии, Австрии, Германии, Великобритании, Соединенных Штатах Америки, Франции, Израиле, Японии.

Сингапур

Одним из первых среди современных индустриальных стран активную борьбу с коррупцией начало правительство

Сингапура и в достаточно короткие, по историческим меркам, сроки добилось впечатляющих успехов. Здесь сформировано сильное антикоррупционное законодательство, основа которого была заложена Актом о предотвращении коррупции 1960 г., эффективно функционирует Бюро по расследованию случаев коррупции (агентство по борьбе с коррупцией). В компетенции Бюро — расследование коррупционных проявлений, причем как в государственном, так и частном секторе, проверка информации о коррупции в среде чиновников, разработка эффективных методов идентификации зон коррупционного риска, антикоррупционное очищение системы управления. Бюро подотчетно непосредственно правительству, что гарантирует его самостоятельность в принятии решений и независимость от стороннего давления.

Антикоррупционная стратегия Сингапура ориентирована на решение трех главных задач:

- дебиюрократизация аппарата и упрощение бюрократических процедур;
- жесткая регламентация полномочий чиновников;
- контроль соблюдения этических стандартов служебного поведения.

Основные составляющие антикоррупционного действия:

- личный пример безупречности в служебных делах и повседневном поведении руководителя;
- повышение авторитета государственной службы; декларирование доходов, расходов и имущества чиновников по четырем показателям — инвестиционная активность, недвижимость, ценные бумаги, финансовые обязательства;
- регулярное приведение заработной платы правоохранителей, гражданских служащих и судей в соответствии со сложившейся конъюнктурой на рынке труда;
- совершенствование процедур взаимодействия с гражданами, предприятиями и частными структу-

- рами с целью исключения бюрократических проволочек;
- обеспечение должной прозрачности контроля и надзора;
- ротация кадров во избежание формирования устойчивых коррупционных связей;
- защита информаторов.

Широк также набор средств для противодействия коррупции. В качестве силового принуждения практикуются штрафы, увольнение с работы, лишение свободы, конфискация имущества. Особое значение имеет придание гласности фактов коррупции через прессу и интернет.

Нидерланды

Страна находится в первой десятке коррупционно благополучных стран. Система борьбы с коррупцией в Нидерландах построена на установках Стратегии общественной честности и системного устранения причин коррупции (1996). Документ предусматривает целый комплекс организационных, процедурных и институциональных мер:

- гласность в вопросах обнаружения коррупции;
- система мониторинга возможных очагов коррупционной напряженности;
- основная форма наказания за коррупционное действие — штрафы, запрет работы в государственных организациях, лишение льгот и преимуществ;
- создание условий, при которых чиновникам становится невыгодно идти на сделку;
- доступность для общественности материалов по коррупционным расследованиям;
- специальная система обучения граждан, разъясняющая социальную сущность, формы проявления, масштабность политического, экономического и морального вреда, который наносит коррупция, возможные последствия для тех, кто участвует в коррупционных связях.

В стране функционирует специальная полиция по выявлению и пресечению случаев коррупции, действует специальная система отбора на должности, отличающейся высоким уровнем коррупционной опасности, сложились четко функционирующие формы отчетности и гласности в вопросах обнаружения фактов коррупции.

Канада

В Канаде сложилась своя антикоррупционная практика и своя система правовых норм и нравственных принципов, направленных на сдерживание процессов коррупционного поражения государственного аппарата и частного сектора. Коррупционные правонарушения (взятничество, подкуп, обман правительства, торговля влиянием) квалифицируются как самые тяжелые преступления и нередко приравниваются к государственной измене.

Координирующую роль в борьбе с коррупцией играет специальный государственный антикоррупционный комитет, в состав которого входит восемь членов правительства и девять представителей системной оппозиции. Действует кодекс этики государственного служащего и кодекс по урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности. Действуют также кодексы по урегулированию конфликта интересов в палате общин и в сенате.

В порядке предупреждения коррупции практикуется такая форма контроля, как конфиденциальный доклад руководителю обо всех активах — ценных бумагах, долях в товариществах и кооперативах, фермерском хозяйстве, недвижимости, займах, которыми владеет подчиненный. Под контролем находятся также все внешние доходы и выгоды.

Правила обеспечиваются соответствующими мерами уголовного, административного, дисциплинарного и общественного воздействия.

Соединенные Штаты Америки

Практика противодействия коррупции в США основана на сочетании мер предупредительного характера с мерами по пресечению коррупции, широкой номенклатуре ограничений

и запретов, связанных с поступлением и прохождением государственной и муниципальной службы, строгой урегулированности лоббистской, банковской, биржевой и иных коррупционно опасных видов деятельности.

Антикоррупционный контроль осуществляют уполномоченные на то комитеты и комиссии Сената и Палаты представителей Конгресса США. Комитеты поддерживают связь с федеральными министерствами и ведомствами, проводят слушания и парламентские расследования деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц высшего социального ранга, замеченных в коррупционных связях. Кроме того, каждое ведомство содержит специального сотрудника, который контролирует соблюдение должностными лицами внутриведомственных норм этики, осуществляет связь с Главным контрольно-финансовым управлением и Управлением по этике при Правительстве США. Расследованием коррупционных преступлений и поддержанием обвинения в суде на федеральном уровне осуществляет Департамент юстиции. Контроль за реализацией закона «О коррупционных практиках за рубежом» осуществляет Федеральное бюро расследований (ФБР).

В мероприятиях по профилактике, предотвращению и нейтрализации коррупции участвуют судебные органы, прокуратура, специальные подразделения полиции, институт независимых прокуроров. Названные органы активно используют так называемый закон о «свистунах»: любой гражданин США может сообщить в министерство юстиции об известных ему фактах коррупции и получить за такую информацию часть суммы, предусмотренной в виде наказания для нарушителя. Далеко не последнюю роль играют «телефоны доверия» и «горячие линии».

В США борьба с коррупцией является одним из приоритетов государственной политики. Служащим в обязательном порядке предписывается подавать информацию о наличии движимой и недвижимой собственности; о всех фирмах, с которыми служащий через членов семьи поддерживает финансово деловые связи. Все это практикуется помимо специальных антикоррупционных деклараций.

С 1946 г. в стране действует закон «О федеральном регулировании лоббистской деятельности». В соответствии с его нормами, любая организация, оказывающая влияние на конгресс, обязана регистрировать лоббистов и сообщать о своих интересах в законодательной сфере. Каждый лоббист обязан ежеквартально публиковать в «Ведомостях конгресса» отчет о своей деятельности. Также действует принятый в 2007 г. закон «О частном руководстве и открытом правительстве». Его задача — расширение прозрачности управления и политической деятельности в сфере лоббизма.

Контрольные вопросы по главе 1:

1. Взаимосвязь государства и государственного управления
2. Субъекты и объекты государственного и муниципального управления,
3. Механизмы взаимодействия субъектов и объектов государственного и муниципального управления
4. Государственное и муниципальное управление как сложная система
5. Принципы государственного и муниципального управления
6. Методы государственного и муниципального управления
7. Технологии государственного и муниципального управления
8. Особенности государственного управления в условиях глобализации
9. Кадровая политика в системе государственного и муниципального управления
10. Кадровая работа в системе государственного и муниципального управления
11. Противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления

II. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2.1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Результатом конституционной реформы 2020 г. стало закрепление в тексте Конституции Российской Федерации категории единой системы публичной власти, основ ее организации (ст. 132). Данная категория имела место и ранее, однако с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» она теперь трансформировалась в нормативную категорию.

Исходя из новой редакции конструкции, в структуру публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, что соответствует новой редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» определение единой системы публичной власти расширено и включает в себя «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности».

Система органов публичной власти является механизмом реализации власти народа — носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. В той же степени система органов публичной власти должна обеспечивать реализацию всех основ конституционного строя России — демократического, федеративного, правового государства с республиканской формой правления. Обеспечение основ конституционного строя является целью функционирования, а сами основы — принципами организации системы органов публичной власти. Такими принципами являются:

1. Принцип реализации полновластия народа в республиканском государстве: органы публичной власти формируются либо непосредственно народом, либо представительными органами — по мандату народа. Так, Президент Российской Федерации и Государственная Дума избираются посредством прямых всеобщих выборов на определенный, установленный Конституцией РФ срок, а все остальные федеральные органы власти формируются Президентом и парламентом в соответствии с их конституционными полномочиями. Этот же принцип распространяется и на субъекты Федерации и местное самоуправление.
2. Принцип разделения власти и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Этот принцип является общим для организации государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.
3. Принцип организации системы публичной власти в федеративном государстве — децентрализация, территориальная организация и самостоятельное формирование Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями своих властных структур.
4. Принципы организации власти в правовом государстве — законность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществление властных полномочий в интересах соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина

Единство системы органов публичной власти является, наряду с рассмотренными принципами, одной из основ конституционного строя России: «Народ осуществляет свою власть <...> через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 3 Конституции РФ). «Федеративное устройство Российской Федерации основано на <...> единстве системы государственной власти...» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). «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 (ст. 132 Конституции РФ).

При осуществлении государственной власти реализуется принцип разделения государственной власти на самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную.

Он дополняется принципом их взаимного уравновешивания и взаимодействия.

Это необходимо для исключения узурпации власти каким-либо государственным органом, либо должностным лицом, для эффективной реализации всей совокупности государственно-властных полномочий, для организации единой системы государственной власти.

Единство этой системы должно выражаться:

1. в совокупной компетенции имеющихся государственных органов, охватывающей все вопросы и полномочия, необходимые для осуществления государственной власти;
2. исключении предписания различными органами государственной власти одним и тем же субъектам в одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающих правил поведения.

Конституция РФ предусматривает определенные правовые основы такого единства:

1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).
2. Президент РФ в установленном Конституцией РФ порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80).

3. Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 85).
4. Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 125).
5. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77).
6. Прокуратура РФ — «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» (ч. 1 ст. 129).
7. Конституция РФ (ст. 46–54 гл. 2, а также гл. 3) устанавливает единые принципы правосудия и основы единой судебной системы Российской Федерации; п. «о» ст. 71 предусматривает также, что судоустройство, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство относится к исключительному ведению РФ.
8. Как системообразующий фактор, создающий необходимые условия для согласованного взаимодействия ветвей власти, следует рассматривать и законодательную процедуру, установленную ст. 104–109 Конституции РФ.

Поправки в Конституцию РФ 2020 года ввели в ее содержание категорию «публичная власть». Такая власть является разновидностью социальной власти и имеет общественный, а не частный характер. В России существует трехуровневая публичная власть: федеральная, региональная и муниципальная. Государственная власть реализуется на первых двух уровнях. Местная власть осуществляется на части территории субъекта Федерации: городской округ, муниципальный район, поселение.

При этом государственная власть распространяется на всю территорию государства, ее регионы и всё население. Она, без сомнения, обладает публичностью, поскольку имеет общий, общественный, а не частный характер. Однако властными полномочиями общественного характера в России располагают не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, действующие в интересах населения муниципальных образований, а также в общегосударственных интересах с целью осуществления общегосударственной политики. Поскольку органы местного самоуправления не являются органами государства, то для них по общему правилу интересы населения муниципальных образований являются приоритетными, они не осуществляют полномочий от имени государства.

Взаимосвязь местного самоуправления и государственной власти в рамках публичной власти четко обозначается положениями ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, согласно которой «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Поэтому логичным выглядит включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в РФ вместе с органами государственной власти (ч. 3 ст. 132). Обе группы органов публичной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Все органы государственной власти обладают соответствующими признаками:

- являются составной и одновременно организационно обособленной ячейкой государственного аппарата (то есть совокупности органов государства);
- образуются в установленном государством порядке;
- обладают государственно-властными полномочиями;
- обладают упорядоченной внутренней организацией;
- для осуществления предоставленных функций органам государственной власти выделяются материальные средства.

Не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. В соответствии с доктриной и правовой позицией Конституционного Суда РФ в государственном аппарате их следует различать. Первые, в отличие от вторых, не имеют права принимать правовые акты внешнего действия, распространяющиеся на граждан, их объединения (например, Администрация Президента РФ). Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить, как государственный орган, но не любой орган государства является органом государственной власти.

Орган государственной власти — организационно и структурно обособленная часть государственного механизма (аппарата), образуемая в установленном законом порядке и наделенная законом государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления задач и функций государственной власти.

Государственно-властные полномочия — это полномочия, связанные с принятием решений, обязательных для исполнения всеми субъектами, на которых распространяется компетенция данного органа, организацией исполнения принятых решений, охраной принятых решений от нарушения.

Органы государственной власти Российской Федерации указаны в Конституции РФ. Так, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской

Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Все соответствующие органы власти указаны в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

В то же время наличие ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной — и относящихся к ним органов власти не исключает наличия иных самостоятельных государственных органов (Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ и др.). Это определяется необходимостью реализовывать дополнительные функции, обеспечивающие деятельность государственной власти как целостной системы. Федеральные государственные органы, как правило, также прямо поименованы в Конституции РФ со ссылкой на необходимость принятия соответствующих законодательных актов, регламентирующих их статус, порядок формирования и деятельности.

Исключение составляют органы исполнительной власти, состав которых утверждается Президентом РФ по представлению Председателя федерального Правительства.

В структуру органов местного самоуправления входят: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также по осуществлению переданных им отдельных государственных полномочий.

Вся совокупность взаимодополняющих и взаимодействующих органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления образует единую систему органов публичной власти в России, основы которой регулируются нормами одного из основных конституционно-правовых институтов.

Конституционные принципы организации системы государственной власти развиваются и конкретизируются как необходимыми законодательными актами. В частности,

конкретизации федеральным законом подлежит разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Такой закон принят 6 октября 1999 года, он устанавливает компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Договорный механизм разграничения компетенции может применяться в качестве дополнительного и во взаимоотношениях только с отдельными субъектами Российской Федерации. При заключении договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также при заключении соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче друг другу права осуществления части своих полномочий должны соблюдаться следующие принципы:

— конституционности: никакие нормативные правовые акты, принимаемые на уровне Федерации или ее субъектов, не могут перераспределять и (или) исключать установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, изменять конституционно-правовой статус субъектов Федерации, ущемлять конституционные права и свободы человека и гражданина, нарушать государственную целостность Российской Федерации и единство системы государственной власти;

— верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов: договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации должны соответствовать положениям федерального законодательства, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения; в случае такого несоответствия действуют федеральные нормы;

— равноправия субъектов Российской Федерации: все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, в том числе при подготовке и заключении договоров и соглашений;

— недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации: при разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо нарушение прав и интересов других субъектов;

— добровольности заключения договоров и соглашений: договоры и соглашения заключаются на добровольной основе.

Последний такой договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации был заключен между Российской Федерацией и Республикой Татарстан и действовал с 2007 до 2017 года.

Приведенные положения Конституции РФ и текущего федерального законодательства создают правовые предпосылки для единства и целостности системы публичной власти в России. Остальные положения законодательства, конкретизирующие и дополняющие организацию и функционирование единой системы публичной власти в России, будут приниматься в ближайшее время по мере необходимости.

2.2. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ПРИНЦИПЫ И ВИДЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Публичная власть — особое явление, состояние и отношение. Как явление она коренным образом отличается от различных форм влияния, воздействия, например, от «власти» выдающегося ума или ораторского таланта. Ценностные качества явления, природные данные (острый ум, талант, чарующая красота) не определяют властным, принудительным путем желаемое поведение объекта, а являются лишь частью побудительных мотивов поведения. Такие мотивы имеют стихийный, часто не осмысленный характер, они не включают момент осознания их как власти и тем более общественной власти, не воспринимаются объектом как волевое принуждение. Напротив, в публичном территориальном коллективе власть — это отношения господства (долженствования) — подчинения (послушания), которые осознаются и

субъектом, и объектом. Это «присвоение чужой воли». В науку вошел тезис немецкого политолога М. Вебера: «Власть — это возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению».

Публичная власть призвана действовать, прежде всего, в интересах коллектива, эманацией (воплощением, производением) которого она является. На деле это не всегда бывает так: ее часто присваивают и используют в своих интересах силы, которые доминируют в данном коллективе экономически, политически, идеологически. В определенных ситуациях она может превратиться в личную власть руководителя, а носители публичных полномочий коллектива могут занимать позиции, прямо противоположные интересам коллектива. Но и в том случае, когда публичная власть действует в целом в интересах коллектива, у органов публичной власти, ее кадрового состава, служащих, руководителей общественных объединений есть также собственные интересы. В конечном счете, это противоречие разрешается путем приведения публичной власти в соответствии с волей коллектива

Публичная власть отличается от частной корпоративной власти, применяемой в непубличных коллективах. Общие социальные интересы и цели порождают «общие дела» социального характера, совместные общественные (а не частного рода) мероприятия. Для их реализации, для выражения интересов коллектива вовне необходимо какое-то руководство. Органы и должностные лица, создаваемые публичным коллективом, призваны выражать, осуществлять и защищать его общие, не частные, а общественные интересы, на базе которых и складывается публичный коллектив. Для защиты этих интересов состояние публичной власти всегда предполагает возможность принуждения, имеющего в своей основе общественный характер: в конечном счете, оно проистекает из власти коллектива. Однако наряду с общими (общественными) интересами члены публичного коллектива имеют собственные личные и групповые (группы внутри коллектива) интересы. В результате, наряду с определенным единством коллектива в нем появляются различия и, следовательно, противоречия. Последние могут иметь иногда и форму противоположностей (в государственно организованном

обществе страны). Эти противоречия нужно регулировать, согласовывать, нивелировать, смягчать и устранять (если это возможно) противоположности, иначе коллектив распадется. Если не ввести борьбу противоположностей в обществе какой-либо страны в определенные рамки, это может привести к анархии и взаимному истреблению. Данное обстоятельство также ведет к необходимости создания в публичном коллективе особых органов публичной власти. Эти органы, обособляясь от коллектива, обладают правом осуществлять от его имени публичное принуждение по отношению к членам коллектива и его группировкам (если они есть). Его может осуществлять как сам коллектив, так и созданные им органы. Публичное принуждение, таким образом, призвано в любом случае служить интересам коллектива, его сохранению, укреплению.

Как отношение, публичная власть характеризуется не родственными связями (семья, племя), не подчинением главе преступной организации ее членов, не зависимостями производственного характера (предприятие, бригада, артель старателей), а общественными, социальными отношениями, возникающими на базе общественных интересов, связанными с осуществлением публичной власти.

Волевые отношения имеют не частичный характер (дивиденды в акционерном обществе, общие религиозные обряды в религиозной организации), а общий, относящийся к публичному коллективу в целом, его интересам, его роли в обществе. Эти общественные интересы реализуются в сотрудничестве и борьбе (сопоставительности) различных социальных сил в публичном территориальном коллективе. В то же время существование наряду с общими частных и групповых интересов порождает различия, а, следовательно, противоречия, которые не должны развиваться до стадии противоположностей. Все это осложняет отношения в публичном коллективе. Отношения в нем — это союз и сопоставительность (борьба) одновременно.

Можно выделить четыре основные разновидности, внутри которых могут быть свои градации. Во-первых, это международная публичная власть международного сообщества, межгосударственная власть. Она имеет особый характер,

поскольку в международных отношениях участвуют суверенные государства. Тем не менее, Совет Безопасности ООН при определенных условиях (например, в случае агрессии, в борьбе против международного терроризма) может применять в отношении суверенных государств обязательные решения.

Своя разновидность международной публичной власти существует в региональных международных объединениях (например, в Европейском союзе). Ее пределы определяются договорами. Во-вторых, это публичная власть государства, государственная власть. Государство, его власть и органы выступают как представители всего государственного организованного общества (в субъектах федерации — общества субъекта федерации). В-третьих, это политическая негосударственная власть территориальной автономии (во многих странах автономные образования принимают местные законы в пределах своих полномочий). В-четвертых, это политическая негосударственная власть муниципального образования. Это власть обычно сравнительно небольшого территориального коллектива, которой подведомственны вопросы местного значения. Она имеет ограниченный характер, ее полномочия определяются государством. В-пятых, элементы публичной власти имеют некоторые общественные объединения. Такая власть действует в пределах объединения и регулирует отношения в нем на основании его устава, а основные отношения объединения вовне регулируются законом (государством).

Принципы публичного управления

Власть, как явление, присуща любому коллективу, но по своей природе она статична. Для того чтобы стать активным отношением, направленным на определенный объект, она должна быть применена. Применение публичной власти достигается чаще всего путем публичного управления, т. е. в результате процесса реализации власти.

Управление внутри коллектива возникает тогда, когда функция управления реализуется самим коллективом (например, сельским сходом в общинном муниципальном образовании, либо путем референдума, что, по существу, есть

подлинное самоуправление), или, что бывает гораздо чаще, когда функция управления отделяется от коллектива и коллектив передает ее (в основном или частично) органам и лицам, выделенным коллективом для осуществления властных (управленческих) функций. Таким образом, создается особый слой людей, с одной стороны, состоящих в данном коллективе, а с другой — отделенных от него, возвышающихся над ним. Они обладают определенными полномочиями по отношению к коллективу, которые применяются для осуществления «общих дел» и для пресечения деструктивных действий, разрушающих коллектив, а также в какой-то степени одновременно ради собственных интересов данной группы.

Для достижения общих целей и пресечения деструктивных для коллектива действий соответствующие органы и должностные лица вправе применять публичное принуждение (разное по своей природе, например, в государстве или муниципальном образовании). Независимо от того, применяется принуждение или нет, оно всегда стоит «за кадром». Угроза публичного принуждения — один из элементов, который обеспечивает целостность коллектива и реальность управления. В публичном управлении есть множество других видов воздействия (снабжение определенной информацией для направления поведения объекта, поддержка, ограничение и лишение объекта определенных возможностей с тем, чтобы заставить его действовать по воле субъекта, и т. д.), но всегда публичное управление — это социальная деятельность определенных органов и должностных лиц.

При реализации функций публичного управления возникает публично-управленческое отношение. Для этого необходимы: субъект управления, наделенный полномочиями и обязанностями по управлению, объект управления, обязанный реагировать на действия субъекта (если он не реагирует, это недолжный объект или управление не состоялось), общественно значимый факт, вызывающий необходимость публичного управления, направленные действия субъекта и действия объекта в ответ на управление.

Субъект управления представляет собой активное начало управленческого процесса. Таким субъектом может быть само государство, действующие от его имени органы

и должностные лица, органы и должностные лица субъекта федерации, автономии, органы и должностные лица местного самоуправления, органы общественного объединения, если оно является публичным коллективом или имеет элементы публичного коллектива.

Объект публичного управленческого отношения — это то, на что направлены действия субъекта. В конечном счете, такие действия осуществляются в целях приобретения или предоставления каких-то материальных или духовных благ, их ограничения, лишения. Эти блага касаются людей, их коллективов их интересов. Принимая решения в отношении отдельных лиц, президент республики может наградить человека орденом за выдающиеся заслуги перед страной, помиловать осужденного. Ректор вуза вправе назначить повышенную стипендию студенту-сироте, объявить выговор студенту за пропуски занятий без уважительных причин, суд может определить тюремное заключение преступнику, партия — исключить члена из своего состава и т. д. Все эти акты могут иметь общественное значение.

Гораздо более важно общественное значение воздействия управленческих решений на коллективы. Совет Безопасности ООН, принимая решения о пресечении агрессии (например, Ирака против Кувейта), о направлении миротворческих сил в Боснию и Герцеговину, о запрете поставок кем-либо оружия враждующим сторонам, воздействует на мировое сообщество, всю систему международных отношений. Парламент, принимая новые законы о партиях, о запрещении экстремистских объединений, о государственных пенсиях, изменяет ситуацию в стране.

Свои объекты управления имеют указы главы государства (президента или монарха), распространяющиеся на всех лиц или определенные группы людей, постановления правительства, решение конституционного суда.

Властные (управленческие) полномочия и обязанности субъекта по управлению определяются документами, являющимися основными для данного публичного коллектива. Для государства, а, следовательно, и общества, таким документом является конституция. Она устанавливает полномочия органов государства, их обязанности и те управленческие

пределы, в которых они могут действовать, регулируя жизнь общества (например, запрещается даже во время чрезвычайного положения ограничивать некоторые основные права человека, в частности, свободу вероисповедания).

К таким документам относятся законы, указы главы государства, постановления правительства и т. д. Некоторые аналогичные акты принимаются в субъектах федерации, автономных образованиях политического характера. Для многих других территориальных публичных коллективов или коллективов, имеющих элементы публичного управления, основным внутренним документом является устав (устав муниципального образования, устав политической партии и др.), хотя основы правового положения этих коллективов регулируются актами государства — конституцией и законами.

Документы, регулирующие процесс публичного управления, содержат положения не только о полномочиях органов и должностных лиц, но и об их обязанностях. Созданные коллективом органы и выделенные им должностные лица именно для того и образованы, чтобы выполнять публичные обязанности во имя коллектива.

Факт управленческого значения (определенного рода событие, состояние, действие), с чем связано возникновение управленческого отношения, приведение в действие власти публичного коллектива, должен иметь отношение к интересам данного коллектива. Если этот факт ему безразличен, нейтрален, управленческое действие по поводу факта предпринято не будет.

Особое значение для управления имеют факты не персонального, а коллективного характера. Массовые беспорядки могут повлечь введение чрезвычайного положения с особым режимом управления, в случае крупного пожара в тайге приводят в движение многие управленческие механизмы: отселение жителей из опасных мест, привлечение их к тушению пожара, объявление чрезвычайной ситуации, деятельность особых отрядов по тушению пожара и т. д. Стихийное наводнение, охватившее крупную территорию — важнейший факт, иногда влекущий за собой срочный пересмотр государственного бюджета с тем, чтобы выделить необходимые средства оказавшимся в беде людям, и т. д. Действие

в управленческом процессе имеет неодинаковый характер: субъект воздействует, объект реагирует. Действия субъекта могут быть самыми разными: приказ, пожелание, вооруженные и мирные акции и т. д. Реакция объекта варьируется от прямого неподчинения (мятеж) до готовности немедленно и точно выполнить все пожелания субъекта.

Деятельность по управлению, применение различных его способов образуют управленческий процесс. Он начинается с поступления извне информации в рецепторы (к органам публичного коллектива, должностным лицам). Они воспринимают информацию, отбирают, отслеживают и частично оценивают ее. На этой основе регулирующие органы делают окончательную оценку информации, принимают решение и выдают управленческие команды, которые поддерживают стабильность публичного коллектива или, напротив, изменяют его.

Управленческий процесс имеет определенную цель, намеченную волевым путем субъектом (органом, должностным лицом и т. д.). Цель реализуется, если достигнут заранее намеченный результат. Если результата нет или получен иной результат (в частности, противоположный), управленческий процесс не состоялся, состоялся с обратным знаком (с минусом при противоположном результате) или состоялся частично.

На любом этапе в управленческом процессе могут возникнуть сбои. Они появляются в результате поступления неверной информации, неправильного ее восприятия, неквалифицированной оценки, ошибочной цели управления, неверного управленческого решения, неправильно избранных или поданных команд. Поэтому на любом этапе управленческого процесса важен контроль за его развитием. В государстве, в местном самоуправлении, добровольных объединениях существуют различные формы контроля и специализированные контрольные органы (судебный контроль, ревизионные комиссии и др.).

Исследователи называют различные принципы управления как такового и разное их число (наибольшее (14) названо французским автором А. Файо́лем). Подавляющее большинство из них применимы, иногда с некоторыми

особенностями, к публичному управлению, другие нуждаются в переосмыслении. В результате складываются следующие принципы публичного управления:

1. Публичная власть управляющего. Для публичного управления необходима власть, право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Разумеется, полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой — муниципального управления неодинаковы.
2. Единство руководства и разделение управленческого труда. Без единого руководства возникает хаос, а разделение труда обеспечивает специализацию, т. е. качество управления.
3. Единство распорядительства по определенному кругу вопросов и конкретность исполнителей. При множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без конкретного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.
4. Подчинение интересам публичного управления иных интересов лиц, находящихся на публичной службе. Разумеется, у органа, должностного лица государства, муниципального образования, общественного объединения и интересы разные, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы управления.
5. Необходимая степень централизации и иерархии в управлении. Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.
6. Постоянство управленческого персонала. Текучка руководителей и исполнителей вредна для дела.
7. Справедливость в отношении начальников, подчиненных, сотрудников управляющего органа. Поощрения и наказания должны быть соразмерны поступку и расцениваться коллективом как обоснованные, справедливые (легитимные).

8. Обратная связь в управлении. Управляющий должен учитывать результаты своих действий и корректировать их, если обратная связь указывает на необходимость этого.
9. Вознаграждение управленческого труда. Этот труд должен оплачиваться в соответствии с его общественной полезностью, количеством и качеством.

Виды публичного управления

В соответствии с различными видами публичных коллективов существуют разные виды публичного управления. Во-первых, это международное публичное управление. Оно осуществляется органами, которые созданы мировым сообществом или региональными международными объединениями. Таким образом, международное публичное управление может иметь глобальный или региональный характер. В любом случае оно является производным от государств, которые создают соответствующие международные органы.

Во-вторых, это публичное государственное управление. Оно осуществляется в пределах государственно организованного общества той или иной страны. Публичное управление может на деле осуществляться и в непризнанных мировым сообществом государственных образованиях (например, Сахарская Арабская Республика, Абхазия, Приднестровская Республика) в предгосударственных образованиях. У них бывают свои президенты, парламенты, другие органы и должностные лица, они реально контролируют ситуацию, управляют на территориях непризнанных государств. Аналогичная ситуация складывалась на территориях, освобождаемых от колонизаторов во время освободительных войн. Эта разновидность публичного управления может быть названа паргосударственным правлением (подобным государственному).

В-третьих, особая разновидность публичного управления существует в субъектах федерации. Иногда они называются государствами (в России — республиками), имеют собственных президентов. В российском законодательстве власть субъектов Федерации является государственной властью,

как и власть Федерации. Публичное управление субъекта федерации отнесено конституцией (иными законами) к его ведению.

В-четвертых, публичное управление существует в автономных образованиях (например, Шотландия в Великобритании, Аландские острова в Финляндии). В данном случае, в отличие от федерации, совместных полномочий нет (лишь в Испании наблюдается нечто похожее), автономиям резервирована для управления довольно узкая сфера (вопросы сельского хозяйства, охоты, рыболовства, рынков, кладбищ и др.). Это автономное публичное негосударственное управление.

В-пятых, публичное управление существует в муниципальных образованиях, представляющих собой территориальный коллектив. Государство или субъект федерации устанавливает в своей конституции и законах сферу муниципального управления как местного управления. Это публичное негосударственное муниципальное управление.

Что же касается публичного управления в административно-территориальных единицах, то они не представляют собой территориального коллектива. Их жители (граждане) не создают выборных органов. В административно-территориальной единице управляют чиновники общей компетенции, назначенные «сверху» федерацией или субъектом федерации. Поэтому публичное управление в административно-территориальной единице — это продолжение государственного или квазигосударственного управления.

Вместе с тем в любой стране (кроме единичных стран мусульманского фундаментализма) существуют добровольные объединения. Некоторым из них (например, партиям) присущи элементы публичного коллектива. В таких объединениях существует особая разновидность управления — публичное корпоративное управление. Есть добровольные объединения, основанные на единстве не общественных, а личных или частных интересов (например, религиозные организации, акционерные общества). В целях полноты картины в книге рассматривается и управление в таких объединениях.

2.3. СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21 декабря 2021 г. принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В настоящее время продолжается процесс приведения действующего законодательства в соответствие с обновленной Конституцией Российской Федерации, поэтому сферу организации власти в субъектах Российской Федерации изменения не могли не коснуться. Закон № 414 направлен на совершенствование организации публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Нашедший отражение в положениях Конституции Российской Федерации термин «публичная власть» на практике уже длительное время использовался. Часть 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что власть народа осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В своем Постановлении 2002 г. (абз. 2 п. 2.1) Конституционный суд указывает, что на основе конституционного принципа народовластия многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляя ее как непосредственно, так и через органы публичной власти. Таким образом, введение понятия «публичная власть», отсутствовавшего в тексте Конституции Российской Федерации, принадлежит Конституционному суду РФ. Закрепление категории «публичная власть» в новой редакции Конституции является важным и своевременным шагом.

Ранее в Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П Конституционный суд РФ использовал понятие «уровни публичной власти», отмечая, что определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти в той части, в которой это не касается совместного ведения РФ и ее субъектов, относится к ведению субъектов РФ и местного самоуправления, что вытекает из

смысла положений п. «н» ч. 1 ст. 72, ст.ст. 73 и 130 Конституции РФ (абз. 3 п. 1 мотивировочной части).

Главным в ст. 132 Конституции РФ в 2020 году стало провозглашение единства публичной власти, предусматривающего вхождение в нее всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также обязанность их взаимодействия в целях наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

«Координация деятельности всех уровней власти — и государственной, и муниципальной — должна быть эффективной и подтвержденной ресурсами, при этом оставаясь в рамках Конституции России», такое мнение высказал Президент Владимир Путин еще в октябре 2019 года.

Таким образом, в Российской Федерации существует несколько уровней публичной власти: государственная власть, которая в силу федеративной природы государства подразделяется на государственную власть РФ и государственную власть субъектов РФ, а также муниципальная власть. Вместе с этим обосновывают необходимость включения в структуру публичной власти также гражданского общества. Понятие же единой системы публичной власти дается также в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» № 394 — ФЗ от 08.12.2020 (ч. 1 ст. 2): «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

Исходя из этого определения, Законом № 414 устанавливаются не только принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, утверждается система органов государственной власти субъекта Российской Федерации, но также и порядок разграничения и передачи полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Положениями рассматриваемого закона выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации. При этом значительная часть действующих правовых норм Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нашли свое отражение и в положениях закона № 414 еще на этапе законопроектной работы.

Согласно части 2 статьи 4 Закона № 414 систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (глава субъекта Российской Федерации), высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (правительство субъекта Российской Федерации), иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Статус законодательных (представительных) органов государственной власти значительных изменений не претерпел, но изменен статус о высшем должностном лице субъекта РФ.

Законом № 414 высшее должностное лицо признается обязательным органом публичной власти. Как отмечалось в заключении Комитета по государственному строительству и законодательству, это необходимо с учетом особенностей правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, характера и круга решаемых им публичных задач. Кроме того, это отражает фактическую систему

органов государственной власти практически всех субъектов Российской Федерации. Также указывалось, что высшее должностное лицо осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации, определяет не только структуру, но и систему органов исполнительных органов субъекта Российской Федерации, что позволит более гибко осуществлять регулирование в данной сфере.

Таким образом, по сравнению с действовавшим законодательством, Закон № 414 существенно меняет положение высшего должностного лица в системе органов власти субъекта РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ высшее должностное лицо не являлось обязательным органом в системе органов государственной власти субъектов РФ и эта должность могла быть предусмотрена Конституцией (Уставом) субъекта РФ.

Кроме того, в настоящее время в Российской Федерации не существует единственной модели организации системы органов государственной власти на региональном уровне. Это объясняется влиянием разных факторов: многообразием видов субъектов РФ, историческими предпосылками, территориальными и национальными особенностями региона. Тем не менее, в целом система органов государственной власти субъектов РФ соответствует основным принципам организации управления

Закон выделяет три действующие модели построения органов исполнительной власти. Руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта на основании единоначалия при отсутствии коллегиального высшего органа исполнительной власти.

1. Руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего органа исполнительной власти) при наличии высшего коллегиального органа исполнительной власти, который возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ.
2. Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет общее руководство регионом, в том числе и

исполнительной властью, а высший орган исполнительной власти возглавляет отдельное лицо — председатель правительства, руководитель администрации и т.д.

После принятия Закона № 414 право на существование на законных основаниях получила и третья модель.

В Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ указал, что высшее должностное лицо является элементом системы органов исполнительной власти, поскольку его статус определен в гл. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ об органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В тех регионах, где высшее должностное лицо субъекта не возглавляет высший орган исполнительной власти, глава региона фактически выведен из системы разделения властей. Такая модель копирует систему организации федеральных органов государственной власти, что приводит к сомнению в должной реализации принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, провозглашенного ст. 10 Конституции РФ.

Если в действующем Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ статьи о высшем должностном лице размещены в главе, определяющей статус органов исполнительной власти субъекта РФ, то в Законе № 414 ему посвящена отдельная глава. В соответствии с действующим ФЗ положения о высшем должностном лице содержались в главе об органах исполнительной власти, при этом фактически он в ряде субъектов выведен за рамки системы разделения властей, но при этом его можно отнести только к исполнительной власти. А в соответствии с новым законом статус высшего должностного лица определяет отдельная глава закона, тем самым «узаконивая» эту модель организации власти в указанных субъектах, но при этом никак иначе, чем к исполнительной власти высшее должностное лицо все равно отнести нельзя.

В положении высшего должностного лица в системе органов власти субъекта в Законе № 414 определяет статья 31 «Об исполнительных органах субъекта Российской Федерации», включая высшее должностное лицо субъекта

Российской Федерации в систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации наряду с высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, иными исполнительными органами субъекта Российской Федерации.

Часть 5 статьи 32 Закона № 414 устанавливает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Таким образом, положения Закона № 414 включает высшее должностное лицо субъекта РФ в число обязательных в системе органов публичной власти субъекта РФ.

Наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации теперь является «Глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 20 Закона № 414).

Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. При этом конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций может быть предусмотрено другое — дополнительное наименование должности высшего должностного лица, высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 20, ч. 3 ст. 32 Закона № 414).

Теперь целый ряд субъектов должен будет использовать не только свое сложившееся наименование должности, но и ввести общее название — глава субъекта, изменив соответствующие положения своих Конституций (Уставов). В отношении законодательных органов государственной власти субъектов таких изменений Закон № 414 не предусматривает.

При этом в новом законе (ч. 5 ст. 20) оговаривается и положение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ о том, что наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ не может совпадать с наименованием должности главы государства.

Переименование высших должностей в субъектах РФ началось в 2010 году и завершилось в 2022 году. В Татарстане должность президента республики переименовали. После окончания срока полномочий действующего главы данного субъекта Федерации его руководитель будет называться раис (глава).

Закрепленный в Конституции РФ (ст. 10) принцип разделения властей относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства. При этом разделение властей обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах РФ, что подтверждается Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2 П.

В основных законах некоторых субъектов РФ даже в формулировке принципа разделения властей отсутствует указание на судебную власть: «Государственная власть осуществляется на основе разделения властей на законодательную и исполнительную власть» (Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У); «Государственная власть осуществляется органами законодательной (представительной) и исполнительной власти на основе разделения властей» (Устав Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. № 45). В то же время в уставах субъектов РФ есть отдельные положения о судебной власти, которую осуществляют на соответствующей территории звенья федеральной системы судов, однако может и не быть норм о своих судах (как известно, такими могут быть мировые судьи). В реальности судебная власть субъектов РФ в лице мировых судей осуществляется, но в конституциях и уставах ряда субъектов РФ она не получила должной правовой регламентации.

Однако, в Законе № 414 (часть 8 статьи 4) закрепляется положение о судебной власти в субъектах РФ, установлено, что мировые судьи субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о судебной системе, иными федеральными конституционными и федеральными законами, да и название закона опять же этому способствует.

Таким образом система органов государственной власти субъекта РФ является элементом единой системы публичной власти РФ и в то же время, несмотря на связанность их общими принципами организации и функционирования публичной власти, каждый уровень власти самостоятелен в пределах ведения и полномочий.

Закон № 414 об организации публичной власти в субъектах РФ имеет иную структуру, наполнен и новыми положениями, существенно изменяющими действующий статус органов государственной власти субъекта РФ, но также сохранил и значительную часть положений действующего федерального закона. В любом случае, субъектам РФ предстоит провести большую работу по приведению в соответствие региональных Конституций и Уставов с положениями нового закона.

Контрольные вопросы по главе 2:

1. Конституционные основы публичной власти в Российской Федерации
2. Принципы публичной власти
3. Виды публичного управления
4. Публичная власть в субъектах Российской Федерации
5. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации
6. Модели организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации
7. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

III. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ

3.1. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Развитие человечества после разложения первобытно-общинного строя и появления частной собственности привело к возникновению государства. Его отличие от первобытно-общинного строя заключается в образовании публичной власти, которая в своей основе не совпадает непосредственно с населением. Публичная власть находится над обществом, в определенной степени противопоставляя себя этому обществу.

Публичную власть создал для защиты своих интересов экономически господствующий класс, возникший в результате присвоения основных средств производства.

Люди, создавшие государство как политическое сообщество, отдают ему ровно столько власти, сколько необходимо и достаточно государству для достижения главной его цели. Эта цель заключается в том, чтобы каждый из этих людей и все они вместе могли обеспечивать, сохранять и реализовать свои гражданские интересы: жизнь, здоровье, свободу, а также владение такими благами как деньги, земли, дома и т. д., тем, что английский мыслитель XVII в. Джон Локк называл собственностью. В качестве средств, призванных содействовать осуществлению этой цели, Д. Локк рассматривал законность, разделение властей, оптимальную форму правления, право народа на восстание в связи со злоупотреблениями властью и др. При этом, с точки зрения Д. Локка, законом можно считать лишь тот акт, который указывает разумному существу поведение, соответствующее его собственным интересам и служащее общему благу.

В результате образования публичной власти из общества выделилась группа людей, осуществляющая управление другими людьми.

В окружающем нас мире можно выделить три составляющие понятия «управление», определяемые формами движения материи: неживую природу, живую природу и человеческое общество.

В каждой из этих составляющих протекают процессы развития, осуществляемые под воздействием определенных факторов и условий. Некоторые из этих факторов можно рассматривать как управление в неживой природе или технических системах, управление в живой природе или биологических системах, управление в человеческом обществе или социальных системах.

Управление техническими системами (производственно-техническими процессами, механизмами, системами машин) называют управлением вещами, которое изучается в основном техническими науками.

Управление в живой природе, называемое управлением биологическими системами — объект изучения естественных наук.

Управление как воздействие на людей, их группы, коллективы, классы относят к социальному управлению. Эта область изучается общественными (социальными) науками.

Наиболее общие законы и принципы управления рассматривает наука кибернетика. В соответствии с делением окружающего нас мира на неживую природу, живую природу и человеческое общество кибернетика разделяется на техническую, биологическую и социальную.

Понятие «социальное управление» рассматривается в узком и широком значении слова.

В узком значении социальное управление определяется как процесс воздействия на коллективы людей для достижения поставленных целей.

В широком смысле социальное управление рассматривается как сфера деятельности людей.

Объективная необходимость управленческого труда порождает особую группу работников — управляющих.

В сферу деятельности людей по социальному управлению, помимо управленческих работников, входят научные работники, занимающиеся исследованиями и разработками в сфере социального управления, а также преподаватели, осуществляющие подготовку, переподготовку и повышение квалификации управленческих кадров.

Необходимость социального управления обусловлена, прежде всего, фактом разделения труда в группах людей, в крупных коллективах, в масштабе государства, а также необходимостью его кооперации. Следовательно, как совместный труд составляет основу всякого человеческого общества, так и управление является необходимым элементом этого общего труда, существования и развития общества.

Сущность социального управления заключается в целенаправленном, организующем воздействии на коллективы людей для обеспечения материальных и духовных условий их жизнедеятельности.

Понятие социального управления означает, во-первых, что говорится о воздействии на общественные, а не технические системы; во-вторых, что это воздействие осуществляется на все общество, а не на его отдельные части.

Социальное управление разделяется соответственно сферам общественной жизни на управление социально-политической сферой или *управление государством, управление экономикой (управление производством), управление сферой духовной жизни, управление семейно-бытовой сферой*.

В государствоведении управление рассматривается на трех уровнях функционирования: — *управление делами общества*, — *управление делами государства*, — *непосредственно государственное управление*.

Управление делами общества осуществляется посредством реализации социального управления. Субъектом социального управления выступает политическая система общества, включающая государство, политические и общественные организации, объединения граждан.

Управление делами государства включает непосредственное осуществление государственной власти, государственное управление, правосудие и прокурорский надзор. Эти виды государственной деятельности имеют своих субъектов в виде

законодательных органов государственной власти, исполнительных органов государственной власти, органов суда и органов прокуратуры.

Непосредственно государственное управление понимается как деятельность государственных органов исполнительной власти — органов государственного управления.

Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации не упоминается о государственном управлении, оно является реальностью, без которой невозможно функционирование государственно-властного механизма. Все это позволяет сделать вывод: государственное управление представляет собой особый вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

В соответствии с вышеизложенным, **под государственным или муниципальным управлением** понимается деятельность государственного или муниципального исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия решений (правовых актов), организации и контроля исполнения этих решений (актов) и решений (актов) органов законодательной (представительной) власти.

Государственная власть и государственное управление

Управление в обществе связано с использованием власти. Слово «власть» употребляется очень широко употребляется в человеческом обществе. Это — реальная возможность осуществлять свою волю даже вопреки сопротивлению.

В Конституции Российской Федерации говорится, что «**Государственная власть** в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды

Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Важнейшие элементы власти в обществе: *психологический* (воля субъекта власти), *рецепционный* (восприятие этой воли объектом власти), реализационный (добровольное исполнение или силовое принуждение, последнее может иметь самую разную форму, в том числе психологического давления) и *информационный* (обратная связь от объекта к субъекту о мероприятиях по выполнению воли субъекта или об отказе сделать это).

Различают власть личную, или персональную (например, в семье или в отношениях господина и слуги), корпоративную (власть в общественной организации, распространяющуюся только на членов, которые добровольно в нее вступили и в любое время вправе выйти из организации) и социальную.

Иногда особо выделяют военную власть, технократию или экспертократию (власть специалистов, нередко готовящих важнейшие решения) и др. В конечном счете это проявление или обслуживание социальной власти.

Социальная власть — власть народа в обществе, взятом как целое, власть его большинства, доминирующего в обществе класса, в некоторых условиях — власть номенклатуры. Она имеет политический характер и свое выражение находит в государственной власти, которая, как производная, тоже является политической, но приобретает известную самостоятельность и, как особое явление, отличается от политической власти народа или класса.

Во-первых, всякая государственная власть является политической, но не всякая политическая власть — государственная.

Во-вторых, политическая власть — имманентная принадлежность народа (народный суверенитет), его большинства, класса, который действует (особенно во время революции) от имени народа. Государственная власть — принадлежность государства, от его имени ее осуществляют государственные органы и должностные лица.

В-третьих, государственная власть юридически подкреплена и почти всегда (кроме революционных событий)

обладает верховенством в обществе. Она суверенна и универсальна, так как регулирует все сферы жизни общества, которые целесообразно регулировать таким образом и которые поддаются регулированию. Остальные разновидности власти в обществе имеют частный и подчиненный характер.

В-четвертых, негосударственная политическая власть и государственная политическая власть имеют разные формы и механизмы своего осуществления. Политическая власть народа, его политическая воля проявляются, например, при осуществлении различных форм непосредственной демократии (выборы, референдум и др.), в освобожденных районах эта власть опирается на вооруженные отряды. Государственная власть формализована, она реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды и др.).

Таким образом, *государственная власть* — продолжение и высшее проявление политической воли и власти (суверенитета) народа (иной крупной социальной общности в особых условиях). Это — суверенная, верховная и универсальная власть, имманентно присущая современному обществу, являющаяся его необходимой функцией, осуществляемой специализированным государственным аппаратом. Она использует в качестве своих важнейших инструментов правовое регулирование и возможность легального и легитимного принуждения.

Разновидности государственной власти.

Существует множество классификаций государственной власти с точки зрения ее характера, пределов действия, задач и методов осуществления и т. д.

По социальному характеру различают власть народа и власть определенного социального класса, слоя (например, диктатура пролетариата в прежних государствах тоталитарного социализма).

С точки зрения территориальных пределов действия различается *федеральная государственная власть и государственная власть каждого субъекта федерации.*

В зависимости от методов осуществления выделяют *демократическую и недемократическую (авторитарную, тоталитарную и др.) государственную власть.*

Демократическая государственная власть выражает интересы большинства населения и осуществляется в соответствии с принципами политического многообразия, многопартийности, разделения властей, уважения прав человека, признания местного самоуправления, правового государства и др.

Авторитарную государственную власть обычно связывают с нарушением прав человека, применением насилия, с господствующим положением исполнительной власти, когда парламент и суды играют второстепенную роль.

Тоталитарная власть помимо этих признаков характеризуется закреплением в конституции руководящей роли одной определенной партии (обычно устанавливается однопартийность), парламент и суды превращаются в декоративные институты, создаются слитные партийно-государственные структуры. В условиях тоталитаризма обычно утверждается личная власть (например, власть фюрера в фашистской Германии).

В России государственная власть имеет демократический характер. В соответствии с Конституцией Российской Федерации: *«Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»* (ст. 1, п.1.). В целом она осуществляется в интересах всего многонационального народа России.

Легализация и легитимация государственной власти. Органы государственной власти, издавая нормативные акты или принимая решения (суды и др.), легализуют (от лат. *lex* — закон), т. е. делают законными, или, напротив, нелегальными те или иные отношения в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь, сама государственная власть тоже нуждается в легализации (узаконении).

Легализация государственной власти — юридическое провозглашение и закрепление правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности. Во-первых, законным должно быть ее происхождение. Узурпация, захват государственной власти, ее присвоение незаконны. Во-вторых, законной должна быть организация власти. В современном государстве она должна быть установлена конституцией, другими законами и не может осуществляться без непосредственного участия народа (выборов, референдума

и др.), без представительных органов, парламентов и т. д. В-третьих, законной должна быть сфера полномочий государственной власти, круг отношений, который государственная власть вправе и может регулировать. Ее вмешательство не безгранично, она не вправе ограничивать частную жизнь граждан. Наконец, законными должны быть формы и методы осуществления власти, деятельности государственной власти. Они должны основываться на применении норм права с учетом общечеловеческих ценностей. Массовый террор, преследование инакомыслящих и т. д. лишают государственную власть подлинной легальности.

В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется прежде всего конституциями, принятыми демократическим путем (на референдуме, учредительным (конституционным) собранием и др.).

Легализация органов государственной власти, порядка их создания, деятельности осуществляются также иными правовыми актами, законами (например, законы о выборах Государственной Думы и Президента РФ), указами президента, постановлениями правительства, постановлениями органов конституционного контроля.

Нарушение принципа легальности (правовых норм) предполагает *юридическую ответственность* государственных органов и должностных лиц — политическую (отставка правительства, импичмент президенту), уголовную (предание суду за незаконное использование государственной власти при исполнении служебных обязанностей), гражданскую (возмещение ущерба, причиненного государству, юридическим и физическим лицам при незаконном использовании государственной власти)

В основе термина «легитимация» лежит корень того же латинского слова, что и термина «легализация», но первому из них придается иное истолкование. Это тоже узаконение, но не только правовое, нередко не имеющее отношения к праву, наконец, иногда противоречащее правовым нормам.

Легитимность — состояние не юридическое, а фактическое, не обязательно формальное, а чаще — неформальное. *Легитимация государственной власти* — процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство

легитимности, выражающие правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей.

Легитимная государственная власть — власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны прежде всего не с юридическими нормами, а с материальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого человека. В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым, их убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы.

Следствие легитимности — авторитет государственной власти у населения, признание права управлять и согласие подчиняться. Легитимность повышает эффективность государственной власти.

Легитимация государственной власти находит свое выражение в ее поддержке населением, об этом могут свидетельствовать результаты голосования на выборах президента, парламента, итоги референдума, массовые демонстрации в поддержку правительства, которому, например, угрожают силы реакции, выступления в защиту государственной власти при попытках переворота, одобрение проектов решений, предлагаемых органами государственной власти на общегосударственных или местных обсуждениях.

Существует несколько форм легитимации государственной власти. Принято различать *традиционную, харизматическую и рациональную*.

Традиционная легитимация связана с обычаями, иногда с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной зависимостью. Наиболее яркое свидетельство этого — легитимация полуфеодально-теократической государственной власти в некоторых мусульманских странах Востока.

Харизматическая легитимация (харизма — от греч. charisma — божественный дар, божественная милость) обусловлена особыми качествами выдающихся личностей. К

числу таких качеств могут относиться природные способности, пророческий дар, сила духа и слова. Этому способствует также создаваемый культ личности вокруг «вождей». Харизмой обладали Чингисхан, Наполеон, А. Гитлер, И.В. Сталин, Мао Цзэдун и др.

Рациональная легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой этой власти. Основой рациональной легитимации являются не популистские лозунги и обещания (хотя, и они могут дать кратковременный эффект), а практическая деятельность государственной власти, работа органов государства на благо населения, открытый и честный диалог власти с населением, умение признать свои ошибки, изменить, хотя бы частично, свою деятельность под влиянием доводов своих оппонентов.

3.2. ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, РАЗДЕЛЕНИЕ И СУБСИДИАРНОСТЬ ЕЕ ВЕТВЕЙ

В государстве не может быть несколько «государственных властей», принципиально различных по своему характеру (сказанное относится и к федеративным государствам, где существует однотипная государственная власть федерации и ее субъектов). Государственная власть является единой по своему существу.

Конституция Российской Федерации (статья 10) закрепляет то, что «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ее на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Единство государственной власти формируют три составляющих.

Во-первых, это *социальное единство*. Государственная власть, даже складывающаяся на основе блока различных социальных сил, не может быть социально разнородной, ей необходима социальная определенность. Иначе она не

сможет выполнять задачи по государственному руководству обществом (независимо от того, как эти задачи понимаются).

Во-вторых, это *единство целей и направлений деятельности государственной власти, всех ее органов и должностных лиц*, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом. Разные государственные органы не могут ставить и решать принципиально разные задачи, не согласующиеся с общей линией правительства. Это приведет к потере управляемости обществом.

В-третьих, это *организационное единство*. Органы государственной власти, методы ее деятельности образуют определенную систему. Эта система строится, прежде всего, на основе единства и разделения ветвей государственной власти.

В демократическом государстве действует принцип разделения властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена тремя положениями: 1) о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов, уравнивании; 2) о необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения общих целей; 3) о субсидиарности властей, когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм, органы другой ветви своими действиями могут дополнять осуществление функций первой.

Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возражает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь. Современный опыт показал, что концепции единства и разделения властей в их соответствующей трактовке не противоречат друг другу, не исключают друг друга, являются взаимодополняющими. Некоторые новые конституции содержат положения, сформулированные с учетом современных представлений о совместимости единства и разделения властей, в том числе о том, что государственная власть едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную при взаимодействии их между собой и с использованием системы сдержек и противовесов.

Этот принцип закреплен сейчас в Конституции РФ, определяя все ветви власти как единую публичную власть

Государственное управление как способ реализации государственной власти.

Государственное управление (управление государством), понимаемое в самом широком смысле этих слов, — это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, т. е. реализация государственной власти во всех ее формах и методах. Разные органы власти выполняют определенные законодательно закрепленные задачи по управлению государственными делами.

Одни государственные органы имеют собственные властные, решающие полномочия. Например, законодательные органы или президент решают задачи по установлению общих правил для управления и контроля. При этом конкретные управленческие задачи они поручают решать подчиненным органам. Другие органы и должностные лица непосредственно занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Есть специальные органы, которые занимаются проверкой соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Такие органы участвуют в государственном управлении.

Нередко создаются смешанные, государственно-общественные органы (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов). Они также в какой-то мере могут выполнять управленческие задачи, например, при принятии согласованного решения между различными общественными и государственными институтами.

Иногда некоторые функции государственных органов передаются общественным органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют задачи государственного управления. С этой целью им передаются и материальные средства (финансы и др.), необходимые для выполнения таких функций.

В настоящее время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского Союза. Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться на физических и юридических лиц государств — членов или соответствующие нормы должны быть включены в собственное право таких государств. Например, Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства — члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. С 16 марта 2022 года Россия была исключена из Совета Европы и таким образом вышла из-под юрисдикции ЕСПЧ.

Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. о создании союзного государства. Также, существуют договора в рамках ОДКБ, ШОЗ и др.

Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

3.3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ

В Российской Федерации **система государственного управления** складывается из институциональной, нормативно-правовой, функционально-структурной, кадровой, коммуникативной и профессионально-культурной подсистем. Она построена в соответствии с конституционно закрепленными *принципами*:

- демократии и гуманизма;
- разделения властей;
- верховенства Конституции и федерального законо-

- дательства на всей территории России;
- федерализма, включающего государственную целостность России;
- единства системы государственной власти как публичной власти;
- разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов РФ;
- открытости в деятельности органов власти.

Все государственные органы РФ образуют **единую целостную систему**. Согласно Конституции России, в данную систему входят федеральные органы государственной власти, формирование которых находится в ведении Российской Федерации, и органы государственной власти субъектов РФ. Единство их системы обеспечивается тем, что она основана на государственной целостности РФ, а также на единстве системы государственной власти.

Основу *институциональной системы* государственного управления составляет *государственный орган* — это учрежденное в установленном порядке образование, выполняющее от имени государства одну или несколько функций, обладающее организационным единством, собственной компетенцией и полномочиями.

Единство системы государственных органов России находит проявление в разграничении полномочий и предметов ведения между РФ и субъектами РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе Конституции РФ, Федеративных и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Также единство проявляется в том, что все органы действуют на совместной основе, они находятся во взаимосвязи, взаимозависимости и взаимодействии. При этом одни органы системы могут избираться либо назначаться другими, одни руководят другими, одни подотчетны или подконтрольны другим. Между всеми элементами системы устанавливается тесная правовая и организационная взаимосвязь.

Единство системы государственных органов РФ находит подтверждение о том, что её составные части в свою очередь образуют *собственную систему органов*. Так, в соответствии со статьёй 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Государственная власть в Российской Федерации согласно статьи 10 Конституции РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Соответственно и система органов власти РФ состоит из нескольких их видов. Каждый из указанных видов представляет собой подсистему единой системы государственных органов РФ. Она в свою очередь может делиться по различным признакам на иные входящие в неё звенья (рис. 1).

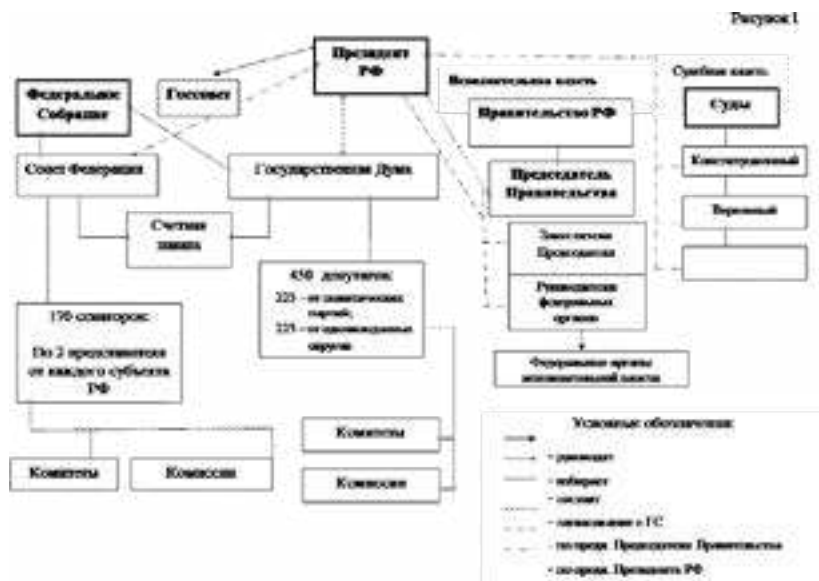


Рис. 1. Система органов власти Российской Федерации.

Президент РФ является главой государства, гарантом соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Согласно статье 80 Основного закона он обеспечивает взаимодействие и согласованное функционирование всех элементов системы государственной власти. Президент реализует общее руководство деятельностью Правительства России и иных звеньев исполнительной власти

Система органов законодательной власти представлена:

— Федеральным Собранием парламентом Российской Федерации, которое является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст.94). Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 95);

— народными и государственными собраниями, верховными советами, законодательными собраниями республик РФ;

— думами, законодательными собраниями, областными собраниями и другими законодательными структурами власти областей, краев, городов федерального значения, автономных округов и еврейской автономной области.

Главная особенность органов законодательной власти заключается в том, что они могут избираться непосредственно народом, другим образом они формироваться не могут. Их совокупность создает *систему представительных органов государственной власти Российской Федерации*. Они, как законодательные структуры, отражают государственную волю многонационального народа РФ, а также придают ей общеобязательный характер. Они вырабатывают **решения**, которые воплощаются в соответствующих актах, а также принимают меры для исполнения собственных решений и контролируют их реализацию. Решения законодательных собраний являются обязательными к исполнению всеми иными органами данного уровня, всеми нижестоящими структурами госвласти и местного самоуправления.

В России *государственные органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные* (субъектов РФ). Федеральным законодательным и представительным органом России выступает **Федеральное Собрание РФ**. Оно является общегосударственным, общероссийским органом

государственной власти, который действует на территории всей России. Все иные законодательные органы государственной власти на территории РФ являются органами власти субъектов РФ, они действуют в пределах территории соответствующего субъекта Федерации.

Органами системы исполнительной власти являются:

— Правительство Российской Федерации, осуществляющее полномочия, под общим руководством Президента Российской Федерации (ст.110 Конституции РФ);

— иные федеральные структуры исполнительной власти (министерства, службы, агентства Правительства России);

— органы исполнительной власти субъектов РФ (главы субъектов РФ, их правительства, министерства и другие ведомства).

Все они в целом формируют *единую систему исполнительной власти*, которую возглавляет Правительство РФ.

Согласно Конституции РФ (ст.83) Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.

Представление по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой или освобождения Президентом Российской Федерации от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации.

Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства Российской Федерации освобожден от должности Президентом Российской Федерации (ст.112).

Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров Президент Российской Федерации вправе назначить заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства Российской Федерации. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением должностей федеральных министров остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

В предыдущем случае, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Органы исполнительной власти занимаются особым видом государственной деятельности, которая имеет распорядительный и исполнительный характер. Они исполняют положения актов представительных структур государственной власти, указов Президента, а также организуют их исполнение либо своими распоряжениями обеспечивают их реализацию.

Субъекты исполнительной власти издают **собственные распоряжения** на основе и во исполнение положений Конституции РФ, конституций и уставов её субъектов, федеральных законов и законов представительных органов субъектов РФ, нормативных указов Президента и нормативных актов руководителей субъектов Федерации, распоряжений и постановлений вышестоящих органов исполнительной власти.

По территории деятельности **органы исполнительной власти** принято делить на *федеральные и региональные*. К федеральным относят: Правительство РФ, федеральные министерства, комитеты и иные ведомства. К системе органов субъектов Федерации относят: глав администраций субъектов, их правительства, министерства, комитеты и другие ведомства.

В зависимости от характера полномочий *органы исполнительной власти* делятся на:

— *органы общей компетенции*, они занимаются всеми либо многими отраслями исполнительной деятельности. К ним относят, например, Правительство РФ и правительства субъектов Федерации;

— *органы специальной компетенции*, они занимаются отдельными отраслями либо сферами исполнительной деятельности. К ним относят министерства, государственные комитеты и другие ведомства Федерации и её субъектов.

В зависимости от способов принятия решений органы исполнительной власти делятся на *коллегиальные и*

единоначальные. Коллегиальными являются Правительство РФ и правительства её субъектов. Единоначальными выступают министерства и комитеты.

Органами судебной власти в России являются: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, иные федеральные суды, суды субъектов РФ. Совокупность субъектов правосудия формирует *судебную систему РФ*. Ключевой их особенностью выступает осуществление судебной власти через отправление конституционного, административного, уголовного, гражданского судопроизводства.

Особое место в системе государства занимает *прокуратура* (она не относится ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти). Согласно статье 129 Конституции, *Прокуратура РФ* представляет собой единую централизованную систему, при этом нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Ключевой особенностью органов прокуратуры выступает их право на осуществление *надзора за исполнением законов* представительными (законодательными) и исполнительными органами РФ и её субъектов, органами местного самоуправления и военного управления, их должностными лицами, а также соответствие издаваемых ими правовых актов положениям законодательства. Важной функцией прокуратуры является участие прокуроров в рассмотрении дел судами. Также прокуратура занимается расследованиями преступлений, что является своеобразной формой защиты прав потерпевшего от преступного посягательства.

В систему госорганов РФ также входят и *другие госорганы*, которые обычно выполняют различные **вспомогательные** и иные подобные функции. К ним относят: *Администрацию Президента РФ* (обеспечивает его деятельность); *Совет Безопасности РФ* (обеспечивает условия для реализации Президентом конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета страны, её независимости и государственной целостности), а также ряд иных государственных органов

Особой группой государственных органов, осуществляющих *контрольно-надзорные и иные полномочия*, не входящие в полномочия ни законодательных, ни исполнительных, ни

судебных государственных органов являются органы особой компетенции. К ним относятся Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, ЦБ РФ, Уполномоченный по правам человека РФ и др.

Таким образом, в системе государственных органов РФ существуют различные их виды, полномочия каждого из которых имеют свои особенности. Теперь более подробно рассмотрим данные институты государственного управления в стране.

3.4. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЕГО РОЛЬ, ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

В России должность президента была учреждена в 1991 г. Законодательство о выборах Президента Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 10.02.2003 года № 19 — ФЗ «О выборах Президента РФ», иные федеральные законы.

Президент Российской Федерации является *главой государства*.

Согласно обновленной Конституции РФ Президент РФ избирается на 6 лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и не может быть переизбран более чем на два срока подряд.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное

функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации *назначает Совет Федерации Федерального Собрания* Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня срока официального опубликования решения о назначении выборов.

Кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации вправе выдвинуть

свою кандидатуру на должность Президента Российской Федерации.

Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Избиратель может входить только в одну группу избирателей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата.

О месте и времени проведения собрания группы избирателей не позднее чем за пять дней до дня проведения указанного собрания должна быть оповещена Центральная избирательная комиссия Российской Федерации либо избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, на территории которого планируется проведение указанного собрания.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации.

Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру, не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации обращается в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей.

Протокол собрания группы избирателей должен содержать решения:

1. об образовании группы избирателей;
2. о поддержке самовыдвижения кандидата с указанием сведений о кандидате;
3. о назначении уполномоченных представителей группы избирателей с указанием сведений, определенных Федеральным законом.

Группа избирателей вправе поддержать самовыдвижение только одного кандидата. В сведениях о кандидате,

выдвинутом в порядке самовыдвижения, а также в избирательных документах делается запись: «Самовыдвижение».

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Кандидат, выдвинутый политической партией, не может выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Выдвижение кандидата политической партией производится после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации. Политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата.

Решение о выдвижении кандидата политической партией принимается на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и уставом политической партии.

Решение съезда политической партии о выдвижении кандидата оформляется протоколом (иным документом).

Уполномоченные представители политической партии не позднее чем через 25 дней представляют в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации решение съезда политической партии о выдвижении кандидата.

Кандидат может дать согласие баллотироваться только одной политической партии. Политической партией не может быть выдвинут кандидат, выдвинувший свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Кандидат, политическая партия, выдвинувшая кандидата, обязаны составить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Все документы для регистрации кандидата представляются кандидатом или уполномоченным представителем политической партии, выдвинувшей кандидата, в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации одновременно - не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования — до 18 часов по московскому времени.

Если количество выявленных при выборочной проверке недостоверных и недействительных подписей избирателей составит 5 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, проводится дополнительная проверка в установленном настоящей статьей порядке еще не менее 10 процентов подписей от необходимого для регистрации количества подписей избирателей.

Если суммарное количество недостоверных и недействительных подписей избирателей, выявленных при выборочной проверке, составит 5 и более процентов от общего количества подписей, подлежащих проверке дальнейшая проверка подписных листов прекращается, и регистрация кандидата не производится.

Регистрация кандидата не производится также в случае, если количества представленных подписей избирателей за вычетом подписей избирателей, признанных недостоверными и недействительными, недостаточно для регистрации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через 10 дней после приема необходимых для регистрации кандидата документов обязана принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

Каждому зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации с указанием даты регистрации. Сведения о зарегистрированных кандидатах в течение 48 часов после регистрации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает представителям средств массовой информации.

По решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации голосование на выборах Президента Российской Федерации может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Указанное решение может быть принято не позднее чем в десятидневный

срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации и не подлежит пересмотру.

При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации используется Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (далее - ГАС «Выборы»). Порядок использования ГАС «Выборы» определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (далее - Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»).

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования в последний день голосования.

Выборы проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства: в первом туре голосования президентом избирается кандидат, получивший более половины всех поданных голосов избирателей. Так был избран в 1991 г. Б.Н. Ельцин и в 2000 г. В.В. Путин. Если ни один из кандидатов не получит такого большинства, через две недели назначается второй тур голосования (повторное голосование), когда балотируются только два кандидата, набравшие больше голосов избирателей, чем другие кандидаты. В этом случае для избрания достаточно относительного большинства голосов: кто получил больше голосов из двух кандидатов, тот и избран.

Избранный Президент РФ, глава субъекта Федерации вступает в должность с момента принесения присяги. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов парламента, высших должностных лиц, судей органов конституционного контроля, руководителей общественных объединений, деятелей различных конфессий. Эта процедура называется инаугурация (от лат. *inauguro* — посвящаю). В отношении Президента РФ уже сложился определенный ритуал этой процедуры, которая проходит в Московском Кремле. Такая же процедура бывает и в субъектах РФ, хотя и в менее торжественной обстановке.

Полномочия Президента РФ заканчиваются в день принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Если же Президент РФ временно прекращает исполнение своих полномочий (например, Б.Н. Ельцин во время операции на сердце в 1996 г.), досрочно уходит в отставку (1999 г.) или смещается со своего поста, его полномочия немедленно переходят к главе Правительства РФ, исполняющему обязанности Президента. В 1999 г. в результате отставки Б.Н. Ельцина исполняющим обязанности Президента РФ стал Председатель Правительства РФ В.В. Путин, избранный затем (2000 г.) Президентом РФ.

Президент республики — орган единоличный, решения он принимает самостоятельно и несет за них персональную ответственность (она может выражаться в разных формах, рассматриваемых ниже).

Президент и ветви государственной власти.

Как глава государства Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществляя в том числе согласительные процедуры между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Он осуществляет и другие полномочия главы государства (ч. 2—4 ст. 80 Конституции РФ).

Наряду с характеристиками Президента РФ, относящимися к его положению главы государства, он имеет полномочия исполнительной власти. Согласно закону о Правительстве РФ, а также другим актам, ему непосредственно подчинены важнейшие федеральные министерства и ведомства, и только он руководит ими (министерства внутренних дел, иностранных дел, юстиции, по чрезвычайным ситуациям, Федеральная служба безопасности и т. д.). Правительство лишь координирует их деятельность с другими министерствами и ведомствами. Таким образом, в России, как и в некоторых других смешанных республиканских формах правления, власть Президента соединяет полномочия главы государства и некоторые важнейшие полномочия исполнительной власти, тесно связанные с прерогативами главы государства (защита

суверенитета государства, его целостности и независимости, гарантии прав и свобод человека и гражданина и др.).

Президент РФ сочетает два качества: *органа государства* (президентство федеративной республики) и *высшего должностного лица*. Как орган государства, Президент РФ, например, подписывает или отклоняет законы, распускает при определенных условиях Государственную Думу (с назначением даты выборов), назначает судей, осуществляет помилование. В качестве высшего должностного лица он председательствует на заседаниях Совета Безопасности, является Верховным главнокомандующим, руководит государственной службой и т. д.

Функции Президента РФ в государственном управлении.

Как глава государства, Президент РФ выполняет особые функции, которые не могут осуществлять другие органы государства.

Во-первых, Президент РФ — официальный и постоянный представитель государства внутри Федерации и вне ее. Внутри страны он имеет полномочных представителей в 9 федеральных округах, созданных в соответствии с Указом Президента России В. В. Путина № 849 от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Они не предусмотрены Конституцией РФ, в то же время их можно отнести к числу административно-территориальных единиц, объединяющих группы субъектов РФ, эти представители обеспечивают осуществление в них полномочий Президента.

Он назначает в другие страны и международные организации дипломатических представителей, действующих от имени РФ.

Во-вторых, Президент РФ — гарант Конституции РФ. Действуя в этом качестве, Президент следит за соблюдением Конституции, в том числе и при подписании законов, принятых парламентом.

В-третьих, он — гарант прав и свобод человека и гражданина. Он является, в частности, последней инстанцией, куда может обратиться осужденный для помилования.

В-четвертых, Президент РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Выполняя эти задачи, Президент действует, в частности, в качестве Верховного главнокомандующего, в случае угрозы безопасности государства он вводит военное и чрезвычайное положение.

В-пятых, Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. В этих целях он обращается с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию. Право определять основные направления внешней и внутренней политики государства — излишне широкое полномочие Президента РФ. Правда, Президент должен делать это в соответствии с Конституцией и федеральными законами (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

В-шестых, Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Для выполнения функций Президента при нем существует множество различных структур: Администрация Президента РФ, Совет Безопасности, Управление делами, множество различных совещательных органов — советов (по местному самоуправлению, по делам казачества, совет по культуре и искусству и т. д.).

Важнейший совещательный орган при Президенте РФ — *Государственный Совет*, созданный Указом Президента в 2000 г. 8 декабря 2020 года Владимир Путин подписал федеральный закон, определяющий статус Государственного Совета РФ.

21 декабря 2020 года Президент России Владимир Путин утвердил новый состав Государственного совета РФ. Председатель Совета — Президент РФ, членами Государственного Совета являются по должности Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Федерации). По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, представители местного самоуправления. По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета также могут быть включены иные лица.

Для решения текущих вопросов деятельности Государственного Совета формируется Президиум Государственного Совета. Персональный состав Президиума Государственного Совета определяется Председателем Государственного Совета. Президиум Государственного Совета рассматривает план работы Государственного Совета, а также повестку дня его очередного заседания и материалы к заседанию. Президиум Государственного Совета анализирует реализацию плана работы Государственного Совета и его решений.

В целях выполнения задач и осуществления функций Государственного Совета создаются комиссии Государственного Совета, а также могут создаваться рабочие группы и иные рабочие органы Государственного Совета. Комиссии Государственного Совета создаются по направлениям деятельности Государственного Совета. Комиссии Государственного Совета создаются решением Председателя Государственного Совета.

По итогам заседаний Государственного Совета оформляются решения, которые подписываются Председателем Государственного Совета.

В случае принятия Государственным Советом решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае принятия Государственным Советом решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования Российской Федерации или внесения изменений в такие документы соответствующая рекомендация направляется в Правительство Российской Федерации.

Большую роль играет другой орган Президента РФ — *Совет Безопасности РФ*, совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики по обеспечению национальной безопасности. Совет безопасности обеспечивает условия для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Полномочия Совета и его секретаря были существенно расширены в соответствии с указом Президента РФ № 590 от 6 мая 2011 г.

Полномочия и деятельность Президента РФ.

Полномочия Президента РФ — это, как правило, одновременно его обязанности. Так часто бывает в отраслях публичного права в отличие от частного, гражданского права. Имея права, государственный орган обязан их осуществлять, действовать, управляя государством и обществом. Вместе с тем не все права Президента РФ одновременно его обязанности (он, например, может председательствовать, а может по своему желанию и не председательствовать на заседаниях Правительства РФ) и не все обязанности — одновременно права. Некоторые из обязанностей имеют личный характер (например, предоставление сведений об имущественном положении при выдвижении кандидатуры на должность Президента РФ).

Полномочия Президента РФ могут быть разделены на несколько групп: 1) полномочия в сфере правового статуса личности; 2) полномочия, связанные с федеративным устройством государства; 3) полномочия в отношениях с парламентом; 4) полномочия в отношениях с органами исполнительной власти; 5) полномочия в отношениях с органами судебной власти; 6) полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций; 7) полномочия в военной сфере; 8) полномочия в области внешней политики.

Полномочия Президента, связанные с правовым статусом личности, вытекают из его положения гаранта Конституции. Основы правового статуса личности определяются Конституцией и законами, и главная задача Президента в этой сфере — обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина. Это делается самыми различными методами вплоть до введения чрезвычайного положения на территории страны и в отдельных местностях при массовых нарушениях прав и свобод. Чрезвычайное положение на территориях некоторых субъектов Федерации в связи с нарушениями прав и свобод граждан (в основном, по причине межэтнических конфликтов) вводилось несколько раз на части территории Северной Осетии — Алании, Ингушетии и др.

Президент РФ принимает лиц в гражданство РФ, дает разрешения на выход из российского гражданства, предоставляет право убежища в России иностранным гражданам, лицам без гражданства. Он вправе смягчать наказания, предоставлять помилование. В соответствии с указом Президента РФ с 2001 г. в каждом субъекте РФ действуют комиссии по помилованию, состоящие из представителей общественности и других лиц (11 человек, но в некоторых субъектах РФ — 14). Они назначаются высшим должностным лицом субъекта РФ и представляют ему свои заключения по конкретным делам, а последний обращается (не обращается) к Президенту РФ.

Глава государства присваивает высшие воинские и почетные звания РФ, награждает орденами и медалями РФ и даже сам учреждает некоторые ордена и медали (например, в 1994 г. учредил орден Мужества, медаль Суворова и др., в 1998 г. орден Св. Андрея Первозванного, в 2000 г. орден Св. Георгия).

Полномочия Президента РФ, связанные с федеративным устройством государства, вытекают из его функции по охране государственной целостности Российской Федерации и обеспечению взаимодействия органов государственной власти.

Обеспечивая целостность Федерации и взаимодействие органов государственной власти, Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ

и органами государственной власти субъектов РФ и между органами государственной власти субъектов РФ. В случае не достижения согласованного решения он может передать дело на разрешение соответствующего суда. Президент РФ может и сам быть стороной в согласительных консультациях (например, если Совет Федерации не утвердит его указ о чрезвычайном положении, не назначит на должность предложенную Президентом РФ кандидатуру).

Президент назначает и освобождает своих полномочных представителей. Такие представители назначаются в палаты парламента, в некоторые другие органы государства, в федеральные округа. Они содействуют осуществлению полномочий Президента в этих органах и на территориях (округах), координируют деятельность различных органов. Полномочные представители обладают исполнительно-распорядительными полномочиями по отношению к тем органам, при которых они состоят.

В соответствии с Указом Президента (2001 г.) полномочные представители Президента РФ подчиняются руководителю Администрации Президента РФ. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ, а также в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина. Такие акты приостанавливаются до решения вопроса соответствующим судом. Президент РФ приостанавливал действие указов президентов Ингушской Республики, Республики Саха (Якутия), постановления главы администрации Ненецкого автономного округа, губернатора Курской области, администрации Воронежской области и др.

Президент имеет право воздействовать на отклоняющееся поведение субъектов Федерации, их должностных лиц. В частности, Президент РФ объявлял выговоры избранным губернаторам субъектов Федерации за неудовлетворительную работу по обеспечению законности (в связи с избирательными кампаниями). В соответствии со ст. 78 Конституции РФ Президент вместе с Правительством РФ обеспечивает «осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ». Следовательно, он вправе и

обязан пресекать не только грубые формы нарушения правопорядка (организованное неповиновение, мятеж, создание незаконных вооруженных формирований), но и любое уклонение субъектов РФ от исполнения правовых актов Федерации, принятых в соответствии с ее компетенцией. Правда, это право выражено в общей формулировке. О конкретных мерах федерального принуждения в отношении субъектов РФ сказано выше (ропуск при определенных условиях законодательного органа субъекта Федерации, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ и др.).

Полномочия Президента РФ в отношениях с парламентом (законодательной властью) связаны с тем, что Президент является необходимым участником законодательного процесса, он обладает правом законодательной инициативы по всем вопросам, тогда как другие субъекты законодательной инициативы могут быть в этом ограничены (например, отдельный депутат Государственной Думы или член Совета Федерации не может предложить поправку к Конституции РФ).

Президент подписывает закон, при этом процедура не сводится к техническому действию постановки подписи на бумаге. Она обычно определяется как промульгация: подписание, санкционирование и распоряжение исполнительным органам выполнять закон.

Президент вправе не подписать закон и вернуть его в парламент (право отлагательного вето в соответствии со ст. 107 Конституции). Он вправе это сделать не только по причине содержания закона (например, он находит его противоречащим Конституции), но, как постановил Конституционный Суд РФ, также если нарушен установленный порядок его принятия. Вето может быть преодолено парламентом путем повторного принятия закона, но квалифицированным большинством голосов (2/3). Президент РФ обязан подписать закон, если его вето преодолено. Дело может и не дойти до применения президентского вето, если до принятия закона используются согласительные процедуры

Президент обращается к парламенту с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент назначает дату очередных выборов в Государственную Думу. Он вправе распустить ее, но только в предусмотренных Конституцией случаях (при отказе Правительству в доверии, при двойном вотуме недоверия). При этом он вправе выбирать альтернативу: распустить Думу или уволить Правительство в отставку. При роспуске Думы он обязан назначить дату новых выборов. Президент не вправе распускать Думу в течение года после ее избрания и в течение полугода до окончания срока своих полномочий. Кроме того, он не может распускать Думу при выдвижении ею обвинения против Президента РФ (с момента официального выдвижения, а не со времени создания комиссии Думы). Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения.

Президент назначает референдум, но не вправе инициировать его (он назначается, если будут собраны подписи 2 млн граждан).

По Конституции РФ Президент имеет обширные полномочия по отношению к исполнительной власти. Прежде всего, Президент формирует Правительство. Он представляет Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства (премьер-министра, хотя этот термин в Конституции не употребляется) и после получения согласия назначает Председателя Правительства, а затем и его членов (заместителей Председателя, министров). Согласие Думы на назначение членов Правительства не требуется, но в Конституции сказано, что заместителей премьер-министра и министров Президент назначает на должности и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства.

Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия и формируется вновь.

Президент утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых

осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В случае, если Председатель Правительства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Он также издает указы о назначении конкретных лиц Председателем Правительства, его членами, руководителями других федеральных органов исполнительной власти. Непосредственно Президенту подчинены некоторые «силовые» министры (обороны, внутренних дел и др.), а также некоторые другие министры (иностраннных дел, юстиции и др.), руководители иных ведомств (например, ФСБ), он руководит их деятельностью.

Президент назначает некоторых других высших должностных лиц, в том числе высшее командование Вооруженных Сил РФ. Он назначает третью часть (5 человек) состава Центральной избирательной комиссии.

Особую роль играет Администрация Президента и назначаемый им глава Администрации. Администрация обеспечивает выполнение постановлений и распоряжений Президента РФ, его повседневную деятельность.

Полномочия Президента РФ по отношению к судебной власти связаны, главным образом, с кадровыми вопросами. Он представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов. Он вправе обращаться в суд по определенным вопросам, связанным с государственной деятельностью (обращение в Конституционный Суд, обращение в суд в связи с

не достижением согласия при осуществлении согласительных процедур и др.). При этом мировых судей назначают высшие представительные органы субъектов Федерации.

Президент назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом.

Полномочия Президента РФ в связи с чрезвычайными ситуациями обусловлены введением военного и чрезвычайного положения (регулируются законами соответственно 2001 и 2002 гг.). В случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президент издает указ о введении военного положения.

При введении военного и чрезвычайного положения Президент РФ немедленно сообщает об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Случаев введения военного положения не было. Указ Президента о введении военного или чрезвычайного положения подлежит утверждению Советом Федерации. При не утверждении указ теряет силу.

Полномочия Президента РФ по охране суверенитета государства, безопасности и территориальной целостности страны в военной сфере и области внешней политики обширны. Эти две сферы традиционно относятся к полномочиям главы государства. Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами. Непосредственно ему подчиняется министр обороны, а также некоторые другие руководители министерств и ведомств, имеющие в своем распоряжении войска (министр внутренних дел, директор Федеральной службы безопасности, министр по чрезвычайным ситуациям и др.).

Президент утверждает военную доктрину РФ по обеспечению военной безопасности страны (утверждена Указом Президента РФ от 25. 12. 2014 г. № Пр. 2976), назначает и

освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ, войсковых атаманов казачьих воинских формированиях.

При принятии решений по вопросам безопасности страны и внешней политики важную роль играет совещательный орган при Президенте — Совет Безопасности (он занимается также и принципиальными вопросами внутренней безопасности, выработкой мер по ликвидации внутренних угроз, продовольственной, экологической безопасностью и др.).

Президент формирует Совет Безопасности и является его Председателем. Членами Государственного Совета являются по должности Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, представители местного самоуправления. По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета также могут быть включены иные лица.

В целях выполнения задач и осуществления функций Государственного Совета решением Председателя Государственного Совета создаются комиссии Государственного Совета, а также могут создаваться рабочие группы и иные рабочие органы Государственного Совета. Комиссии Государственного Совета создаются по направлениям деятельности Государственного Совета. Межведомственные комиссии взаимодействуют с исполнительными органами государственной власти.

Президент осуществляет руководство внешней политикой государства (ему непосредственно подчиняется министр иностранных дел). Он ведет переговоры и подписывает международные договоры, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей.

После консультаций с соответствующими комитетами палат Федерального Собрания Президент назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях. Мнение комитета не является решающим.

Определенные полномочия принадлежат Президенту РФ в качестве члена (а по традиции — председателя) Высшего государственного совета Союзного государства Белоруссии и России.

Имеет место делегирование Президенту РФ полномочий частного характера законами парламента.

Выполнение функций Президента РФ требует соответствующего обеспечения, в том числе материального. В декларации о доходах за 2021 г. Президент РФ указал сумму 9 млн 720 тыс. руб. в год (т. е. 138,57 тыс. долл. США, тогда как годовой оклад Президента США — 400 тыс. долл. США, зарплата неизменна с 2001 года).

Ограничения президентской власти. Функции Президента предполагают необходимые ограничения. Без них президентская власть может перерасти в авторитарное правление. Эти ограничения заложены в Конституции РФ системой сдерживания и противовесов, которые относятся и к президентской власти.

Во-первых, Президент РФ осуществляет свои функции в установленном Конституцией РФ порядке (ст. 80). Он действует в рамках Конституции и законов РФ.

Во-вторых, деятельность Президента ограничена сроком. Установлен шестилетний срок президентства с возможностью выборов еще на один срок. Президент РФ может быть и не избран на второй срок, если он выполнял свои функции, по мнению избирателей, не должным образом.

В-третьих, акты Президента РФ имеют подзаконный характер. Они не должны противоречить законам, принятым парламентом.

В-четвертых, акты Президента РФ могут быть обжалованы в Конституционный Суд, что имело место, и Суд признавал отдельные положения таких актов неконституционными, а это лишало их действия (например, по поводу указов, относящихся к коммунистической партии).

Президенту РФ запрещается любое совмещение должностей и мандатов. Он не может быть членом парламента и депутатом местного законодательного органа или органа самоуправления, его главой, не вправе заниматься другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной, иной творческой.

Он не может занимать должности в общественных объединениях, коммерческих организациях, заниматься предпринимательской деятельностью. На время президентства он может приостановить членство в политической партии (если он состоит в партии). В настоящее время (2022 г.) Президент РФ в какой-либо партии не состоит.

Акты Президента РФ.

Осуществляя свою деятельность, Президент РФ применяет различные документы. Он направляет в парламент послания, обращается с письмами к председателям палат парламента, объясняя причины использования президентского вето, направляет письма при осуществлении согласительных процедур или консультаций. Президент РФ издает нормативные и ненормативные правовые акты — указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ (ст. 90 Конституции РФ). Они имеют прямое действие и не нуждаются в какой-либо ратификации законодательными или исполнительными органами субъектов РФ. Указы Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и другим федеральным законам. Это значит, что они имеют подзаконный характер. Однако они не могут быть отменены законом. Их несоответствие Конституции РФ и федеральным законам устанавливается лишь Конституционным Судом РФ или иными судами, в результате чего они утрачивают силу.

Указы Президента РФ могут временно замещать законы с целью восполнить пробел в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения. Конституционный Суд РФ в 2001 г. также постановил, что такие указы могут издаваться для устранения противоречий в законодательстве. Все такие указы также не должны противоречить действующим законам и имеют ограничения во времени: до

принятия закона по данному вопросу парламентом. В этом случае указ утрачивает силу.

Указы Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после их первого официального опубликования.

Досрочное освобождение Президента РФ от должности и его ответственность как представителя государства и должностного лица.

Президент за свои действия может нести ответственность. Он выступает в качестве ответчика в Конституционном Суде РФ в связи с ходатайством о признании его акта неконституционным. Ненормативный акт Президента может быть оспорен в Высшем Арбитражном Суде, если этим актом нарушены законные экономические интересы и права физического или юридического лица — предпринимателя.

Президент может оказаться ответчиком по гражданскому иску в Верховном Суде РФ или ином суде общей юрисдикции. Возможны также иски имущественного характера, если указы Президента РФ противоречат закону и нарушают законные имущественные интересы и права физических или юридических лиц.

Во всех этих случаях Президент может выступать только как представитель государства, к которому по существу обращен иск. Он не присутствует лично в суде, его представляют уполномоченные им должностные лица, назначенные им адвокаты, иные лица.

Вместе с тем Президент РФ может нести ответственность не только как представитель государства, но и ответственность в личном качестве как должностное лицо. В связи с этим возможно лишь досрочное освобождение Президента РФ от должности, дальнейшие санкции последуют потом, когда глава государства станет обычным гражданином. Наконец, он может быть освобожден от должности и не в связи с ответственностью, а по объективно сложившимся обстоятельствам.

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ возможно: 1) в результате отставки по его желанию; 2) при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять

принадлежащие ему полномочия; 3) в случае отрешения от должности (импичмента).

Исполняющий обязанности Президента не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. В других отношениях он пользуется объемом полномочий Президента РФ (например, и. о. Президента В.В. Путин в 2000 г. налагал вето на законы, принятые парламентом).

Конституция РФ, федеральное законодательство не регулируют процедуры прекращения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия.

Процедура импичмента урегулирована ст. 93 Конституции РФ. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, должны быть приняты *двумя третями голосов от общего числа соответственно сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы* и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации,

прекратившего исполнение своих полномочий, должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации считается отклоненным.

3.5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Роль законодательной власти в государственном управлении

Законодательная власть — право и возможность принимать от имени народа или непосредственно народом — корпусом избирателей на референдуме общеобязательные правила (законы) — нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер и высшую юридическую силу (среди них верховную юридическую силу имеет основной закон — Конституция страны). Такие правила определяют основы общественно значимого (или полагаемого общественно значимым) поведения и деятельности физических и юридических лиц, органов государства, государственных организаций и общественных объединений.

Законодательная власть рассматривается как выражение воли народа, его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет по сравнению с государственными актами исполнительной, судебной и иных ветвей власти. Акты президентов, правительств, судов не могут противоречить закону. Напротив, они основывают свою деятельность на нормах закона, применяют его. Лишь органы конституционного контроля (например, конституционные суды) могут лишить закон действия (хотя и не отменить его юридически), если признают, что закон противоречит конституции, т. е. основному закону, обладающему верховной юридической силой.

Органы законодательной власти. Органы законодательной власти осуществляют управление государством прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а

также путем формирования других органов государства и осуществления контроля за их деятельностью. Они действуют на разных уровнях. Есть общегосударственные законодательные органы, органы субъектов федерации и законодательные органы автономных образований, имеющих политический характер.

Согласно **Конституции Российской Федерации** органом законодательной власти является парламент.

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Это обобщенное название однопалатного или, чаще, двухпалатного общегосударственного представительного органа. В России парламент — двухпалатное Федеральное Собрание, состоящее *из Государственной Думы и Совета Федерации*.

Почти во всех странах большими правами обладает нижняя палата. Она всегда избирается непосредственно гражданами, Верхняя палата парламента может формироваться путем прямых, косвенных выборов, назначения и др.

Как правило, парламент — единственный законодательный орган государства и орган коллегиальный. Свои решения он принимает на заседаниях. Так действует парламент и в России.

Функции парламента. Российский парламент выполняет в системе государственного управления особые функции, причем, выполняя их, он может действовать только в совокупности обеих палат (например, принятие государственного бюджета) или в качестве одной палаты (например, только часть членов (5 человек) Центральной избирательной комиссии назначает Совет Федерации). Если депутаты действуют индивидуально (например, право депутатского запроса к министру), то они используют полномочия парламентария (а не парламента), хотя, в конечном счете, они производны от функций парламента. Парламент РФ осуществляет следующие функции:

1. Парламент выполняет функцию представительства всего народа, это орган народного представительства, выражающий его суверенитет. Депутаты

Государственной Думы и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные и другие слои населения, и тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов и консенсуса.

2. Парламент выполняет законодательную функцию. Только он принимает законы: федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к главам 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе).
3. Федеральное Собрание. Его палаты путем принятия законов и другими способами осуществляют решающее участие в верховном руководстве делами государства. Правда, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», но она же устанавливает, что Президент делает это в соответствии с Конституцией и законами.
4. Федеральное Собрание или та или иная его палата формируют или участвуют в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших и центральных органов, должностных лиц РФ и субъектов РФ. Парламент (Государственная Дума) дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Конституционного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ, Федеральное Собрание (участвуют обе палаты) может отрешить Президента РФ от должности, распустить путем принятия закона законодательное собрание субъекта РФ, если оно нарушает Конституцию РФ и федеральные законы и т. д.
5. Парламент осуществляет в различных формах парламентский контроль в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т. д.),

в различных сферах общественной жизни, контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату и т. д.).

Аналогичные функции осуществляют в пределах своей территории законодательные органы субъектов РФ. Кроме того, они участвуют в решении общефедеральных вопросов (право законодательной инициативы в отношении федеральных законов, утверждение поправок к Конституции РФ, участие в подготовке международных договоров, если они затрагивают интересы данного субъекта РФ и т. д.).

Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента. Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. В первой из них — 450 депутатов, избранных гражданами по партийным спискам сроком на 5 лет (с 2008 г.).

В Совете Федерации 178 членов: по два от каждого субъекта РФ. Из них один член Совета Федерации назначается главой администрации субъекта РФ (руководителем республики в составе РФ, губернатором и т. д.), другой избирается законодательным собранием из своего состава или из депутатов муниципальных образований субъекта федерации.

При этом, если Совет Федерации не может быть распущен даже Президентом России, то Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ с обязательным назначением новых выборов, если она отвергла три представленные по очереди Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, в случае вотума недоверия, отказа в доверии Правительству РФ. Члены Совета Федерации в любое время могут быть отозваны избравшим (назначившим) их органом. Депутаты Думы не могут быть досрочно отозваны избирателями.

Внутренняя структура палат парламента и порядок их деятельности определяются регламентами, принимаемыми каждой палатой для себя. В обеих палатах избираются председатель и его заместители, есть первый заместитель (они руководят заседаниями палат, аппаратом палат, представляют палату и т. д.), из числа руководителей палаты и лидеров

фракций (Государственная Дума) или председателей комитетов, комиссий (Совет Федерации) создаются Советы палат (они определяют очередность рассмотрения законопроектов, повестку дня и т. д.), постоянные комитеты и комиссии (они готовят вопросы к рассмотрению). В Государственной Думе есть также депутатские объединения (партийные фракции и депутатские группы), в Совете Федерации объединений нет.

Для изучения каких-либо вопросов, проверки фактов и т. д. создаются временные комиссии.

Члены парламента участвуют в управлении государством коллегиально, принимая решения в составе той или иной палаты, на их совместных заседаниях, в постоянных комитетах и комиссиях палат, принимая участие в обсуждениях на «правительственном часе», в ходе парламентских слушаний и т. д. Вместе с тем их деятельность может иметь индивидуальный характер.

Парламентарии и их участие в управлении государством. Парламентарии пользуются правом законодательной инициативы, т. е. могут предложить свой проект закона, который палата (а именно — Государственная Дума) обязана рассмотреть. Они вправе присутствовать на заседании любой палаты парламента (и могут получить слово для выступления), вправе инициировать парламентский запрос (обращение от имени палаты к органам государства, местного самоуправления, предполагающее в течение 15 дней ответ, который оглашается на заседании палаты). Возможен также самостоятельный запрос парламентария, когда ответ (в течение до 30 дней или в иной согласованный срок) не требует оглашения на заседании палаты. Парламентарий вправе задавать вопросы представителям государственных органов, которые приглашаются на заседание палаты (хотя получить ответ и обсудить его хочет лишь парламентарий или группа парламентариев, приглашение направляется от имени палаты). Парламентарии имеют преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, право на прием в первоочередном порядке должностными лицами. Эти и другие права парламентария дают ему возможность участвовать в государственном управлении не только в коллегии (как члену палаты парламента, постоянного комитета,

комиссии и др.), но и в персональном порядке. Кроме того, парламентарий имеет другие трудовые, социальные, материально-финансовые, бытовые права, парламентскую неприкосновенность, которые рассматриваются как гарантии деятельности законодателя.

Парламентарии работают в своих избирательных округах или в тех субъектах Федерации, откуда они получили свою должность (члены Совета Федерации), или в тех, к которым он прикреплен партийным руководством (для депутатов Государственной Думы, избранных по спискам). Депутаты изучают поступившие к ним жалобы, заявления, принимают меры по защите законных прав и интересов граждан, ведут прием либо в приемной палаты, либо на месте (в округе, городе).

Парламентарий имеет обязанности, связанные с его участием в управлении государством. Каждый член парламента должен входить в состав постоянного комитета, постоянной комиссии и работать в них. Он должен присутствовать на заседаниях палаты, своего комитета, комиссии. Заседание палаты не может быть начато, если нет необходимого кворума (50% + 1 человек от списочного состава). Он должен поддерживать постоянную связь со своими избирателями, с избирателями определенного региона (для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, избранных по партийным спискам). Парламентарий должен ежегодно представлять в палату декларацию о доходах и об изменении своего имущественного положения, он не может заниматься другой оплачиваемой работой (кроме научной, преподавательской, творческой), должен соблюдать правила парламентской этики.

Совет Федерации и его участие в управлении государством.

Его деятельность регламентируется Конституцией РФ и Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 229ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Поскольку Совет Федерации — составная часть парламента, органа законодательной власти, то главное его

полномочие — участие в законодательной деятельности. Согласно ст. 105 Конституции РФ, принятые Государственной Думой законы (по существу, законопроекты, законами они становятся позднее) направляются в Совет Федерации, который их одобряет или отклоняет. Совет Федерации может не согласиться с любым законом, принятым Думой. Такое несогласие — вето верхней палаты, которое она использовала крайне редко. В случае несогласия Совета Федерации у Думы по большинству законов (кроме федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции) есть возможность преодолеть такое несогласие большинством в 2/3 голосов от списочного (конституционного) состава Думы, тогда закон становится им (после подписи Президента РФ) в редакции, принятой Думой. Были единичные случаи (в 2001 г.), когда Дума не сумела преодолеть вето Совета Федерации.

Законы по некоторым вопросам должны подвергаться обязательному рассмотрению *в Совете Федерации* (законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты Государственной границы РФ, войны и мира). Отказ Совета Федерации одобрить такие законы также может быть преодолен 2/3 голосов Думы. Другие полномочия Совета Федерации включают вопросы, по которым решение может принять только этот орган:

1. утверждение изменения границ между субъектами РФ. Вопрос рассматривается после взаимного согласия субъектов, которые представляют в Совет Федерации текст соглашения, утвержденного их законодательными органами, и карту местности. Таких решений Совет Федерации принял несколько, в них речь шла о передаче некоторых населенных пунктов от одного субъекта Федерации к другому (Ивановская и Нижегородская области, Владимирская и Нижегородская области и др.);
2. утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения. Указ должен

быть рассмотрен Советом Федерации не более чем в 72 часа с момента его представления в палату. Были случаи, когда указы о чрезвычайном положении не утверждались Советом Федерации (в 1995 г.). Указов о военном положении не было;

3. решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами РФ. Решение о направлении за пределы РФ военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) — Правительством РФ. Президент принимает решение о направлении воинских формирований на основе постановления Совета Федерации. Совет Федерации давал такое согласие на выделение воинских контингентов в состав сил ООН в количестве от 300 до 3616 человек в бывшую Югославию, Боснию и Герцеговину, Грузию, Косово;
4. назначение выборов Президента РФ. Совет Федерации должен назначить выборы на первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент РФ. Срок от времени назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев;
5. отрешение Президента РФ от должности, лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий. Это постановление принимается 2/3 голосов Совета Федерации после получения из Государственной Думы постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ, принятого 2/3 голосов, и заключения Верховного Суда. Совет Федерации на своем заседании принимает решение о направлении этих документов в Конституционный Суд, а затем принимает решение;
6. назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда. С

- 2002 г. Совет Федерации назначает также 10 представителей общественности в Высшую квалификационную коллегия судей;
7. проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;
 8. назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации. Заместитель председателя и шесть аудиторов (всего их 12) назначаются на шестилетний срок.

Председатель Счетной палаты и его заместители не могут быть в родственных отношениях с Президентом РФ, председателями Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства и еще с рядом должностных лиц. Порядок назначения аналогичен предыдущему. Председатель Счетной палаты, его заместители, аудиторы могут быть досрочно освобождены от должности голосами $2/3$ общего состава Совета Федерации (половина аудиторов, назначаемых Государственной Думой, освобождается досрочно ею в таком же порядке). Остальные случаи досрочного освобождения связаны с достижением 65-летнего возраста, признания судом невиняемым.

Счетная палата ежеквартально представляет Совету Федерации отчет о ходе исполнения федерального бюджета (это же делается по отношению к Государственной Думе), общие отчеты о работе, отчеты о результатах проверок.

Совет Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд с запросами: о соответствии Конституции законов и иных нормативных актов; не вступивших в силу международных договоров; о толковании Конституции РФ; в связи с процедурой импичмента Президенту РФ. В большинстве

случаев такие запросы должны делаться от имени Совета Федерации, в ряде случаев — от имени его руководителей, представителей хотя бы одного субъекта Федерации, 10 членов, пятой части членов Совета Федерации.

Порядок деятельности Совета Федерации. Совет Федерации — бессрочно действующий орган, состав которого обновляется в текущем порядке по мере избрания и назначения новых членов от субъектов РФ.

Совет Федерации собирается на весеннюю (25 января — 15 июля) и осеннюю (16 сентября — 31 декабря) сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания комитетов и комиссий палаты, парламентские слушания, проводятся Дни Совета Федерации в субъектах РФ, члены Совета Федерации 10 дней в месяц работают в субъектах РФ. Заседания Совета Федерации, на которых он одобряет (не одобряет) законы, принятые Государственной Думой, решает другие вопросы, проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Заседания правомочны в присутствии более половины членов Совета Федерации. Заседания бывают очередными (в соответствии с графиком работы) и внеочередные, которые могут созываться по предложению Президента РФ, Председателя Совета Федерации, комитета или постоянной комиссии (по вопросам, отнесенным к их ведению), либо по предложению не менее одной трети от общего (списочного) числа членов Совета Федерации. Предложение комитета, комиссии также должно быть поддержано не менее одной пятой от списочного числа членов Совета Федерации. Инициаторы созыва внеочередного заседания должны представить в Совет Федерации обоснование для этого, проект повестки дня, проекты актов, которые могут быть приняты, и др.

Заседания Совета Федерации открытые. Закрытые заседания проводятся по предложению Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лица, председательствующего на заседании палаты, комитета, комиссии, группы членов Совета Федерации (не менее 25 человек). Без специального приглашения на открытых и закрытых заседаниях вправе присутствовать депутаты Государственной Думы, члены Правительства, члены Конституционного Суда РФ, судьи

Верховного Суда РФ и др. Представители средств массовой информации могут присутствовать на открытых заседаниях при условии их аккредитации в Совете Федерации.

Регламент Совета Федерации устанавливает продолжительность каждого из видов выступлений сенаторов. Члены Совета Федерации вправе распространять на заседании материалы, подписанные ими и относящиеся к обсуждаемым вопросам.

По итогам ответов Совет Федерации может принять постановление, обращение, рекомендации (в том числе в форме выписки из протокола) к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате, комитету Совета Федерации или решить учесть информацию. Совет Федерации не может принимать решения о вотуме доверия или недоверия Правительству или членам Правительства.

Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий, группы членов Совета Федерации не менее 15 человек. Организационное проведение слушания возлагается на соответствующий комитет. Члены Совета Федерации, средства массовой информации оповещаются о предстоящих открытых слушаниях не позднее чем за 10 дней.

По результатам слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы, утверждаемые Советом Федерации, Советом палаты либо комитетом, ответственным за слушания. Обязательного характера эти решения не имеют.

Принятие решений Советом Федерации осуществляется путем открытого или тайного голосования с использованием электронной системы или бюллетенями. По существу обсуждаемых вопросов решение считается принятым, если за него голосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. По некоторым вопросам (поправки к Конституции, отрешение Президента от должности и др.) требуется квалифицированное большинство (2/3 или иное) голосов. По процедурным вопросам (в том числе о выборе способа голосования) решение принимается голосами более половины членов Совета Федерации, присутствующих на заседании.

Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Государственная Дума и ее участие в управлении государством.

Компетенция Государственной Думы определена Конституцией РФ, Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ некоторыми актами текущего законодательства. Главное полномочие Государственной Думы — это принятие законов РФ.

К ее полномочиям относятся:

- a. утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;
- b. утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д1» статьи 83 Конституции Российской Федерации;
- c. заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- d. заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;
- e. назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
- f. назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации;

Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

- g. объявление амнистии;
- h. выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности;
- i. Решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству. Вопрос о доверии ставит само Правительство (его Председатель). Если решение о доверии не принимается (не получает большинства голосов от общего состава Думы), ставится другое предложение — о недоверии. Если и оно не принимается (не получает такого же большинства), вопрос с обсуждения снимается. Правительство остается. Правительство РФ может ставить вопрос о доверии и вне связи с вопросом о недоверии, по своей инициативе. Вопрос о недоверии ставится не по инициативе Правительства (как вопрос о доверии), а по инициативе Думы: группы депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа (т. е. 90 человек). Вопрос о недоверии рассматривается Думой в течение недели после его внесения. Председатель Правительства (его заместитель) может выступить в Думе в связи с постановкой вопроса о недоверии, задаются вопросы, происходит обсуждение (преимущественное право на выступление принадлежит представителям депутатских объединений). Постановление о недоверии

- Правительству может быть принято открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа членов палаты. В случае выражения недоверия Президент РФ может уволить Правительство в отставку, а может не делать этого. Если в течение трех последующих месяцев будет вынесен второй вотум недоверия, Президент РФ обязан либо уволить Правительство в отставку, либо распустить Думу. Случаев выражения двукратного недоверия не было;
- j. объявление амнистии. Это полное или частичное освобождение от наказания лиц, совершивших уголовное преступление, замена наказания более мягким, снятие судимости с отбывших наказание. Государственная Дума неоднократно объявляла амнистию своими постановлениями;
 - к. выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности. Предложение о выдвижении обвинения может быть внесено не менее чем третьей частью депутатов (150 человек). Оно должно содержать конкретные указания на признаки преступления. Далее избирается специальная комиссия (15 членов), ее председателя избирает Государственная Дума путем открытого голосования. Члены комиссии избираются общим списком по представлению депутатских объединений (они должны быть представлены в комиссии пропорционально). Специальная комиссия проверяет обоснованность обвинения (истребует материалы, приглашает на свои заседания различных лиц, привлекает экспертов и т. д.) и формулирует обвинение. Затем представитель комиссии делает доклад на заседании Государственной Думы. Решение о выдвижении обвинения должно быть принято Думой 2/3 голосов. В мае 1999 г. обвинение было выдвинуто против Президента РФ Б.Н. Ельцина, но ни один из пяти пунктов не получил 2/3 голосов;

Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Порядок деятельности Государственной Думы. Основные полномочия Государственная Дума осуществляет на пленарных заседаниях во время сессий (весенней — с 12 января по 20 июня и осенней — с 1 сентября по 25 декабря). На практике сроки сессий часто продлеваются. Заседания палаты открыты, они освещаются средствами массовой информации. Решение о закрытом заседании принимается большинством голосов от общего числа. На открытых и закрытых заседаниях могут присутствовать Президент РФ, полномочный представитель Президента в Государственной Думе, члены Совета Федерации, члены Правительства и др. Статс-секретари (заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти), представляющие свои министерства и ведомства, могут присутствовать на открытых заседаниях, а на закрытых — по специальным пропускам. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, при открытом заседании они публикуются.

Сессия складывается из разных форм деятельности палаты: пленарных заседаний, заседаний Совета Государственной Думы, заседаний комитетов и комиссий, работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и депутатских

группах, а также с избирателями. Все эти мероприятия расписаны парламентом по дням недели, существует график.

Первоочередному рассмотрению на заседании подлежат вопросы, включенные в повестку дня, но не рассмотренные на предыдущем заседании; послания Президента РФ; законопроекты, внесенные Президентом РФ или Правительством РФ в качестве срочных; проекты федеральных законов о бюджете и бюджетной системе; о доверии Правительству и др.

Помимо обсуждения законопроектов, порядка дня на заседаниях Думы осуществляются другие мероприятия, о которых говорилось выше: вопросы и запросы депутатов, парламентские запросы (от имени палаты), «правительственный час», рассматривается вопрос о доверии и недоверии Правительству, есть час заявлений депутатов, проводятся парламентские слушания и др.

3.6. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Понятие и роль исполнительной власти

Принятые парламентом законы, указы главы государства, решения судов необходимо исполнять. Для этого создаются специальные органы исполнительной власти. Они ведут огромную повседневную работу по исполнению правовых актов, проводят организационные и иные мероприятия. Делая это, они применяют распоряжения, сами издают правовые акты, (в том числе, нормативные в пределах своих полномочий). Поэтому нередко говорится об исполнительно-распорядительной деятельности.

Конституция РФ (ст. 110, п. 1) гласит: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации».

Согласно действующему в настоящее время федеральному конституционному закону 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в ст. 1 «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство

Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В систему федеральных органов исполнительной власти *входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.*

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента Российской Федерации, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, определяются постановлением Правительства Российской Федерации.

Исполнительную власть Федерации — федеральную исполнительную власть осуществляют многие другие органы, в том числе, центральные органы исполнительной власти, министерства и ведомства и их делегатуры (управления, отделы на местах), нижестоящие административные федеральные органы, но они действуют в конечном счете по поручению Правительства (некоторые органы — Президента РФ).

Органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов находятся в тесной организационно-правовой связи. Федеральное правительство координирует работу органов исполнительной власти субъектов РФ, а федеральные министерства и ведомства взаимодействуют с аналогичными структурами в системе исполнительной власти субъектов.

Состав, порядок формирования и отставка Правительства РФ. Состав Правительства РФ.

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Министрами являются не только лица, возглавляющие министерства. Главы некоторых федеральных ведомств (например, Федеральной службы безопасности) тоже имеют ранг федерального министра и входят в состав Правительства РФ с правом решающего голоса на его заседаниях.

Правительство — орган коллегиальный. Свои решения оно принимает на заседаниях, возможно принятие им решений большинством голосов. Юридически Председатель Правительства РФ (премьер-министр) — первый среди равных, но на практике голосование проводится очень редко. Мнение премьер-министра имеет решающее значение. К тому же министры назначаются Президентом РФ.

Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Председателем Правительства Российской Федерации, Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Председателю Правительства Российской Федерации, заместителям Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации *назначается Президентом Российской Федерации* после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.

Представление по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя

Правительства Российской Федерации Государственной Думой или освобождения Президентом Российской Федерации от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

Президент Российской Федерации имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения.

Президент Российской Федерации определяет в структуре федеральных органов исполнительной власти органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство

деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Председатель Правительства занимается организацией работы Правительства, представляет Правительство внутри и вне страны, ведет заседания Правительства, подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий (взыскания налагает Президент РФ). Председатель Правительства распределяет обязанности между своими заместителями. Он обязан систематически информировать Президента РФ о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют в выработке и реализации политики Правительства, подготовке и исполнении его решений, координируют и контролируют работу групп министерств. Федеральные министры участвуют в подготовке решений Правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Наряду с федеральными министерствами есть также другие центральные органы государственного управления. Их обобщенно называют ведомствами. Это государственные комитеты (например, Государственный таможенный комитет), федеральные службы (Федеральная служба безопасности), федеральные агентства (Российское агентство по обычным вооружениям), федеральные комиссии (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг), федеральные надзоры (Федеральный горный и промышленный надзор), иные органы, например, Главное управление специальных программ Президента РФ. Их руководители могут входить в состав Правительства, если имеют ранг федерального министра (например, директор Федеральной службы безопасности), а чаще — не имеют ранга министра и не входят в Правительство (например, руководители Федеральной пограничной службы, Российского авиационно-космического агентства, Государственного комитета по рыболовству, Федерального надзора по ядерной и радиационной безопасности).

В заседаниях Правительства по приглашению его Председателя могут участвовать руководители других центральных органов, приглашенные лица. Однако они имеют лишь совещательный голос и не участвуют в принятии решений.

Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации, в который входят Председатель Правительства, его заместители, иногда — некоторые ведущие министры, а также руководитель аппарата Правительства. Конкретный состав президиума Правительства определяется постановлением Правительства. Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства Российской Федерации и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации вправе отменить любое решение Президиума Правительства Российской Федерации.

Из состава членов Правительства образуются также комиссии и советы, объединяющие группу министров, близких по профилю работы. Есть межведомственные комиссии. Иногда создаются временные комиссии. Председателем некоторых наиболее важных комиссий может быть Председатель Правительства, другими руководят его заместители.

Для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством Российской Федерации, образуется Аппарат Правительства Российской Федерации.

Аппарат Правительства Российской Федерации возглавляет Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации или федеральный министр.

Прекращение полномочий Правительства РФ.

Существуют различные основания прекращения полномочий Правительства, в том числе:

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, в том числе, в предусмотренном Конституцией Российской Федерации случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации.

В случае сложения полномочий или отставки Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если Государственная Дума отказывается в доверии Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В случае, если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Президент Российской Федерации вправе освободить от должности члена Правительства Российской Федерации.

Член Правительства Российской Федерации вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

В случае освобождения от должности Президентом Российской Федерации или отставки члена Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения.

Основные принципы деятельности Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принципами народовластия, ответственности, гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, единства системы публичной власти.

Полномочия Правительства РФ.

Руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти.

Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел,

юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и другими вопросами в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, назначает на должность и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

По представлению Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в отношении федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти:

1. утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;
2. устанавливает предельную численность работников аппаратов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, а также размер бюджетных ассигнований на содержание таких аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
3. устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;
4. устанавливает размер бюджетных ассигнований на содержание аппаратов территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти непосредственно и через федеральных министров в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет следующие **полномочия** в отношении федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет:

1. утверждает положения о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти;
2. назначает на должность и освобождает от должности заместителей руководителей федеральных министерств, руководителей и заместителей руководителей иных федеральных органов исполнительной власти;
3. устанавливает предельную численность работников аппаратов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, а также размер бюджетных ассигнований на содержание таких аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
4. устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;
5. устанавливает размер бюджетных ассигнований на содержание аппаратов территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Осуществляя свои полномочия, Правительство РФ принимает множество правительственных программ по самым разным вопросам (в сфере образования, здравоохранения, транспорта и т. д.). Они имеют в основном ориентирующий характер, но в них часто содержатся и конкретные обязывающие положения.

Формы деятельности Правительства РФ.

Для осуществления полномочий Правительства РФ ему предоставлено право законодательной инициативы по всем вопросам, включая изменение Конституции РФ. Законопроекты, подготовленные от имени Правительства, вносятся в Государственную Думу только по его решению. Только Правительство может вносить законопроект о государственном бюджете. В Правительство направляются все законопроекты и поправки к ним, поступающие в палаты Федерального Собрания, и оно вправе направлять в Совет Федерации и Государственную Думу официальные отзывы на рассматриваемые законопроекты и предложения о их изменениях. Эти отзывы Правительства подлежат обязательному оглашению в Совете Федерации и Думе.

Правительство имеет право и обязано давать свои заключения на законопроекты, имеющие финансовый характер. Без его заключений такие законопроекты парламент рассматривать и, следовательно, принимать не может. Это относится к законопроектам о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, ко всем законопроектам, предусматривающим расходы за счет федерального бюджета. Председатель и члены Правительства вправе присутствовать на любых заседаниях палат, их комитетов и комиссий и имеют право быть выслушанными. Им предоставляется слово для первоочередного выступления.

Основные вопросы деятельности Правительства могут быть решены им только коллегиально, на заседаниях.

Исключительно на заседаниях Правительства принимаются решения о внесении в Государственную Думу законопроектов, в частности, о представлении в Государственную Думу проекта федерального бюджета и отчета о его исполнении, государственных бюджетов внебюджетных фондов (социального и др.); проектов, связанных с созданием свободных экономических зон, и др.

На заседаниях Правительства, как правило, председательствует Председатель Правительства, по его поручению может председательствовать его заместитель. На заседаниях вправе председательствовать также Президент РФ.

В заседаниях Правительства могут участвовать председатели палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Счетной палаты, Генеральный прокурор, иные лица, но в случае, если это установлено федеральными законами, или в порядке, определенном самим Правительством. Заседания Правительства могут иметь открытый и закрытый характер. Представителям прессы обычно разрешается присутствовать только в начале открытого заседания.

Акты Правительства РФ и их реализация.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение.

Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами,

федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Акты Правительства Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суде.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации.

Постановления, распоряжения — акты подзаконные, они издаются на основе и во исполнение Конституции РФ и законов, не могут противоречить им, а также указам Президента РФ. Порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений Правительства урегулирован специальным постановлением Правительства. Такие проекты могут вноситься в Правительство его членами, руководителями отраслевых и межотраслевых центральных органов федеральной исполнительной власти (например, ведомствами), а также главами исполнительной власти субъектов РФ.

Выполняя свои задачи, Правительство РФ действует отнюдь не изолированно от других органов государственной

власти, а в тесном контакте с Президентом РФ, указы которого оно обязано исполнять.

Правительство взаимодействует с Федеральным Собранием, в котором имеет свое представительство (это статс-секретари министерств — уполномоченные представлять министра и министерство в парламенте). Основная задача представительства — координировать деятельность федеральных исполнительных органов в парламенте.

Деятельность Правительства тесно связана с судебными органами. Представитель Правительства есть в Конституционном Суде РФ. Правительство через соответствующие органы и учреждения (министерства юстиции, внутренних дел, их исправительные учреждения, судебных исполнителей и т. д.) обеспечивает исполнение судебных решений. Внутреннюю деятельность Правительства, его текущую работу обеспечивает рабочий Аппарат Правительства, возглавляемый руководителем Правительства РФ. В Аппарате Правительства созданы департаменты и отделы, в которых состоят должностные лица, находящиеся на федеральной государственной службе, и работники вспомогательных служб, не являющиеся чиновниками.

3.7. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Понятие судебной власти

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды;

мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается.

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Власть суда имеет конкретный характер. Действуя в особой процессуальной форме, суд рассматривает и решает конкретные дела: уголовные, в которых он оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор; гражданские, в которых решает имущественный или иной спор между сторонами (физическими и юридическими лицами); административные (как правило, споры между гражданами и органами управления); трудовые (споры между работодателями и работниками) и др.

Принимая решения по таким делам, суд разрешает конфликты в обществе, используя государственную власть. Он осуществляет правосудие, обеспечивает господство права, принимая решения в соответствии с законом и внутренним убеждением, сложившимся у судьи, судебной коллегии в процессе рассмотрения дела.

Государственная судебная власть принадлежит осуществляется не судебным органом в целом (например, районный суд), *а судебным присутствием, судебным заседанием.*

Она осуществляется *единолично судьей* (при рассмотрении незначительных правонарушений) или *судебной коллегией*, но обязательно действующими в судебном процессе, в форме особой процедуры.

Коллегия может состоять из профессиональных судей (не менее трех), либо одного или нескольких судей и определенного числа присяжных заседателей (от 5—6 до 24). Гражданские иски рассматриваются обычно коллегией профессиональных судей (мелкие иски — одним судьей). Присяжные заседатели всегда входят в состав суда при рассмотрении существенных уголовных дел, а при рассмотрении дел, влекущих суровое наказание, участвует более широкий состав присяжных.

Присяжные заседатели имеют одинаковые права с судьей, участвуя в постановлении решения, определении наказания.

Суд, участвуя в управлении обществом и государством, обладает широкими полномочиями, которых лишена

и законодательная, и исполнительная власть. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы и даже жизни, отобрать у физического или юридического лица имущество (конфискация) и т. д. Сила судебной власти коренится в уважении суда гражданами и должностными лицами, в непререкаемости судебных решений, их неуклонном исполнении.

Своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контролю над обществом. Будучи же органом государства, он может противопоставить себя ему и его учреждениям, когда они выходят за пределы законов, норм, созданных ими же. Тем самым суд ограничивает государство, содействуя развитию демократических начал, поддерживает политическую стабильность, играет значительную идеологическую роль, воспитывает у граждан уважение к закону, принятым в обществе стандартам поведения.

Судебная ветвь власти имеет свои органы судейского самоуправления: съезды судей, советы судей, избранные квалификационные коллегии судей. Только по их решениям (квалификационных коллегий) назначаются судьи (кроме высших судов), освобождаются от должности, перемещаются в другие суды, могут быть преданы суду по обвинению в преступлении.

Судебная система в России

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

Судьи несменяемы. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

Судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов общей юрисдикции устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и Федеральным конституционным законом № 1-ФЗК «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

В Российской Федерации действуют федеральные суды и суды субъектов РФ. Федеральные суды — это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, верховные, краевые, областные, городские суды, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, а также арбитражные суды (арбитражные суды округов, субъектов РФ). К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды субъектов и мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции

субъектов РФ. Однако все они составляют единую систему судов РФ, организованы на основе общих принципов, установленных федеральными законами.

Для рассмотрения дел о соответствии правовых актов (законов, указов и др.) Конституции РФ, конституциям республик в составе РФ, уставам других субъектов РФ существуют Конституционный Суд РФ, конституционные (в республиках) и уставные (в других субъектах РФ) суды.

Конституционный Суд РФ

Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации.

Его задача — проверка соответствия Конституции РФ федеральных актов и актов субъектов РФ. Конституционные и уставные суды субъектов РФ проверяют соответствие правовых актов субъектов РФ их основным законам. Конституционные (уставные) суды рассматривают и другие вопросы: споры о компетенции органов государства, дают толкование основных законов, рассматривают жалобы на нарушение основных прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в

Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

- a. федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
- b. конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- c. договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- d. не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

- a. между федеральными органами государственной власти;

- b. между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- c. между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет:

- a. по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;
- b. по запросам судов — конституционность законов и иных нормативных актов, подлежащих применению в конкретном деле.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации:

- a. по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации законов до их подписания Президентом Российской Федерации;
- b. в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации; а также о возможности исполнения

решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;

- с. по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации, либо Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда

Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Председатели, заместители председателей и судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством. Конституционный Суд Российской Федерации правомочен осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее восьми судей. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком.

Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации комитетами Совета Федерации и Государственной Думы, Верховным Судом Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными юридическими ведомствами, а также выборными органами судейского сообщества в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации,

всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и образовательными организациями.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда Российской Федерации — семьдесят лет.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации считается вступившим в должность с момента принятия им присяги.

Если в случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда Российской Федерации число судей окажется менее восьми, он продолжает исполнять обязанности судьи до назначения на должность нового судьи.

На Председателя Конституционного Суда Российской Федерации установленный предельный возраст пребывания в должности судьи не распространяется.

Предельный возраст пребывания в должности заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации — семьдесят шесть лет.

Независимость судьи Конституционного Суда Российской Федерации обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, установленными настоящим Федеральным конституционным законом порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязательностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу.

За совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм настоящего Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2021), федерального закона о статусе судей, а также положений кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью Конституционного Суда Российской Федерации по решению Конституционного

Суда Российской Федерации может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде: предупреждения; прекращения полномочий судьи.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе Председателя и заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, прекращаются ввиду:

1. нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации и несоблюдения при его назначении требований к кандидату на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации, установленных Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным;
2. достижения судьей предельного возраста пребывания в соответствующей должности;
3. личного письменного заявления судьи об отставке до достижения им предельного возраста пребывания в соответствующей должности;
4. утраты судьей гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
5. вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу;
6. совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи;
7. занятия деятельностью или совершения действий, не совместимых с должностью судьи;
8. неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин;
9. признания судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

10. признания судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
11. объявления судьи умершим решением суда, вступившим в законную силу;
12. смерти судьи.

Полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации могут быть прекращены также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени (не менее десяти месяцев подряд) исполнять обязанности судьи.

Прекращение полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации может осуществляться Конституционным Судом Российской Федерации, а в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, и в иных предусмотренных Федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий, также Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

При прекращении полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации соответствующее решение Конституционного Суда Российской Федерации направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и является официальным уведомлением об открытии вакансии.

Прекращение полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации вправе предложить Президенту Российской Федерации обратиться в Совет Федерации с представлением о прекращении полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации в случае, если у Конституционного Суда Российской Федерации есть основания полагать, что соответствующие обстоятельства нуждаются в дополнительной проверке.

Судья считается ушедшим или удаленным в отставку, если его полномочия прекращены по основаниям, предусмотренным пунктами 2, 3 и 9 части первой и частью второй статьи 18 Федерального конституционного закона № 1 ФКЗ.

Верховный Суд РФ

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 05.02.2014 N 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ).

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с Федеральным конституционным законом N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах

своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела:

1. об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, и других государственных и негосударственных институтов;
2. о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
3. о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
4. об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, и других кандидатов в органы региональных и муниципальных депутатов;
5. о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

6. о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
7. по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
8. о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство;
9. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела по разрешению экономических споров между органами государственной власти и органами Российской Федерации.
10. Верховный Суд Российской Федерации осуществляет право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения.

В систему судов общей юрисдикции входят также мировые судьи, занимающие в ней особое положение.

Мировые судьи

Согласно Федеральному закону от 17.12.1998 N 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» *мировые судьи* — судьи общей юрисдикции *субъектов РФ*, входящие в единую судебную систему России. Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации.

Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом.

Мировые судьи могут быть назначены законодательными собраниями субъектов РФ или избраны населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. (территория деятельности мирового судьи) на должность сроком на три года. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность.

При повторном назначении (избрании) на должность мировой судья назначается (избирается) на соответствующую должность без ограничения срока полномочий. Предельный возраст пребывания в должности мирового судьи — 70 лет.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции:

1. уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, подсудные ему в соответствии с частью первой статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;
2. дела о выдаче судебного приказа;
3. дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;
4. дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;
5. дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;
6. дела по имущественным спорам, возникающим в сфере защиты прав потребителей при цене иска, не превышающей ста тысяч рублей;
7. дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, принятых им в первой инстанции и вступивших в силу.

Мировой судья единолично рассматривает дела, отнесенные к его компетенции настоящим Федеральным законом.

Участки мировых судей создаются законами субъектов РФ, численность населения участка должна составлять 15—30 тыс. человек.

Арбитражные суды

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 N 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» *Арбитражные суды* в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации.

Основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении споров, отнесенных к их компетенции, являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций (организации) и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции настоящим Федеральным конституционным законом, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют:

- арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);

- арбитражные апелляционные суды;
- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах (арбитражные суды субъектов Российской Федерации);
- специализированные арбитражные суды.

Деятельность арбитражных судов в Российской Федерации строится на основе принципов законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел.

На территории одного субъекта может быть несколько арбитражных судов, и один арбитражный суд может быть создан для нескольких субъектов. В арбитражных судах работают арбитражные заседатели.

Председатели, заместители председателей, судьи арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации и специализированных арбитражных судов назначаются на должность в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

Председатели, заместители председателей и судьи арбитражных апелляционных судов назначаются на должность при соблюдении требований и в порядке, которые установлены Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» для председателей, заместителей председателей и судей арбитражных судов округов.

Предельный возраст пребывания в должности председателя арбитражного суда округа — 76 лет.

Ни одно лицо не может быть представлено к назначению на должность судьи без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

Прекращение полномочий судьи допускается только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей.

Народные, присяжные и арбитражные заседатели.

Наряду с судьей (судьями) в принятии решения в судах общей юрисдикции могут участвовать *народные заседатели*. Народные заседатели — граждане РФ, исполняющие обязанности судей на непрофессиональной основе. Народные заседатели — граждане РФ, избранные в установленном законом порядке для участия в отправлении правосудия судами первой инстанции по гражданским и уголовным делам. Участие граждан в отправлении правосудия предусмотрено п. 5 ст. 32 Конституции РФ, ФКЗ РФ от 31 декабря 1996г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также соответствующим процессуальным законодательством. Выполнение этой обязанности — гражданский долг. Народные заседатели избираются гражданами на предприятиях и в организациях открытым голосованием сроком на 2,5 года и призываются к исполнению своих обязанностей в судах в порядке очередности не более, чем на 2 недели в год, кроме тех случаев, когда продление этого срока вызывается необходимостью закончить рассмотрение судебного дела, начатого с их участием. Народным заседателем может быть избран каждый гражданин РФ, достигший ко дню выборов 25 лет. Не могут быть народными заседателями лица, достигшие 70 лет, имеющие детей в возрасте до трех лет, священники, инвалиды, военнослужащие, не владеющие языком, на котором происходит процесс, и др.

Присяжные заседатели — тоже разновидность народных заседателей с ограниченной компетенцией принятия решения только по вопросу факта, но не права, то есть они выносят вердикт по вопросу о виновности или невиновности обвиняемого, но не участвуют в принятии решения по вопросу о применении той или иной правовой нормы. Правовую базу деятельности суда присяжных заседателей в уголовном процессе составляет раздел десятый УПК (ст.420–466). Присяжные заседатели — по законодательству РФ граждане, включенные в списки присяжных заседателей и призванные

отправлять правосудие путем рассмотрения уголовных дел. Присяжные заседатели должны быть дееспособные граждане, достигшие 25 лет, не имеющие судимости. Для рассмотрения конкретного дела присяжные заседатели отбираются аппаратом суда методом случайной выборки. В отличие от народных заседателей присяжные заседатели не имеют одинаковых прав с судьей. Они составляют коллегия из 12 человек и самостоятельно, без участия профессионального судьи, принимают решение в совещательной комнате по поставленным перед ними вопросам, включая основной вопрос о виновности подсудимого.

В некоторых арбитражных процессах участвуют *арбитражные заседатели*. Арбитражными заседателями могут быть лица, достигшие 25 лет, имеющие высшее профессиональное экономическое, финансовое, юридическое образование и стаж работы по этой специальности или в предпринимательской деятельности не менее пяти лет. Они пользуются правами и обязанностями арбитражного судьи.

Списки заседателей формируются арбитражными судами субъектов РФ на основе предложений торгово-промышленных палат, профессиональных объединений сроком на два года.

Судебная деятельность неразрывно связана с участием обвинителя (в гражданском процессе — представителя государства) и защитника. Обвинителем, представителем государства выступает прокурор. Профессиональную защиту осуществляет адвокат.

3.8. ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Система прокуратуры

Прокуратура — особая система органов. Должностные лица этих органов — прокуроры осуществляют от имени государства полномочия, принадлежащие прокуратуре в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Согласно Конституции РФ (ст.129) — «Прокуратура Российской Федерации это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1.

Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации имеет первого заместителя и заместителей.

На должность Генерального прокурора Российской Федерации назначается гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, отвечающий требованиям, установленным Федеральным законом N 2202-1.

Президент Российской Федерации направляет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации представление по кандидатуре на должность Генерального прокурора Российской Федерации и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру. Совет Федерации в письменной форме Президента Российской Федерации о результатах рассмотрения представленной кандидатуры на должность Генерального прокурора Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора Российской Федерации.

Одно и то же лицо может быть назначено на должность Генерального прокурора Российской Федерации неоднократно. На Генерального прокурора Российской Федерации не распространяется установленный Федеральным законом N 2202-1 предельный возраст нахождения на службе.

Генеральный прокурор Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Сообщение о назначении Генерального прокурора Российской Федерации на должность и об освобождении его от должности публикуется в печати.

Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно лично представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется коллегия в составе Генерального прокурора Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором Российской Федерации. Коллегии в органах прокуратуры являются совещательными органами. На основании решений коллегий соответствующие прокуроры издаюи приказы.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления (в том числе в составе главных управлений) и отделы (на правах управлений, в составе управлений).

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации,

назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом.

Если иное не предусмотрено федеральным законом, прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации, военные и другие специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, возглавляют соответственно прокуроры субъектов Российской Федерации, военные и другие специализированные прокуроры.

К прокурорам субъектов Российской Федерации приравниваются военные и другие специализированные прокуроры при условии замещения ими должностей, по которым предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров или высших классов чинов прокурорских работников.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются коллегии в составе прокурора субъекта Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

— надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами

военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

— надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

— надзор за исполнением законов судебными приставами;

— надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

— уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

— координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции обеспечивает представительство и защиту интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности.

Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления.

Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

Ознакомление гражданина с материалами проверки осуществляется по решению прокурора, в производстве которого находятся соответствующие материалы, либо вышестоящего прокурора, принятому по результатам рассмотрения обращения гражданина, если материалы непосредственно затрагивают его права и свободы.

Не могут быть предоставлены гражданину для ознакомления документы, имеющиеся в материалах проверки и содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну.

Решение об ознакомлении гражданина с материалами проверки либо мотивированное решение об отказе в ознакомлении с материалами проверки принимается в десятидневный срок со дня подачи обращения гражданина. В случае принятия решения об отказе в ознакомлении с материалами проверки гражданину разъясняется право обжаловать принятое решение вышестоящему прокурору и (или) в суде.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Сроки представления информации, документов и материалов или их копий не распространяются на случаи исполнения требований прокурора, вытекающих из его полномочий.

Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Надзорная деятельность прокурора.

Под прокурорским надзором понимается контрольная деятельность прокуратуры, имеющая целью обеспечение точного и единообразного исполнения Конституции и законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдения законных обязанностей органами государства, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами и не гражданами, находящимися в РФ как стране пребывания. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих проверки прокурора.

Прокурор осуществляет надзор за местами лишения свободы. Он обязан немедленно освободить любого, задерживаемого без законных оснований. Требования прокурора относительно соблюдения закона, устанавливающего порядок и условия содержания задержанных, подлежат исполнению администрацией.

Значительные полномочия принадлежат прокурору в судебном процессе. Он осуществляет уголовное преследование в суде, выступая в качестве государственного обвинителя. Он является стороной в гражданском процессе, если этого

требуют защита прав граждан, интересов общества и государства. Если прокурор усматривает, что акт суда является незаконным или необоснованным, он приносит протест в порядке надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору, который, в свою очередь, может принести протест в порядке надзора.

Акты прокурорского надзора.

Различаются четыре видов актов реагирования прокурора при осуществлении надзора: постановление, протест, представление, предостережение.

Постановление — это акт о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении в отношении должностного лица, нарушившего закон. Исходя из характера правонарушения, прокурор самостоятельно принимает решение об уголовном или административном деле.

Протест приносит на противоречащий закону правовой акт в орган либо к должностному лицу, который издал этот акт. Протест может быть принесен также в суд, если прокурор считает незаконным или необоснованным решение суда. Протест подлежит обязательному рассмотрению, о результатах незамедлительно (не позднее чем в десятидневный срок) сообщается прокурору в письменной форме.

Представление — обращение прокурора к органу или должностному лицу об устранении допущенных нарушений закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Если Конституции РФ и законам не соответствует принятое Правительством РФ постановление, представление не вносится. Генеральный прокурор информирует об этом Президента РФ.

Предостережение о недопустимости нарушения закона возможно при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В этом случае прокурор или его

заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности.

3.9. ДРУГИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ: ГОССОВЕТ РФ, АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ, СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ, ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РФ.

Госсовет РФ

Государственный Совет Российской Федерации является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики страны, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан России.

С 2020 года полномочия Госсовета закреплены в *Конституции РФ*.

По Конституции президент формирует Госсовет «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики

Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». При этом понятие публичной власти появилось также после принятия поправок к Конституции в 2020 году.

Возможности Госсовета ограничиваются компетенциями президента и федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации».

Федеральный закон № 394-ФЗ в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определяет основы функционирования публичной власти, а также статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности Государственного Совета Российской Федерации (далее — Государственный Совет).

Закон закрепляет новое понятие единой системы публичной власти. *Под единой системой публичной власти* понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством

Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

Закон определяет роль Государственного Совета *в единой системе публичной власти*. Государственный Совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Правовую основу деятельности Государственного Совета составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, акты Президента Российской Федерации.

Основными задачами Государственного Совета являются:

1. содействие Президенту Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;
2. подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам, связанным с определением

- приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития, а также формирование механизмов эффективного осуществления такого развития и содействие их реализации, в том числе на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях;
3. подготовка предложений Президенту Российской Федерации по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
 4. подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований (глав местных администраций);
 5. содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
 6. рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное значение;
 7. обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной

финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития Российской Федерации;

8. обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации.

Кроме того, Президент Российской Федерации может возложить на Государственный Совет иные задачи, имеющие важное государственное значение.

Для решения своих основных задач Государственный Совет осуществляет *следующие функции*:

1. рассматривает вопросы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, обсуждает основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-экономического развития государства, в том числе основные направления регионального и муниципального развития;
2. рассматривает вопросы, касающиеся согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между названными органами, в целях достижения согласованного их решения;
3. анализирует практики государственного и муниципального управления, разрабатывает предложения по их совершенствованию;
4. участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
5. обеспечивает мониторинг планируемых субъектами Российской Федерации и достигнутых ими за

- отчетный период значений (уровней) показателей деятельности, представляет соответствующий доклад Президенту Российской Федерации;
6. участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;
 7. осуществляет иные функции в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации.

В Состав Государственного Совета входят Председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета.

При этом Председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета участвуют в его деятельности на общественных началах.

В состав Государственного Совета не могут входить лица, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Лицам, входящим в состав Государственного Совета, в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Председателем Государственного Совета является Президент Российской Федерации. Председатель Государственного Совета:

1. осуществляет руководство деятельностью Государственного Совета;
2. определяет место и время проведения заседаний Государственного Совета и его Президиума;
3. председательствует на заседаниях Государственного Совета и его Президиума;

4. формирует план работы Государственного Совета и повестку дня его очередного заседания;
5. назначает Секретаря Государственного Совета из числа членов Государственного Совета;
6. решает иные вопросы деятельности Государственного Совета.

Членами Государственного Совета являются по должности Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, представители местного самоуправления. По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета также могут быть включены иные лица.

Члены Государственного Совета вправе вносить в Президиум Государственного Совета предложения по плану работы Государственного Совета, повестке дня его заседаний и порядку обсуждения вопросов. Члены Государственного Совета участвуют в подготовке материалов к заседаниям Государственного Совета и проектов решений Государственного Совета, а также в заседаниях Государственного Совета.

Члены Государственного Совета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам.

Для решения текущих вопросов деятельности Государственного Совета формируется *Президиум Государственного Совета*.

Персональный состав Президиума Государственного Совета определяется Председателем Государственного Совета.

Президиум Государственного Совета рассматривает план работы Государственного Совета, а также повестку дня его очередного заседания и материалы к заседанию.

Президиум Государственного Совета анализирует реализацию плана работы Государственного Совета и его решений.

При необходимости могут проводиться расширенные заседания Президиума Государственного Совета с участием представителей Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций.

Итоги заседания Президиума Государственного Совета оформляются решением, которое подписывается Председателем Государственного Совета.

В целях выполнения задач и осуществления функций Государственного Совета создаются *комиссии Государственного Совета*, а также могут создаваться рабочие группы и иные рабочие органы Государственного Совета.

Комиссии Государственного Совета создаются по направлениям деятельности Государственного Совета. Комиссии Государственного Совета создаются решением Председателя Государственного Совета.

В состав комиссий Государственного Совета могут входить представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, в том числе не являющиеся членами Государственного Совета.

Основными функциями комиссий Государственного Совета являются:

1. подготовка материалов по вопросам, которые планируется рассмотреть на заседании Государственного Совета или его Президиума;
2. анализ практик государственного и муниципального управления по направлениям деятельности

- комиссий и подготовка для Государственного Совета предложений по совершенствованию законодательства и практик государственного и муниципального управления;
3. анализ и оценка результатов реализации федеральных и региональных проектов, подготовка для Государственного Совета предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации при решении вопросов, относящихся к направлениям деятельности комиссий;
 4. подготовка материалов по вопросам поддержки, в том числе грантовой, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;
 5. обобщение и представление в Государственный Совет информации по вопросам, относящимся к компетенции комиссий;
 6. научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Государственного Совета;
 7. координация деятельности по проведению научно-исследовательских работ, подготовке целевых программ по вопросам, относящимся к компетенции комиссий, а также по осуществлению контроля за реализацией таких программ.

Члены Государственного Совета могут вносить в Государственный Совет предложения по вопросам определения приоритетных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, входящих в состав субъектов Российской Федерации муниципальных образований, созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территорий, по вопросам совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления, а также по иным

вопросам, относящимся к компетенции Государственного Совета.

Информация о деятельности Государственного Совета размещается на официальном сайте Государственного Совета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Организационное обеспечение деятельности Государственного Совета осуществляет Администрация Президента Российской Федерации.

Заседания Государственного Совета проводятся регулярно в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Государственного Совета. По решению Председателя Государственного Совета могут проводиться внеочередные заседания Государственного Совета.

Заседание Государственного Совета является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа членов Государственного Совета. Заседания Государственного Совета ведет Председатель Государственного Совета.

По решению Председателя Государственного Совета могут проводиться совместные заседания Государственного Совета и совещательных, и консультативных органов при Президенте Российской Федерации.

По решению Председателя Государственного Совета заседания Государственного Совета могут проводиться с участием представителей Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, иных органов и организаций.

По итогам заседаний Государственного Совета оформляются решения, которые подписываются Председателем Государственного Совета.

В случае принятия Государственным Советом решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае принятия Государственным Советом решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования Российской Федерации или внесения

изменений в такие документы соответствующая рекомендация направляется в Правительство Российской Федерации.

В случае принятия Государственным Советом решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации либо муниципального образования или внесения изменений в такие документы соответствующая рекомендация направляется в субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование.

Для выполнения своих задач Государственный Совет в соответствии с законодательством Российской Федерации взаимодействует с Правительством Российской Федерации, другими федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, консультативными и совещательными органами при Президенте Российской Федерации, организациями, институтами гражданского общества.

Государственный Совет и его рабочие органы вправе:

1. приглашать на свои заседания членов Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций;
2. запрашивать и получать в установленном порядке от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц необходимые материалы и информацию по вопросам, относящимся к компетенции Государственного Совета, в том числе информацию о документах стратегического планирования и принятых в их развитие нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах;

3. организовывать проведение научных исследований по вопросам, касающимся взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства, и иным вопросам, относящимся к компетенции Государственного Совета, а также привлекать в установленном порядке для осуществления аналитических и экспертных работ ученых и специалистов;
4. осуществлять иные действия в соответствии с возложенными задачами.

Деятельность Государственного Совета финансируется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Дополнительное финансирование проведения в субъектах Российской Федерации заседаний Президиума Государственного Совета и заседаний рабочих органов Государственного Совета, а также экспертно-аналитического обеспечения деятельности этих органов и деятельности членов Государственного Совета в субъектах Российской Федерации может осуществляться за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации.

Закон определяет основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций, а также основные принципы принятия решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти

Взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов:

1. эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;
2. самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3. гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;
4. открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;
5. оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Порядок взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом могут быть установлены особенности взаимодействия органов публичной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях.

Органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

При разграничении полномочий между органами местного самоуправления, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования, компетенция соответствующего органа местного самоуправления должна определяться исходя из интересов населения.

Для обеспечения эффективного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в основе наделения такими полномочиями названных органов должны быть интересы граждан Российской Федерации, экономическая целесообразность, соблюдение финансовых гарантий местного самоуправления. Органы государственной власти должны обеспечивать контроль за реализацией переданных государственных полномочий в соответствующих сферах деятельности.

Для эффективного осуществления публичных функций на соответствующей территории и исполнения социально-экономических обязательств государства в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами проводится информирование граждан Российской Федерации о деятельности органов государственного и муниципального уровней публичной власти.

Органы публичной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют гражданам Российской Федерации информацию о своей деятельности, в том числе через свои официальные печатные издания, официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и иные сетевые ресурсы. Доступ к информации о деятельности органов публичной власти осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Администрация Президента РФ

Администрация Президента РФ, которую формирует согласно Конституции РФ (п. «и» ст. 83), Президент РФ, является важной составляющей института президентства. Это подчеркивает интегративные характер и роль президентской власти, ее объединяющая и координационная деятельность.

Администрация Президента РФ действует на основе Указа Президента РФ 04.06.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. 25.04.2022 г) и имеет сложную разветвленную структуру.

Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль исполнения его решений, и действует в составе руководителя Администрации Президента РФ, двух первых заместителей руководителя Администрации Президента РФ, десяти советников Президента РФ, трех полномочных представителей Президента РФ в органах государственной власти (в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ), уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, девяти полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Руководитель Администрации Президента РФ и помощники Президента РФ подчиняются Президенту РФ. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность помощников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Заместители руководителя Администрации Президента РФ, помощники Президента РФ по поручению руководителя Администрации Президента РФ осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента РФ, решают иные организационные вопросы.

Заместитель руководителя Администрации Президента РФ — помощник Президента РФ — по поручению руководителя Администрации Президента РФ в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности.

Деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах координирует руководитель Администрации Президента РФ, а деятельность полномочных

представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ — заместитель руководителя Администрации Президента РФ, помощник Президента РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ, которому непосредственно подчиняются: руководитель Администрации, заместители руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ, Секретарь Совета Безопасности РФ.

Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, заместителей и помощников секретаря Совета Безопасности РФ; определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему; утверждает положения об управлениях Президента РФ, иных самостоятельных подразделениях Администрации.

Советники Президента РФ подготавливают для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей; обеспечивают по поручению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; исполняют отдельные поручения Президента РФ.

Анализ полномочий и компетенций Администрации Президента РФ показывает, что в ее лице мы имеем не технический орган обслуживающий институт президентства в целом, а государственный орган, наделенный очень значительными полномочиями, который к тому же имеет значительные приоритеты в исполнительной и законодательной власти.

Счетная палата РФ

Конституция РФ 1993 года закрепила создание в России специализированного органа для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Согласно п. 5 ст. 101 Конституции РФ, для этого Совет Федерации и Государственная Дума РФ образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

Создаваемая Федеральным Собранием РФ, Счетная палата РФ является единственным контрольным органом, осуществляющим свою деятельность на основе специального федерального закона. Таким образом, Счетная палата РФ является высшим, постоянно действующим органом государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Правовой статус Счетной палаты РФ является наиболее высоким среди всех иных специализированных федеральных органов, осуществляющих контрольную деятельность в сфере государственных финансов.

Статус и основные правовые основы деятельности СП РФ определяются:

- Конституцией Российской Федерации (статья 101 п.5);
- Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (Статья 18. Взаимодействие контрольно-счётных органов);
- Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Статья 4. Общественный контроль);
- Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Важнейшей предпосылкой объективности и эффективности любого контроля является независимое положение осуществляющего его субъекта. Статья 1 Федерального

закона от 05.04.2003 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» гласит, что *Счетная палата Российской Федерации* является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Обязанностью Счетной палаты РФ является предоставление палатам Федерального Собрания отчет о ходе исполнения федерального бюджета, «в рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата РФ обладает организационной и функциональной независимостью».

Процедура формирования состава Счетной палаты РФ, стоящие перед ней задачи и круг ее полномочий убедительно свидетельствуют о независимости, от какого бы то ни было органа государственной власти в Российской Федерации.

Счетная палата РФ состоит из Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя, 12 аудиторов, а также Аппарата Счетной палаты РФ.

Председатель Счетной палаты РФ и половина состава аудиторов назначается и освобождается от должности Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации. Постановление о назначении на должность Председателя Счетной палаты принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд.

Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность и освобождает Советом Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность заместителя Председателя Счетной палаты более двух сроков подряд. Постановление о назначении принимается большинством голосов от общего числа депутатов, а срок полномочий Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счетной палаты РФ составляет 6 лет.

Совет Федерации и Государственная Дума назначают по шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации. Одно и то же лицо не может занимать должность аудитора Счетной палаты более двух сроков подряд.

Деятельность Счетной палаты РФ не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы, а заключения Счетной палаты РФ не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти Российской Федерации по вопросам ее ведения.

Основные направления деятельности Счетной палаты РФ. Центральное место Счетной палаты РФ среди органов государственного финансового контроля продиктовано в том числе и теми задачами, которые призвана решать Счетная палата РФ. Данный круг задач предельно определен в ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Задачами Счетной палаты являются:

1. организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
2. аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
3. определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;
4. анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
5. оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных

- гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;
6. определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
 7. контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;
 8. обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

В процессе реализации этих задач Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Таким образом, хотя Счетная палата РФ является специализированным контрольным органом, она вправе осуществлять и другие виды деятельности.

Сущность и методы проведения контрольно-ревизионной деятельности Счетной палатой РФ. Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также юридические лица вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо

управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг.

Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25.07.1996 N 1095 признано необходимым проведение не реже одного раза в год соответствующими контрольными органами комплексных ревизий и тематических проверок поступления и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета.

О результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и учреждений.

Об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях нормативных правовых актов Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, а при наличии данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Правоохранительные органы обязаны предоставлять Счетной палате информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным Счетной палатой материалам.

Счетная палата РФ строит свою работу на основе годовых и текущих планов и программ, которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля за исполнением федерального бюджета с учетом всех видов и направлений деятельности Счетной палаты РФ.

Инспекторы Счетной палаты РФ при выполнении своих служебных обязанностей по проведению бюджетно-финансового контроля имеют право:

1. беспрепятственно посещать любые объекты независимо от форм собственности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
2. опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений — изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и копии или опись изъятых документов.

Руководители проверяемых объектов обязаны создавать нормальные условия для работы инспекторов Счетной палаты РФ, проводящих проверку или ревизию, предоставлять им необходимые помещения, средства транспорта и связи, обеспечивать техническое обслуживание инспекторов и выполнение работ по делопроизводству.

Предписание Счетной палаты. В случаях невыполнения представлений Счетной палаты, несоблюдения сроков их выполнения Счетная палата имеет право направлять руководителям объектов аудита (контроля) обязательные для выполнения предписания для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

Предписания Счетной палаты принимаются Коллегией Счетной палаты и подписываются Председателем Счетной палаты или заместителем Председателя Счетной палаты.

В предписании Счетной палаты должны быть указаны основания для его вынесения, информация о выявленных нарушениях законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений, сроки выполнения указанного предписания и ответственность за его невыполнение.

При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты

может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля).

О принятых мерах по результатам выполнения предписания Счетная палата уведомляется в письменной форме руководителем объекта аудита (контроля) или лицом, исполняющим его обязанности.

Отменить предписание или внести в него изменения может Коллегия Счетной палаты. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

Счетная палата в соответствии с законодательством Российской Федерации информирует органы государственной власти и общество о результатах своей деятельности.

Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию.

Материалы по результатам проверок, связанные с сохранением государственной тайны, представляемые палатам Федерального Собрания, рассматриваются на закрытых заседаниях.

Счетная палата в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляет информацию о своей деятельности средствами массовой информации, в том числе через свои официальные информационные печатные издания, официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», иные сетевые ресурсы.

Счетная палата издает бюллетень Счетной палаты, являющийся ее официальным информационным изданием. Она может создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Контрольные вопросы по главе III:

1. Сущность и содержание системы государственного и муниципального управления

2. Единство государственной власти, разделение и субсидиарность ее ветвей
3. Система государственного управления в Российской Федерации
4. Роль, права, обязанности и полномочия Президента Российской Федерации в системе государственного и муниципального управления
5. Законодательная власть в системе управления государством
6. Органы исполнительной власти в системе управления государством
7. Судебная власть в системе управления государством
8. Прокуратура в системе управления государством
9. Госсовет РФ в системе управления государством
10. Администрация Президента РФ в системе управления государством
11. Счетная палата РФ в системе управления государством

IV. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовым основанием образования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются Конституция РФ, федеральные законы, конституции в республиках РФ и уставы в иных региональных территориальных образованиях и законы субъектов Российской Федерации.

Существует два уровня власти.

Первый уровень — *Конституционный*. Согласно Статьи 11, пункт 2 Конституции РФ устанавливает, что «государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Статья 77, пункт 1 гласит, что «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Статья 72, пункт 1 «Организация системы органов государственной власти субъектов относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъектов».

Второй уровень — *Федеральный*. Исследования, анализирующие принципы организации государственной власти субъектов РФ показали, что Конституция РФ не позволяет сделать однозначный вывод о порядке ведения государственной деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Федерации. Для решения этого вопроса был принят Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с ним формировались законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, Глава субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Структура органов государственной власти субъекта устанавливается самим субъектом Российской Федерации согласно ст.77 Конституции РФ.

Федеральный центр не вправе императивно утверждать структуру органов государственной власти субъектов РФ, поскольку это означало бы нивелирование федеративного характера нашего государства.

С 1 января 2023 года закон утрачивает силу и заменяется Федеральным законом от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Документ организует в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» направлен на развитие конституционных норм, закрепивших принцип единства публичной власти. При этом он олицетворяет явную тенденцию к усилению начал централизации и патернализма в системе федеративных отношений.

При этом, «категория «публичная власть» включает не только органы власти двух подсистем (государственной и муниципальной), но и народовластие. Согласно Конституции РФ народ России обязательно должен участвовать в решении публичных дел, так как именно он является носителем

суверенитета Российской Федерации и ее главным достоянием. Российские духовно-нравственные идеалы и культурно-исторические ценности, талант народа лежат в основе государственности и являются фундаментом для дальнейшего развития страны.

4.2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Основному закону и «профильным» федеральным нормам.

В соответствии с данными принципами органы государственной власти субъекта РФ осуществляют три группы полномочий, относящихся к ведению Российской Федерации, к совместному ведению России и ее субъектов, а также к исключительному ведению субъектов РФ.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ *по предметам ведения Российской Федерации*, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также двусторонними соглашениями и договорами о разграничении полномочий. Данные акты должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта РФ, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, они не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Финансовое обеспечение таких полномочий осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В случае, если органам государственной власти субъекта РФ передаются полномочия, связанные с осуществлением региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, региональные органы государственной власти вправе обратиться в Правительство РФ с предложением об установлении особого порядка реализации таких полномочий. Особый порядок допускается на определенный срок в целях совершенствования механизмов предоставления государственных услуг.

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ *по предметам совместного ведения* реализуются данными органами самостоятельно за счет средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета). Эти полномочия определяются Российской Федерацией, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ. К числу таких полномочий относятся: материально-техническое и финансовое обеспечение органов государственной власти субъекта РФ, финансирование региональных выборных кампаний, предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; некоторые аспекты реализации права на земельную собственность; региональное дорожное строительство и транспортное обслуживание; вопросы регионального образования, здравоохранения (за исключением федеральных образовательных учреждений); содержание культурно-исторических памятников регионального значения и т. д. Перечень данных полномочий не является исчерпывающим. В отдельных случаях субъектам РФ могут отдаваться и иные полномочия из перечня федеральной и совместной компетенции. Их передача должна устанавливаться «профильными» федеральными законами либо договорами или соглашениями, а осуществляться они могут за счет субвенций из федерального бюджета.

Одной из форм взаимодействия федеральных и региональных органов власти является конкретизация перечня полномочий по предметам совместного ведения федерации и субъектов и их финансового обеспечения. Конституция РФ

(п. «н» ч.1 ст. 72) устанавливает перечень предметов совместного ведения Федерации и субъектов РФ. Такими ориентирами выступают общие принципы разграничения полномочий между федеральными и региональными государственными структурами, установленные в гл. IV Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Развивает положения Конституции Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, а также Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, которые установили принципы размежевания компетенций, а также определил перечень полномочий органов публичной власти федерального и субъектового уровней по предметам совместного ведения.

Перечень полномочий органов власти субъектов по предметам совместного ведения в последнем законе расширяется. Всего перечень содержал 41 полномочие. В настоящее время таких полномочий уже 104. При этом перечень постоянно расширяется: например, в последний раз он был дополнен 27 декабря 2018 г. положением о том, что субъекты вправе осуществлять полномочия в области обращения с животными в части организации мероприятий с животными без владельца.

Другим важным принципом взаимодействия стало обязательное требование при передаче полномочий по предметам совместного ведения (не перечисленных в ст. 26.3) или исключительных полномочий Российской Федерации для исполнения их субъектами сопровождать такую передачу полномочий обязательным финансированием из федерального бюджета.

Еще одной формой взаимодействия является возможность субъектов участвовать в реализации полномочий федерации. Эта возможность была установлена в статье 26.3-1 Федерального закона № 184-ФЗ, которая была введена в действие в 2005 г. Субъект вправе участвовать в реализации полномочий Российской Федерации, но только тогда, когда это предусматривается федеральным законом. Такой закон должен содержать механизм согласования участия органов власти различных уровней в реализации компетенций Российской Федерации и может предусматривать финансирование расходов Российской Федерации из бюджета субъекта,

если такая инициатива исходит от субъекта Российской Федерации. Исключением из этого порядка является возможность органов власти субъекта без права, предоставленного федеральным законом, осуществлять дополнительные меры социальной поддержки категориям граждан, которые обеспечиваются из федерального бюджета. Примером подобных решений могут быть выплаты пенсионерам, проживающим в городе Москве, дополнительных пенсий, доплат, устанавливаемых Постановлениями Правительства Москвы.

Модель федеративных отношений предполагает активное взаимодействие федерации и субъектов. В России такое взаимодействие осуществляется по таким направлениям, как конкретизация и уточнение перечня полномочий по предметам совместного ведения; определение порядка участия органов власти одного уровня в реализации полномочий органов власти другого уровня; установление процедур контроля за соответствием федеральным нормативным правовым актам нормативных правовых актов субъектов; установление порядка освобождения от должности высших должностных лиц субъектов; осуществление оценки эффективности деятельности органов власти субъектов; совершенствование форм взаимодействия органов власти федерации и субъектов; совершенствование порядка изменения территориального устройства Российской Федерации.

Актуальным вопросом развития российского федерализма является взаимодействие территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъекта РФ.

Распространенной формой сотрудничества федеральной и региональной власти является заключение *соглашений о передаче отдельных полномочий* в конкретной сфере друг другу. Такие соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Вместе с передачей полномочий соответствующим органам государственной власти должны быть делегированы и необходимые финансовые, материальные средства. Федеральные органы исполнительной власти, передавшие по соглашению часть своих полномочий

и соответствующие средства «регионалам», контролируют соблюдение условий соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

Вместе с тем в экстренных случаях, когда субъект РФ не может самостоятельно справиться с отдельными функциями по управлению регионом (масштабные стихийные бедствия или чрезвычайные ситуации в момент реорганизации системы государственной власти субъекта РФ, либо большая просроченная задолженность субъекта РФ), данные функции временно могут быть возложены на территориальные органы федеральной государственной власти или на федеральных должностных лиц. Соответствующее решение принимает Президент РФ по согласованию с Советом Федерации.

Таким образом, определяющей тенденцией федеративного строительства в последнее десятилетие стала попытка установления организационно-правовых рамок взаимоотношений федеральной и региональной власти. Вследствие этого в подавляющем большинстве российских территориальных единиц установилась единая модель организации государственной власти, где глава региона формирует систему и структуру исполнительной власти субъекта и возглавляет ее, парламент реализует законотворческие и — ограниченно — контрольные функции, а исполнительная власть состоит из региональных министерств, агентств и служб.

По предметам *ведения субъекта РФ* региональные органы власти осуществляют полномочия самостоятельно и за счет средств бюджета субъекта РФ. Эти полномочия изложены в региональных нормативных актах.

На отдельных территориях, признанных государством особыми (технопарки, инновационные зоны и т. д.), «профильными» федеральными законами устанавливается специфический режим взаимодействия региональных и федеральных органов власти.

Так, особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает определенные правила участия региональных органов государственной власти в рассмотрении Госдумой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Таким образом, в России были созданы *правовые условия для организации взаимодействия центральной и региональной власти преимущественно в форме отдельных федеральных законов*, а не двусторонних договоров. Так, ст. 26.7 Федерального закона № 184-ФЗ гласит, что заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта, и в той мере, насколько эти особенности существенны. Между тем до 2000 г. для взаимодействия с «федералами» региональные власти предпочитали именно договорную практику.

4.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Поиск оптимального взаимодействия органов публичной власти различных уровней на каждом этапе развития государства и общества имеет свои особенности и строится на основе определенных принципов

В период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты РФ имели значительные возможности властного воздействия на муниципальную власть, а также на объем и содержание компетенции местного самоуправления.

Практика показала, что во время действия данного закона существенно возросло неоправданное вмешательство органов государственной власти субъектов РФ в компетенцию муниципальных образований, которые порой значительно расширяли перечень вопросов местного значения отдельных видов муниципалитетов.

Современный исторический этап развития местного самоуправления в России достаточно противоречив. С одной стороны, реформой начала 2000-х гг. предполагалось достигнуть четкого разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти, но последующие многочисленные поправки в ФЗ-131 создали ситуацию, при которой по ряду общественных отношений сложно, а иногда и невозможно определить в чьей компетенции находится вопрос.

Суть проблемной ситуации заключается в том, что отношения Российской Федерации и ее субъектов, выстроенные на конституционном принципе федерализма, довольно детально регламентированы нормативно-правовыми актами, в то время как способ выстраивания отношений Российской Федерации и ее субъектов, вместе взятых и каждого из них в отдельности, с муниципальными образованиями (органами местного самоуправления), не получил своего четкого нормативного закрепления. В этой связи Конституционный суд Российской Федерации (Суд) проводит значительную работу по укреплению правового фундамента деятельности органов публичной власти России.

В Конституционный суд РФ за период с 2003 года по настоящее время было направлено около тысячи обращений-запросов, связанных с вопросами местного самоуправления, в том числе и по вопросу взаимодействия региональных парламентов и представительных органов местного самоуправления.

Ученые-правоведы и исследователи-конституционалисты сходятся во мнении, что отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления не могут копировать отношения между государственными органами России ее субъектами.

Большую роль в разрешении вопросов играет Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, однако он и сам вызывает разночтения у Конституционного суда, который ставил вопрос о несоответствии Конституции РФ ряда его положений.

Конституционный суд обосновал положение о том, что система публичной власти едина, а местное

самоуправление — ее неотъемлемая часть. В этой связи было бы целесообразно сформировать координационные центры, отвечающих за кооперирование органов власти вышеуказанных уровней.

Конституционным судом РФ зафиксировано наличие следующих форм взаимоотношений органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления (Постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П): определение территории; совместная разработки порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований.

В более поздних актах (постановление от 29 ноября 2004 года № 17-П/2004 и от 5 марта 2009 года № 375-О, определение от 03.04.2007 № 171-О-П) Конституционный суд Российской Федерации закрепил роль населения в определении структуры органов местного самоуправления.

Разрешая вопрос о праве региональных органов власти влиять на формирование органов местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации придерживается дихотомического единства их правовой сущности. С одной стороны, органы местного самоуправления не обладают абсолютной самостоятельностью, что органично вытекает из их включенности во властную вертикаль. А с другой стороны, региональным органам государственной власти законодательно запрещено переносить на себя функции органов местного самоуправления или закреплять в своих нормативных правовых актах положения, позволяющие влиять на формирование представительных органов местного самоуправления или подменять их собой.

Что касается форм взаимоотношений законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления, обозначенных в судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации, то можно выделить следующие:

1. Договорная форма взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области решения общих задач, непосредственно связанных

- с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования. Она является самой распространенной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, закрепляемой в основных законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований, является заключение договоров и соглашений в порядке, установленном законом субъекта РФ. Федеральное законодательство не содержит норм, прямо предписывающих такое взаимодействие. Законодательно закреплена самостоятельность государственной и муниципальной власти в определении форм реализации своих полномочий.
2. Односторонне-обязывающая (определение территории, совместная разработка порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, участие в структуре органов) и односторонние-рекомендательная формы (обращение уполномоченных государственных органов к органу местного самоуправления, принявшего, по их мнению, не соответствующий законам субъекта Российской Федерации нормативный правовой акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством).
 3. Контролирующая форма в виде контроля органов государственной власти субъектов Российской Федерации над органами местного самоуправления. Контроль подразделяется на контроль за соблюдением законов и контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. При этом следует иметь в виду, что Конституционный Суд РФ считает противоречащим Конституции РФ право органов государственной власти субъекта РФ отменять акты органов местного самоуправления.

Кроме того, в ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления предусмотрено, что любой административный контроль над органами местного самоуправления должен

осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить. Следовательно, непременным условием эффективности государственного контроля за местным самоуправлением является его адекватность.

Важное место в процессе взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления занимают принимаемые ими стратегические программы социально-экономического развития различных видов муниципальных образований, в том числе социально-культурного развития, инвестиционной поддержки, методической помощи органам местного самоуправления и пр. Идет активная работа по реализации национальных проектов и федеральных программ.

Согласно Закону от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в редакции от 28.12.2022) участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления определяется Конституцией Российской Федерации, этим Федеральным законом, федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В указанных целях органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий:

1. обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления;
2. осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом

- и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
3. осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
 4. осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
 5. участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
 6. осуществляют в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств и обеспечивают контроль за осуществлением переданных полномочий;
 7. осуществляют права и обязанности в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом N 414-ФЗ и федеральным законом № 131-ФЗ,

устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, полномочий по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, а также иных полномочий, перераспределение которых не допускается в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Допускается наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями, осуществляемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке и на срок, определяемые федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, законом субъекта Российской Федерации.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и определяющих полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону

№ 414-ФЗ и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон № 414-ФЗ и другие федеральные законы.

Следует отметить, что принятие Федерального закона № 414-ФЗ во многом определяет вопросы правового регулирования субъектов федерации и муниципальных образований. Однако рамочные положения законов не позволяют в полной мере обеспечивать баланс свободы действий муниципальных образований и соблюдение государственных интересов на должном уровне.

Без дополнительного нормативного определения форм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, с их четким законодательным регулированием, возникает неопределенность взаимодействия, хотя все вопросы решаются «на земле». В этой связи целесообразным является развитие федерального и субъектного законодательства, регламентирующего порядок взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. В первую очередь это касается законов субъектов РФ по вопросам местного самоуправления.

4.4. СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ

Одной из ведущих управленческих парадигм двадцать первого века стало стратегическое управление, которое по многим параметрам изменило более привычное бизнес-планирование. Произошло это в силу нескольких обстоятельств. В век информационных технологий происходит слишком быстрое изменение внешней среды, под которую плановое управление не успевает перестраиваться. Также в начале двадцать первого века произошло несколько глобальных экономических кризисов, которые в свою очередь повлияли на традиционные технологии управления. Обычный краткосрочный плановый период перестал соответствовать требованиям развития стран. Долгосрочное стратегическое планирование,

основанное на целевом управлении, позволяет применять несколько альтернативных векторов развития регионов.

Стратегическое управление (СУ) — представляет собой деятельность по долгосрочному планированию, разработке и реализации миссии, важнейших целей организации и способов их достижения, обеспечивающих ее развитие в неопределенной, нестабильной внешней среде путем изменения и самой организации, и ее внешней среды.

Особенности стратегического управления. Стратегическое управление реализуется в несколько этапов:

- определение миссии;
- постановка целей стратегического развития;
- анализ имеющихся ресурсов, преимуществ и угроз;
- анализ всех заинтересованных факторов;
- разработка альтернатив достижения целей;
- выбор одну или несколько наиболее актуальных альтернатив;
- реализация стратегии;
- контроль всех этапов реализации.

Система стратегического управления регионом представлена на рисунке 4.4.1.



Рис. 4.4.1. Система стратегического управления регионом

Важнейшими документами, определяющими *стратегическое управление и развитие Российской Федерации*, являются:

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом президента РФ от 02 июля 2021 г. Правовую основу Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации. Это базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты страны, задачи внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности и устойчивое развитие.

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642. Стратегией определяются цель и основные задачи научно-технологического развития Российской Федерации, устанавливаются принципы, приоритеты, основные направления и меры реализации государственной политики в этой области, а также ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии, обеспечивающие устойчивое, динамичное и сбалансированное развитие Российской Федерации на долгосрочный период.

Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 и направленная на обеспечение противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности, а также на недопущение снижения качества жизни населения.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. N 176. Документ развивает положения Стратегии национальной безопасности, оценивает текущее состояние экологической безопасности в России, выделяет основные глобальные и внутренние угрозы. В числе глобальных угроз - последствия изменения климата на планете, рост потребления природных ресурсов, сокращение

биоразнообразия. Внутренние вызовы — высокая степень загрязнения почв, воды, воздуха; низкий уровень экологического образования и культуры; недостаточное финансирование экологических мероприятий.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017— 2030 годы утвержденная Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. N 203. Целью Стратегии является создание условий для формирования в Российской Федерации общества знаний. Она призвана способствовать обеспечению следующих национальных интересов: развитие человеческого потенциала; обеспечение безопасности граждан и государства; повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве; развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления; повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы; формирование цифровой экономики.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20. В документе отмечается, что продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в долгосрочном периоде, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей социально-экономической политики, а также необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Исходя из стратегических целей государства, определены основные функции системы государственного стратегического планирования, определяемые в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

- определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;

- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики;
- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;
- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;
- осуществление стратегического контроля;
- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ разрабатываются документы стратегического планирования в рамках *целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования* на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. При этом координацию разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Система стратегического прогнозирования Российской Федерации представлена на рисунке 4.4.2.

Документы стратегического планирования разрабатываются *на федеральном, региональном и местном уровнях.*

В соответствии с приоритетными направлениями стратегического развития, каждый регион разрабатывает документационное обеспечение. *К документам стратегического*

ФОРМИРОВАНИЕ государственной политики	СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ				Прогнозирование
	Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации (СЭО РФ)	Стратегия социально-политического развития Российской Федерации (СП РФ)	Стратегия пространственного развития Российской Федерации (СР РФ)	Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (СНТ РФ)	Документация
	ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ				
	Бюджетный курс развития СЭО РФ	Ключевой курс развития СП РФ	Ключевой курс развития СР РФ	Ключевой курс развития СНТ РФ	Инициативы
РЕАЛИЗАЦИЯ государственной политики	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период	Прогноз социально-политического развития Российской Федерации	Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный или среднесрочный период	Прогнозирование	
	Образовательная политика (стратегия)	Стратегия инновационного развития	Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (ОНДП)	Бюджетная политика	
	Государственный приоритет Российской Федерации (ГП РФ)	Сфера территориальной организации		Централизованное	
	Цели развития ГП РФ на среднесрочный период в ключевой области	Плановая деятельность ФОФ в рамках государственной программы	Ключевые цели развития ОЭИ	Планирование	

Рис.4.4.2. Система стратегического прогнозирования Российской Федерации

планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

1. документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, — стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
2. документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:
 - a. прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
 - b. бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

с. прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3. документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

- a. план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- b. государственные программы субъекта Российской Федерации;
- c. схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

В рамках федерального законодательства каждый регион разрабатывает собственную стратегию регионального планирования и развития.

Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом ФЗ-172 **стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу** — это **управленческий документ**, определяющий *цели, приоритеты* социально-экономической политики и *задачи* социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в долгосрочной перспективе.

Состав и последовательность разработки комплекта стратегических документов регионального развития субъектов РФ показана на схеме — рис. 4.4.3.



Рис. 4.4.3. Стратегическое планирование в субъектах РФ

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу содержит:

- *оценку достигнутых целей* социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- *приоритеты, цели, задачи и направления* социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
- *показатели достижения целей* социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
- *ожидаемые результаты* реализации стратегии;
- *оценку финансовых ресурсов*, необходимых для ре-

- лизации стратегии;
- *информацию о государственных программах* субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;
- *иные положения*, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу разрабатывается с учетом направлений социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации.

Методологическое руководство разработкой стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу, учитывающее показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Порядок разработки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу определяется нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Порядок согласования стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу на федеральном уровне в части полномочий Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу служит основой для разработки целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, основных направлений деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контроль за реализацией стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу в части соответствия фактических значений плановым значениям показателей осуществляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в части реализации функций федеральных органов исполнительной власти — Правительство Российской Федерации.

С целью унификации стратегических документов регионального развития были разработаны ***Методические рекомендации*** по подготовке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, которые определяют цель, принципы и порядок их разработки.

Целью разработки Стратегии субъектов РФ является формирование долгосрочного плана, обеспечивающего устойчивое повышение благосостояния граждан субъекта Российской Федерации, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития региона — как управленческий документ — содержит научно обоснованную систему целей социально-экономического развития и систему мер государственного управления, направленных на обеспечение перехода к инновационному этапу развития региона и, в дальнейшем, на обеспечение устойчивого инновационного развития. В ней представлены возможности выбора путей достижения целей из существующих альтернатив, а также выбора видов экономической деятельности и механизма реализации принимаемых решений.

Все стратегии регионального развития должны отражать цели государственных стратегических документов. Наиболее

детально это выражается в реализации субъектами РФ национальных проектов.

Стратегирование региона — это «процесс прогнозирования и формирования будущего, способность многоаспектно описать реальность, учитывая все законы изменений, которые происходят в результате воздействия на реальность, и способность принять во внимание те факторы, которые появятся в результате воздействия и их изменений. Стратегирование включает совокупность инструментов *стратегического планирования, прогнозирования и управления*».

Стратегирование социально-экономического развития региона осуществляется с учетом заинтересованных в ней субъектов. **Субъектами стратегирования** выступают преимущественно **органы управления регионом**, непосредственно разрабатывающие стратегию и реализующие ее. Также субъектами стратегирования являются **предпринимательские структуры**. Их сотрудничество с государственными органами власти осуществляется в рамках государственно-частного партнерства. Консолидированность отношений органов управления и частного бизнеса как субъектов стратегирования социально-экономического развития региона заключается в долгосрочном равноправном характере отношений, разделении рисков и ответственности относительно привлеченных финансовых и материальных ресурсов, которые направлены на реализацию совместных проектов. **Другими субъектами стратегирования** выступают **органы местного самоуправления и общественность**, которая включает заинтересованные слои местного сообщества — некоммерческие организации, представителей научно-образовательных учреждений и культуры, местные средства массовой информации, социально активных граждан.

Система стратегирования региона представлена на рисунке 4.4.3. и представляет собой совокупность управленческих действий по определению стратегических целей развития региона таких как: увеличение ВВП и ВНП региона; развитие малого бизнеса; создание рабочих мест; увеличение рождаемости и т. д.

Каждая стратегическая цель прорабатывается, строится «дерево целей» и производится декомпозиция необходимых

для их достижения задач. Разрабатываются так называемые «дорожные карты».

Следующим этапом определяются все необходимые для решения поставленных задач ресурсы.

В дальнейшем определяются риски, способы их минимизации и строится матрица swot-анализа.

По результатам всех аналитических и подготовительных мероприятий выбираются две-три стратегические приоритетные цели, и начинается разработка проектной документации.



Рис. 4.4.3. Система стратегирования региона

Управление стратегическим развитием Российской Федерации осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации, которое утверждает стратегии социально-экономического развития субъектов РФ и реализует их через Департамент регионального развития и Департамент планирования территориального развития

Департамент регионального развития осуществляет координацию деятельности по согласованию стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и подготовку сводного заключения на них, а также обеспечивает выработку государственной политики и нормативно-правового регулирования в области социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

Одно из ключевых направлений — обеспечение устойчивого развития субъектов Российской Федерации путем создания инструментов развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, а также создания стимулирующих механизмов, направленных на сбалансированное развитие регионов.

Поддержка геостратегически значимых территорий, определенных Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р осуществляется за счет формирования программных документов.

Важным направлением является обеспечение развития муниципальных образований и иных населенных пунктов, в том числе, моногородов.

Департамент планирования территориального развития осуществляет следующее:

— разработку проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и ее корректировку, а также мониторинг и контроль ее реализации;

— участие в реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года;

— обеспечение мониторинга реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов;

— обеспечение разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов, мониторинг и контроль за их реализацией;

— методическое обеспечение разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, участие в согласовании данных стратегий в части пространственного развития.

Одним из ведущих центров стратегических исследований РФ является Российский институт стратегических исследований при Президенте Российской Федерации (РИСИ).

4.5. РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ В СУБЪЕКТАХ РФ

Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» определяет, что, *государственная политика регионального развития — система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.*

Факторами и условиями регионального развития, оказывающими влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития, являются:

- a. федеративное устройство Российской Федерации и самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий;
- b. размер территории Российской Федерации и протяженность ее государственной границы, количество приграничных государств;
- c. географические, природно-климатические, демографические и социокультурные особенности регионов;
- d. значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны;
- e. недостаточная инфраструктурная обеспеченность ряда регионов и городов, низкий уровень их экономического взаимодействия, высокая степень износа транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры.

Государственная политика регионального развития реализуется с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в документах стратегического планирования, разработанных на федеральном уровне в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Основным инструментом достижения стратегических целей развития страны, определенных указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года», являются национальные проекты.

Национальный проект — это новый *инструмент стратегического планирования*. Национальные проекты России — это совокупность программ, которые направлены на разные сферы экономики, промышленности и социальной политики государства. Они были приняты в 2018 году, их реализация осуществляется в период с 2019 по 2024 год.

Национальные проекты Российской Федерации разработаны в целях достижения нового качества жизни граждан РФ и носят долгосрочный характер.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» разработаны 13 паспортов национальных проектов, паспорт национальной программы и паспорт Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Национальные проекты конкретизируются в *федеральных проектах*. Проработанные детальные планы реализации федеральных проектов с определением конечного набора мероприятий, сроков реализации и ответственных исполнителей на уровне субъектов Российской Федерации в совокупности позволят достичь результатов и контрольных точек соответствующих федеральных проектов.

Целевые показатели федерального проекта в части полномочий субъектов Российской Федерации декомпозируются до уровня каждого региона с установлением их значений в соответствующем региональном проекте, а также закрепляются в соглашении о реализации регионального проекта,

заключаемого федеральными органами исполнительной власти с субъектами Российской Федерации.

Финансирование 13 нацпроектов осуществляется из нескольких источников: федерального бюджета; бюджетов субъектов федерации, муниципальных образований; за счет привлечения коммерческих структур по итогам конкурса.

Перечень национальных проектов и их цели представлены в таблице 4.5.1.

Таблица 4.5.1.

Перечень и цели национальных проектов

№/п	Национальный проект	Цели проекта:
1.	Здравоохранение	Улучшение здоровья населения; снижение уровня смертности от болезней
2.	Демография	Увеличение продолжительность жизни и повышение рождаемости
3.	Безопасные и качественные автомобильные дороги	Снижение количества смертельных ДТП (стремиться к нулевому показателю); повышение качества региональных дорог
4.	Образование	Повышение качества и уровня отечественного образования, его доступности
5.	Наука и университеты	Вывести Россию в пятерку стран-лидеров по научным разработкам, сократить утечку мозгов, вернуть российских ученых и привлечь зарубежных работать в России
6.	Культура	Повышение уровня нравственности, духовности и патриотизма российских граждан, сохранение многонациональных традиций
7.	Экология	Программы и проекты «Чистая страна», «Сохранение лесов и других природных зон»
8.	Жилье и городская среда	Сделать жилье доступным для семей, в том числе путём снижения ставки по ипотеке менее 8 %; создание благоприятной городской среды

№/п	Национальный проект	Цели проекта:
9.	Цифровая экономика	Переход на отечественное программное обеспечение и оборудование; полная цифровизация государственного и муниципального управления; повсеместная доступность интернета
10.	Производительность труда и поддержка занятости	Повышение производительность труда (на средних и крупных предприятиях) с целью снижения себестоимости продукции; создание дополнительных рабочих мест
11.	Малое и среднее предпринимательство	Вовлечение в малый и средний бизнес 25 миллионов человек, предоставляя МСП различные финансовые и экономические преференции. Поддержка самозанятых и молодёжного предпринимательства
12.	Международная кооперация и экспорт	Увеличение экспорта обработанных товаров, продукции сельского хозяйства и услуг
13.	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	Строительство и модернизация транспортных коридоров через Россию с запада на восток и с севера на юг
14.	Туризм и индустрия гостеприимства	Развитие внутреннего туризма и туристской инфраструктуры

В регионах сформирована современная система управления и реализации национальных проектов. Она должна обеспечить координацию усилий всех органов власти и местного самоуправления, экспертных и общественных организаций. В ряде случаев для решения этой задачи, помимо региональных проектных офисов, создаются специальные консультативные органы.

Участие субъектов Федерации в реализации национальных проектов осуществляется через формат региональных проектов, и, следовательно, их структура должна соответствовать структуре одноименных федеральных проектов. Как правило, в каждом субъекте Федерации действует несколько десятков региональных проектов, они включены в состав практически всех региональных программ.

Софинансирование расходов субъектов Федерации на реализацию национальных проектов осуществляется путем предоставления трансфертов из федерального бюджета.

При наличии в рамках федерального проекта целевых показателей (целей), результатов и мероприятий, относящихся к полномочиям субъектов Российской Федерации:

1. Указанные параметры федерального проекта декомпозируются по субъектам Российской Федерации, устанавливаются требования по реализации соответствующих мероприятий госпрограмм субъектов РФ.
2. Настраивается система управления, мониторинга и контроля за реализацией соответствующих мероприятий в составе госпрограмм субъектов РФ (с учетом введения сквозной бюджетной классификации и требований к формированию и исполнению планов-графиков реализации госпрограмм субъектов РФ).
3. Определяются механизмы финансовой поддержки субъектов РФ в целях достижения результатов федерального проекта (3 варианта).
4. Заключаются соглашения с субъектами Российской Федерации о достижении целевых показателей госпрограмм субъектов РФ, соответствующих целевым показателям федеральных проектов.

Объём бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов и их динамика представлены в таблице 4.5.2.

По данным Минфина расходы федерального бюджета РФ на реализацию нацпроектов в 2021 году были исполнены на 97,8% от плана, составив 2,549 трлн рублей.

Лучше всего были исполнены расходы по проектам «Жилье и городская среда» — 99,8% (262,97 млрд рублей), «Безопасные качественные дороги» — 99,8% (364,2 млрд рублей), «Наука и университеты» — 99,4% (80,114 млрд рублей) и «Международная кооперация и экспорт» — 99,2% (124 млрд рублей).



Рис. 4.5.2. Положение государственных программ в системе стратегического планирования

Расходы на комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (транспортная часть) исполнены на 98,8%.

По нацпроекту «Туризм и индустрия гостеприимства» расходы были исполнены на 93,4% (38,315 млрд рублей), «Здравоохранение» — на 95,2% (243,35 млрд рублей). Также на 95,2% исполнены расходы на проект по малому и среднему предпринимательству.

По проектам «Демография» и «Культура» расходы исполнены на 98,7% и 98,8%, соответственно. Расходы на проект «Экология» выполнены на 97,7%, «Производительность труда» — 97,9%, «Цифровая экономика РФ» — 95,8%.

Наименьший процент исполнения был по проекту «Образование» — 89,8%, (131,52 млрд рублей).

Расходы федерального бюджета РФ на реализацию национальных проектов на 1 ноября 2022 года предварительно составили 2,46 трлн рублей, или 75,8% от плана, говорится в сообщении Минфина.

По предварительным данным, исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов — по состоянию на 1 ноября 2022 года — составило 2,465 трлн рублей, или 75,8% от плановых бюджетных назначений.

Высокий процент исполнения имеют национальные проекты: «Демография» (82,9%), «Здравоохранение» (76,5%), «Образование» (70%), «Жилье и городская среда» (77,8%), «Безопасные качественные дороги» (77,1%), «Производительность труда» (72,3%), «Наука и университеты» (85,6%), «Культура» (83,6%), «Туризм и индустрия гостеприимства» (77,4%). Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (транспортная часть) исполнен на 82,5%.

Кроме того, нацпроект «Экология» исполнен на 64,3%, «Цифровая экономика Российской Федерации» — 42,3%, «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» — 65,7%, «Международная кооперация и экспорт» — 62,8 %.

В целях реализации национальных проектов предоставляются межбюджетные трансферты (гранты). Гранты субъекту РФ в целях достижения результатов федерального проекта в рамках национального проекта имеют следующие особенности:

- целевая статья расходов по укрупненному направлению;
- соглашение одно, в котором предусмотрены только целевые показатели госпрограмм субъектов РФ;
- условием предоставления трансферта является достижение целевых показателей госпрограмм субъекта РФ, соответствующих целям и целевым показателям федерального (национального) проекта;
- перечисление трансферта по графику в зависимости от выполнения контрольных событий госпрограммы субъекта РФ (графика реализации госпрограммы субъекта РФ);
- смещение контроля за использованием средств на контроль за достижением соответствующих показателей;
- повышение ответственности региональной власти за конечный результат.

К условиям эффективной реализации национальных проектов относятся:

1. Определение перечня федеральных проектов по каждому национальному проекту и места каждого федерального проекта в структуре госпрограмм.
2. Декомпозиция показателей федеральных проектов по субъектам РФ.
3. Разработка Методических указаний по разработке мероприятий госпрограмм субъектов РФ, направленных на достижение целевых показателей, результатов и мероприятий федеральных (национальных) проектов.
4. Доведение профильными федеральными органами исполнительной власти требований к мероприятиям госпрограмм субъектов РФ и к графикам их реализации с учетом специфики отраслевых федеральных проектов.
5. Разработка Минфином России форм типовых соглашений с субъектами РФ.

На основе ФЗ-172 и федеральных и национальных программ строятся Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, документы стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.

Государственные программы Российской Федерации, составляющие основы национальных проектов, — это документы, определяющие цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения. *Подпрограммы* направлены на решение конкретных задач в рамках государственной программы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 было утверждено *Положение о системе управления государственными программами* Российской Федерации, предусматривающее радикальную трансформацию

Таблица 4.5.2.

Расходы на нацпроекты (2019–2020)

Нацпроект	Запланировано на 2019 г., млн. р.	Запланировано на 2020 г., млн. р.	Изменение расходов, %	За 4 мес. 2020 г., %
Демография	520,2	750,1	+44	29
Здравоохранение	160,3	315,5	+97	44,5
Образование	106,1	155,8	+47	16,6
Жилье и городская среда	105,3	112,9	+7	34,3
Экология	57,0	95,1	+67	11,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	108,4	-16	8
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	7,8	+9	23,2
Наука	37,0	47,3	+28	23,6
Цифровая экономика	108,0	150,9	+40	5,8
Культура	14,2	17,3	+22	25,7
Малое и среднее предпринимательство	60,6	53,9	-11	21
Международная кооперация и экспорт	86,2	81,9	-5	8,8
Комплексный план	331,2	381,1	+15	20,1
Итого	1 723,0	2 278	+32	24,7

инструмента госпрограмм, пересмотр подходов к их разработке и реализации, изменение их формата таким образом, чтобы они стали компактными, но более информативными, хорошо структурированными, доступными и понятным для всех — людей, экспертов, парламента и общественности. *Изменены подходы к системе целеполагания госпрограмм.*

У каждой госпрограммы появилась стратегическая часть — это стратегические приоритеты в сфере реализации госпрограммы. Они утверждаются постановлением Правительства Российской Федерации и определяют приоритеты и цели госпрограммы, а также направления и механизмы ее реализации. Положение государственных программ в системе стратегического планирования показано на рисунке 4.5.2.

Цели госпрограмм формируются исходя из установленных Президентом Российской Федерации национальных целей развития Российской Федерации, а также иных приоритетов социально-экономического развития и национальной безопасности, установленных документами стратегического планирования (отраслевыми стратегиями, стратегий пространственного развития и иными указами Президента Российской Федерации). При этом *требованиями к целям являются: конкретность, измеримость, достижимость, актуальность и ограниченность по период достижения.*

Для каждой цели государственной программы формируются показатели, отражающие конечные значимые социально-экономические эффекты от реализации госпрограммы. В паспорте госпрограммы отражается непосредственная связь показателей госпрограммы и показателей национальных целей. Примеры государственных программ по сферам регулирования приведены на рисунке 4.5.3.

Вместе с тем в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики на период 2022 г. утверждены упрощенные механизмы работы с госпрограммами и ее структурными элементами в целях оптимизации и ускорения процессов принятия решений (постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № 583), предусматривающие:

- включение в госпрограммы антикризисных меро-

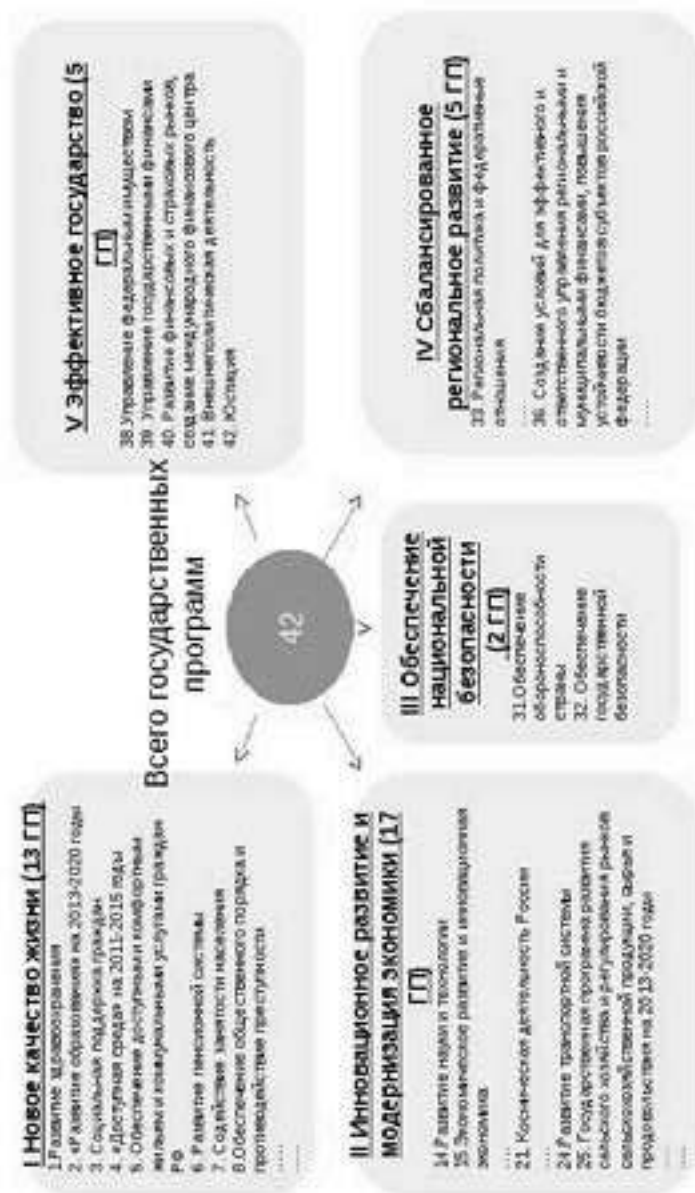


Рис. 4.5.3. Государственные программы по сферам регулирования

- приятий и их маркировка в составе госпрограммы;
- приостановка процесса допланирования госпрограмм, ее структурных элементов до 2030 года (планирование только на очередной финансовый год и плановый период) (за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации в отношении паспортов федеральных проектов, паспортов ведомственных проектов);
- необходимость достижения установленных Президентом РФ национальных целей и иных стратегических приоритетов с учетом реализуемых антикризисных мероприятий;
- наделение кураторов госпрограмм полномочиями по принятию решений без проведения заседаний управляющих советов;
- установлен порядок и сроки внесения изменений в паспорт госпрограммы в случае внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета;
- автоматизация формирования ежемесячной отчетности.

Внесение изменений в паспорта госпрограмм в течение года, осуществляется управляющими советами. Структурные элементы госпрограмм представлены на рисунке 4.5.4.

Паспорт госпрограммы содержит:

- общую информацию о госпрограмме (сведения о кураторе, ответственном исполнителе, сроке реализации, общих параметрах финансирования и связи с национальными целями и иными приоритетами);
- цели госпрограммы и показатели для каждой цели со значениями по годам реализации и связью с показателями национальных целей;
- структуру госпрограммы — перечень федеральных проектов, ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий (с указанием их задач и ожидаемых эффектов и связью с показателями гос-



Рис. 4.5.4. Структурные элементы госпрограмм

- программы);
- финансовое обеспечение каждого структурного элемента (в разбивке по источникам финансового обеспечения);
 - декомпозицию показателей госпрограммы по субъектам Российской Федерации.

Федеральные проекты утверждаются на уровне Правительства Российской Федерации.

Ведомственные проекты и комплексы процессных мероприятий утверждаются федеральными органами исполнительной власти или иными организациями, участвующими в реализации госпрограммы.

В случае если государственная программа направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственная программа также содержит:

- а. обоснование состава и значений целевых показателей и индикаторов государственной программы, характеризующих достижение конечных результатов по этапам ее реализации в разрезе субъектов Российской Федерации либо по группам субъектов Российской Федерации;

- в. обоснование мер по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для достижения целей и конечных результатов государственной программы, в том числе путем реализации аналогичных программ субъектов Российской Федерации;
- с. прогнозируемый объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию аналогичных программ субъектов Российской Федерации с оценкой его влияния на достижение целей и конечных результатов государственной программы.

С целью определения единых подходов к участию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в подготовке национальных проектов и программ были утверждены разъяснения по подготовке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных составляющих национальных проектов. Которые определяют основные требования к региональным проектам.

Участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в национальных проектах осуществляется путем подготовки региональных составляющих национальных проектов на принципах проектного управления.

Реализацию региональной составляющей национального проекта рекомендуется осуществлять в рамках системы управления проектной деятельностью, сформированной в субъекте Российской Федерации с учетом требований нормативных правовых актов в сфере проектного управления, методических указаний и иных разъяснений по разработке и реализации национальных и федеральных проектов.

Структура региональной составляющей национального проекта должна соответствовать структуре федерального проекта и формироваться с учетом следующих подходов:

— цель и показатели региональной составляющей национального проекта с разбивкой по годам реализации (на конец каждого года) должны быть направлены на достижение цели и показателей федерального проекта, целевых и дополнительных показателей национального проекта;

— задачи, результаты региональной составляющей национального проекта с указанием их качественных и количественных характеристик, ответственных исполнителей и сроков их реализации должны определяться исходя из необходимости решения задач и получения результатов федерального проекта и обеспечивать достижение цели и показателей;

— план мероприятий, включающий, в том числе, результаты, контрольные точки и мероприятия, в совокупности должен обеспечивать получение установленных результатов региональной составляющей национального проекта;

— финансовое обеспечение реализации мероприятий по годам реализации должно отражаться в разрезе источников финансирования с выделением, в том числе объемов межбюджетных трансфертов;

— участники региональной составляющей национального проекта, ответственные за достижение результатов, контрольных точек и мероприятий, должны быть перечислены в отдельном разделе (с указанием их непосредственных руководителей).

Содержание региональной составляющей национального проекта должно раскрывать содержание федерального и национального проекта по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Структура региональной составляющей национального проекта может включать дополнительные разделы с учетом специфики субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Организационную структуру региональной составляющей национального проекта рекомендуется формировать с учетом:

— закрепления за высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или коллегиальным органом под его председательством функции утверждения и контроля региональных составляющих национальных проектов;

— определения заместителя руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации куратором региональной составляющей национального проекта;

— определения в качестве руководителя региональной составляющей национального проекта руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Проекты стратегического развития региона разрабатываются в соответствии с целями национальных проектов РФ и приоритетными направлениями развития в каждом субъекте Российской Федерации.

Новые подходы к *региональному стратегированию* заключаются в принципах перехода от показателей к реальной конкурентоспособности, от государственной к общественно-государственной стратегии.

В настоящее время Минэкономразвития России разработана новая система управления государственными программами Российской Федерации.

В 2021 году Министерством активно велась работа по реформированию инструмента государственных программ Российской Федерации, а также организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по разработке новых госпрограмм.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 было утверждено Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, предусматривающее радикальную трансформацию инструмента госпрограмм, пересмотр подходов к их разработке и реализации, изменение их формата таким образом, чтобы они стали компактными, но более информативными, хорошо структурированными, доступными и понятным для всех — людей, экспертов, парламента и общественности.

Наиболее современным методом государственного управления социально-экономическим развитием в регионах является проектный метод, представляющий собой систему действий органов публичного управления всех уровней по прогнозированию, планированию, разработке, утверждению, реализации, мониторингу эффективности реализации проекта как комплекса взаимосвязанных мероприятий,

направленных на решение управленческих целей в конкретной сфере общественной жизни. Реализация госпрограмм теперь осуществляется на проектных принципах управления по аналогии с национальными проектами.

Изменена структура госпрограмм — вместо разрозненных мероприятий предусмотрено четкое разграничение проектной работы на конкретный результат (федеральные и ведомственные проекты) и процессной работы — на его поддержание (в рамках комплексов процессных мероприятий).

Проектная часть является ориентацией на получение конкретного, измеримого результата в определенный срок. *Процессная часть* госпрограммы направлена на осуществление непосредственных нормативно обусловленных функций федеральных органов исполнительной власти.

В целях подготовки региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» были разработаны и утверждены методические рекомендации по подготовке региональных проектов, включающих разработку паспорта регионального проекта; плана мероприятий по реализации регионального проекта на три года — очередной финансовый год и плановый период;

По итогам выполнения всех мероприятий одного результата регионального проекта указывается контрольная точка, соответствующая получению данного результата.

С целью поддержки проектной деятельности субъектов Российской Федерации было создано Агентство стратегических инициатив. Агентство стратегических инициатив (АСИ) — российская автономная некоммерческая организация, созданная Правительством России для реализации комплекса мер в экономической и социальной сферах. В частности, для продвижения приоритетных проектов, реализации мероприятий по улучшению предпринимательской среды в России, развитию профессиональных кадров и т. п.

Контрольные вопросы по главе IV:

1. Система и принципы организации государственного управления в субъектах Российской Федерации
2. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти
3. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с муниципальными органами власти
4. Особенности Стратегического управления
5. Современные цели и задачи стратегического управления Российской Федерации
6. Стратегическое планирование в Российской Федерации
7. Документы по стратегическому планированию субъектов Российской Федерации
8. Стратегирование в Российской Федерации
9. Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации
10. Государственная политика регионального развития
11. Национальные проекты Российской Федерации
12. Основные цели и задачи Национальных проектов Российской Федерации
13. Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации
14. Государственные программы Российской Федерации
15. Проектное управление в государственном управлении

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

5.1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ОСНОВЫ

Административно-территориальное деление государственной территории

Территория любого государства делится на административные единицы, которые, в основном, и учитываются при создании местного самоуправления.

Основой муниципального образования является определенная социально-территориальная общность людей — территориальный коллектив населения, он сам создает свои выборные органы и формирует местное самоуправление.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства и даже вне ее (на подвижную территорию, например, военные корабли в открытом море), государственная власть субъекта РФ — на его территорию.

Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, публичная негосударственная власть. Она осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии (выборы, референдум и др.) и через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Муниципальное образование.

Территориальный коллектив существует и действует в рамках муниципального образования. В России муниципальное образование (и соответственно — местное самоуправление) создается, как правило, в рамках административно-территориальных единиц (такая единица получает статус муниципального образования).

Согласно ФЗ № 131 муниципальными образованиями в России могут быть:

поселение — городское или сельское поселение;

сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, 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, 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, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений);

муниципальный округ — несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные

государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

внутригородской район — 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. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;

внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) 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;

Таким образом, *муниципальными образованиями* в России являются: 1) отдельные поселения (города, станицы, поселки и др.); 2) территории, в границах которых может находиться несколько небольших городов или других населенных пунктов (районы или уезды, объединяющие деревни, хутора и т. д.), сельские округа (сельсоветы) и др.; 3) части отдельного

поселения (например, городской район в крупном городе, имеющем внутригородское районное деление), городской округ с внутригородским делением, внутригородской район и внутригородские территории городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга, Севастополя).

Все эти единицы могут быть муниципальными образованиями, если в них имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В состав муниципальных образований могут входить мелкие поселения, не являющиеся муниципальными образованиями. В них не создаются коллегиальные выборные органы, но может быть избран староста или обязанности старосты поручаются депутату муниципального совета, избранному от данного поселения.

Местное самоуправление — один из видов управления определенными (установленными законом) общественными делами локального сообщества людей. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление организуется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно, его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу.

Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет относительный характер.

Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем и синергетики не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами. В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом зависят от государства. Основную часть необходимых органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства. В-четвертых, избранные главы местного самоуправления выполняют некоторые

общегосударственные функции и несут ответственность за это перед органами государства.

Наконец, если не юридическая, то фактическая иерархия существует и между звеньями (и, следовательно, органами) местного самоуправления, когда одни из них территориально входят в другие (так бывает в России, когда муниципальными образованиями являются и районы, и расположенные на их территории небольшие города или поселки).

Местное самоуправление — власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В федеративных государствах, в том числе, в России такие законы принимаются устанавливаются Федерацией и субъектами Федерации.

В более узком смысле *местное самоуправление можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, т. е. администрирование*. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица (совет, мэр и др.). Органы муниципального управления (администрирования) — исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие — управленцы).

Общественная и государственная теории местного самоуправления.

Существует несколько различных взглядов на суть местного управления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух крупных теорий — общественной и государственной. Первая больше исходит из должного, вторая лучше учитывает сущее.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и засилья чиновников. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях и других административно-территориальных единицах население отстаивало право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы стали принимать свои

уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих (муниципальная служба). Что же касается вопросов государственного значения, то общественная теория исходила из того, что их решают назначенные государственные служащие, не подчиненные местному самоуправлению. Такие служащие, согласно этой теории, не должны назначаться в единицы, признанные общинами (ими первоначально признавались только городские поселения). В настоящее время, однако, некоторые прежние небольшие города разрослись в огромные мегаполисы (например, Нью-Йорк в США), но теоретически они остаются общинами. Должностные лица общей компетенции сюда не назначаются, но в городах обычно создаются делегатуры министерств (отделы, управления и др.). Они выполняют общегосударственные полномочия по вопросам своего ведения. Впоследствии местное самоуправление было создано и в более крупных территориальных единицах (районное, областное звенья) как отдельная от государственных органов система управления. На уровне городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Федерации) и районов местное самоуправление действует и в России.

Поскольку его органы согласно Конституции РФ (ст. 12) не входят в систему органов государственной власти, сторонники общественной теории в России отстаивают общественную природу местного самоуправления.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете — часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления (принципы организации, полномочия и др.) определяются законом. Поэтому сторонники этой теории считают, что местное самоуправление — продолжение государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления — «агенты» государственной власти на местах.

Обе теории имеют свои достоинства и недостатки. Первая отстаивает демократические начала местного самоуправления, вторая отражает фактическую зависимость органов местного самоуправления от государства, его контроль

за деятельностью местного самоуправления, при реализации переданных государственных полномочий.

Таким образом, управление на местах сочетает и общественные, и государственные элементы. Таким образом, нужна разработка общественно-государственной теории, но прежде всего — разработка концепции особой публичной власти местного самоуправления.

Естественные и искусственные административно-территориальные единицы

Во многих зарубежных странах принято различать естественные и искусственные административно-территориальные единицы и, как следствие, естественные и искусственные территориальные коллективы. С этим делением связана организация муниципального управления и государственного управления на местах.

Естественные территориальные единицы — поселения, города, где люди исторически осели для совместной жизни (обычно возле источников воды, на территориях, отделенных от вражеских набегов труднопроходимой местностью). Они выбирали для управления общественными делами вождей, старейшин, советы, собирали сходы. Впоследствии такие единицы получили обобщенное название общин, общинного звена территориального деления государства. В общинах всегда есть выборные органы местного самоуправления и нет назначенных государством чиновников общей компетенции.

Искусственные административно-территориальные единицы создаются сверху, актами государства (субъектов федерации в федеративных государствах). Так возникали воеводства, губернии, районы и т. д. Они получили название регионального звена. В такие звенья государство для управления назначало своих представителей (воеводы, губернаторы и др.). В настоящее время также в региональном звене, в отличие от общинного, не обязательно существование выборных органов самоуправления. Они могут быть, а могут и не быть.

Проблема различения единиц общинного и регионального звена имеет принципиальное значение. Совет Европы, куда входит и Россия, в 1985 г. принял Европейскую хартию о местном самоуправлении. В ней речь идет, по существу, об общинном звене. В 1997 г. он подготовил проект

Европейской хартии о региональном самоуправлении, где в отличие от хартии 1985 г. зафиксированы несколько иные требования к региональному самоуправлению (в том числе создание при назначенном управляющем коллегиальных представительных органов хотя бы с совещательными полномочиями).

Здесь под региональным самоуправлением имеются в виду единицы выше общин (области, губернии, округа, районы и др.), но не автономные образования и не субъекты Федерации. Эта Хартия пока не нашла своей реализации в РФ, так как может потребовать изменения всего государственного устройства страны.

Основы местного самоуправления

Правовые основы.

Будучи властью особого рода, местное самоуправление опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, в т. ч. в системе местного самоуправления (п. «и» ст. 72 Конституции РФ).

Российская Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления, в частности, в стране действует Федеральный закон ФЗ - № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Детально местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовое регулирование не ограничивается принципами. Правовая основа местного самоуправления — совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления. В состав правовой основы местного самоуправления в России входят, прежде всего, некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права.

Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством.

Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества; запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления не иначе как на основе закона; изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума; право на судебную защиту местного самоуправления; право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах. Это — Конституция РФ (ст. 12, гл. 8, ст. 131, 132, 133 и др.); основные законы (конституции, уставы) субъектов РФ; рамочные федеральные законы («Об общих принципах организации местного самоуправления, № 131-ФЗ от 2003г.); федеральные законы, издаваемые в развитие рамочных законов и регулирующие основы отдельных сторон местного управления на федеральном уровне (Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.); указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; постановления Конституционного Суда РФ (суд указывал, например, что субъекты Федерации не вправе подменять местные органы самоуправления путем создания местных органов государственной власти субъекта Федерации); законы субъектов Федерации о местном самоуправлении (законы приняты во всех субъектах РФ); уставы муниципальных образований; некоторые другие правовые акты конкретного муниципального образования. В состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к

другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления (например, законы об образовании, о библиотечном деле, о порядке приватизации государственного и муниципального имущества, о недрах и др.).

Особое место среди источников муниципального права занимают уставы муниципальных образований, и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.

Устав — учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

Устав — основной акт, регулирующий вопросы местного управления в рамках отдельно взятого муниципального образования. Он принимается либо представительным органом (советом и др.), либо на местном референдуме. В соответствии с законами субъектов РФ в уставе муниципального образования должны быть отражены: границы и состав территории; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; порядок участия местного населения в решении этих вопросов; структура и порядок формирования органов местного самоуправления и его должностных лиц; наименования выборных органов и должностных лиц; срок их полномочий; виды, порядок принятия и вступления в силу нормативно-правовых актов органов местного самоуправления; гарантии прав, основания и виды ответственности органов и должностных лиц (отзыв, выражение недоверия, досрочное прекращение полномочий и др.); вопросы муниципальной службы; порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; особенности организации местного самоуправления в районах с компактным проживанием этнических групп, качества и др. с учетом исторических и иных традиций.

Уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации органами субъектов РФ.

Кроме уставов в состав правовой основы конкретного муниципального образования входят нормативные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами

местного самоуправления. К их числу могут относиться регламенты работы местных представительных органов, решения представительных органов местного самоуправления (например, об установлении местных налогов и сборов), положения о территориальном общественном самоуправлении внутри муниципальных образований.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности*. В применении к разграничению предметов ведения государства (РФ) и государственных образований (субъектов РФ), с одной стороны, и муниципальных образований — с другой, он означает: вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень; муниципальным органам передаются задачи, с которыми могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии.

Территориальная основа местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется на территории, где постоянно проживает население. Территориальная основа местного самоуправления — его территориальная организация. Она включает понятие территории, на которой создается местное самоуправление, ее состав, порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципального образования.

В России используются три территориальные модели: одноуровневая, двухуровневая и трехуровневая, а также смешанная система муниципальных и немunicipальных территориальных образований. При *одноуровневом* варианте муниципальными образованиями являются районы субъекта РФ или отдельные города, выделенные из районного подчинения и не имеющие внутренних внутригородских районов. Входящие в состав районов сельские и иные поселения (деревни, поселки), а также части города не являются муниципальными образованиями (не имеют собственности, своего бюджета, выборных органов) и на своей территории могут создавать только территориальное общественное самоуправление.

Такой вариант пригоден для небольших субъектов РФ, где городское население немногочисленно, но он встречается и в иных субъектах РФ (Тульская область и др.).

Двухуровневая территориальная модель местного самоуправления применяется там, где и районы, и находящиеся в их составе сельские административные единицы, небольшие города являются муниципальными образованиями (Алтайский край, Калужская область). Эта модель применяется также в крупных городах, где есть внутригородские районы. В этом случае и город, и его районы могут являться муниципальными образованиями. При двухуровневой системе объекты муниципальной собственности и источники доходов разграничиваются либо законом субъекта Федерации, либо уставом города, в составе которого находятся районные муниципальные образования.

Трехуровневая система муниципальных образований создается тогда, когда в состав района, являющегося муниципальным образованием, входит менее крупное муниципальное образование (например, сельский округ), а в составе последнего есть поселки или села, в свою очередь являющиеся муниципальными образованиями. В конечном счете, решение вопроса создавать в данной территориальной единице (например, в поселке) муниципальное образование или нет, решают сами жители. Практически это возможно лишь там, где есть небольшие, но экономически развитые поселения, имеющие собственные источники доходов, что позволяет им формировать местный бюджет. Такая ситуация существует, например, в Воронежской области, Ставропольском крае. Эта система возможна и в крупных городах с внутригородскими районами, когда последние делятся на микрорайоны или другие территориальные единицы (разграниченные, например, пространственными факторами). В этом случае все три звена могут являться муниципальными образованиями.

Смешанная территориальная система имеет три варианта. При первом варианте в районах и крупных городах действуют только органы государственной власти, назначенные органами государственной власти субъекта Федерации. Местное самоуправление в таких субъектах РФ осуществляется только на общинном уровне — в небольших городах,

сельских поселениях, группе деревень. Так обстоит дело в Башкортостане, Татарстане, Новосибирской области. Второй вариант применяется тогда, когда на общинном уровне есть только органы местного самоуправления, а в районах — параллельно функционируют и органы государственной власти (назначенные сверху или избранные населением) и органы местного самоуправления, избранные населением. Третий вариант — местное самоуправление действует только в районах и крупных городах, где есть для этого необходимые финансовые средства (Иркутская область, Красноярский край и др.).

При любой модели организации территории муниципальных образований иногда в них выделяются особые территории (кварталы и иные территории в городах, деревни в сельских муниципальных образованиях и др.) с общественным самоуправлением. Их органы не являются органами муниципального самоуправления, не обладают властными полномочиями.

В России по данным Росстата на общее количество муниципальных образований составляло на 01.01.2022 г. 19655 муниципальных образований (на 01.01.2010 было 23907, на 01.01.2011 г. — 23304, на 01.01.2012 г. — 23118, на 01.01.2013 г. — 2300101, на 01.2014 г. — 22777, на 01.01.2021 г. — 20303). Из них муниципальных районов — 1544, муниципальных округов — 180, городских округов — 608, городских поселений — 1287, сельских поселений — 15742, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) городов федерального значения — 267, внутригородские районы — 23, городские округа с внутригородским делением — 4). Министерством внутренних дел ведется их реестр.

Как видно из приведенной статистики в последние годы, главным образом из-за недостатка средств, местное самоуправление в селах, поселках (Якутия, Курская, Рязанская, Тамбовская области и др.) ликвидируется, создаются более крупные образования для местного самоуправления (городские округа в Самарской и Московской областях и др.).

Вопросы территориального устройства муниципально-го образования (создание, изменение границ, упразднение и др.) должны решаться при обязательном учете мнения его населения. Мнение населения может быть решающим (при

проведении решающего референдума) или консультативным (например, при консультативном референдуме или при проведении местных опросов, при обсуждении вопроса на собраниях жителей и т. д.). Порядок осуществления таких изменений регулируется либо законами субъектов Федерации о местном самоуправлении (например, закон Свердловской области), либо специальными законами по вопросу об изменении границ муниципальных образований (например, закон Удмуртской Республики об учете мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований). На практике изменения границ муниципальных образований, в том числе в связи с передачей населенных пунктов из одной области в другую, проводились в России много раз.

Объединения муниципальных образований.

Муниципальные образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов. Они создаются в целях наиболее эффективного осуществления муниципальной деятельности для решения вопросов местного значения, для координации действий по решению общих задач. Полномочия органов местного самоуправления таким союзам передаваться не могут, непосредственно местным самоуправлением ассоциации и союзы не занимаются, они не обладают политической властью от имени местного территориального коллектива населения. Ассоциации и союзы имеют статус некоммерческих организаций, то есть это своего рода общественные объединения. Они подлежат регистрации (как и другие некоммерческие объединения) теми или иными органами Министерства по налогам и сборам (в зависимости от уровня ассоциации, создается она в пределах одного субъекта РФ или выходит за эти пределы).

В России действуют несколько видов объединений муниципальных образований: общероссийские (Союз российских городов, объединяющий крупные города, Союз малых городов и др.); их участниками являются муниципальные образования различных субъектов РФ, в том числе не граничащих друг с другом; региональные — объединения муниципальных образований некоторых географических районов

страны, представляющих определенное географическое и хозяйственное единство (ассоциация городов Юга России, ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья); ассоциации и союзы муниципальных образований в пределах субъекта Федерации (например, ассоциация местного самоуправления в Республике Карелия).

Экономическая основа местного самоуправления.

Для осуществления своих полномочий органы местного самоуправления должны иметь материальные и финансовые средства. Экономическую основу местного самоуправления составляют согласно ФЗ-131 (глава 8) находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов (муниципальный бюджет), а также имущественные права муниципальных образований.

Главная составная часть экономической основы муниципального самоуправления - муниципальная собственность. Это публичная собственность населения территориального коллектива каждого отдельного муниципального образования. От имени населения управляют и распоряжаются этой собственностью (в том числе продают ее) те органы муниципального образования, которые имеют соответствующие полномочия (обычно — представительный орган или глава администрации). До 1991 г. муниципальной собственности в России не было. Ее формирование началось после принятия Закона РСФСР 1991 г. о местном самоуправлении и постановления о разграничении собственности: федеральной, субъектов РФ и муниципальной. Из государственной собственности Федерации в муниципальную собственность были переданы по особому списку определенные категории объектов, заложившие ее основу (жилой и нежилой фонд, ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие жилой и нежилой фонды, объекты городского пассажирского транспорта, благоустройства и др.). Из государственной собственности субъектов РФ в муниципальную собственность также были переданы многие другие объекты (предприятия розничной торговли, питания, многие учреждения здравоохранения, образования и т. д.).

В настоящее время муниципальная собственность формируется главным образом следующими способами: передача отдельных объектов федеральной собственности и собственности субъектов Федерации в муниципальную; путем приобретения имущества на основе гражданско-правовых сделок (покупка, обмен, дарение); взимание налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты (образуемые таким образом средства становятся муниципальной собственностью); при получении продукции и других доходов от муниципальных предприятий, учреждений в сфере услуг и т. д.

Порядок приобретения и отчуждения муниципальной собственности определяют муниципальные органы в соответствии с законодательством субъектов Федерации. Они ведут реестр (учет) муниципальной собственности, вправе создавать, реорганизовывать и ликвидировать муниципальные предприятия и учреждения, передавать имущество некоммерческим объединениям в собственность или в управление (например, в аренду), осуществлять приватизацию муниципальной собственности (в том числе продажу на аукционах имущества и акций муниципальных предприятий).

Муниципальные органы контролируют эффективность использования и сохранность муниципальной собственности. В состав муниципальной собственности могут входить государственные и муниципальные ценные бумаги (акции, облигации, жилищные сертификаты и др.). Операции с ценными бумагами органы муниципального самоуправления производят только через уполномоченные банки или через муниципальную кредитную организацию. Доходы от этого обязательно зачисляются в местный бюджет.

Кроме своей собственности в состав муниципального имущества входит находящееся в государственной собственности (Федерации и ее субъектов) и безвозмездно переданное в управление органам муниципального образования (например, служебные здания). Это бывает также, когда муниципальным органам передаются некоторые государственные полномочия (имеются в виду прежде всего государственные полномочия субъекта РФ). В этом случае территориальный коллектив не становится собственником, его органы лишь управляют государственной собственностью.

Передача имущества возможна лишь после принятия субъектом РФ соответствующего закона о передаче полномочий. Затем органы муниципального образования готовят перечень объектов, необходимых им для выполнения переданных полномочий, согласовывают этот список с органом управления имуществом субъекта Федерации. Последний согласовывает этот перечень с органами муниципального образования и направляет в администрацию субъекта Федерации для издания правового акта о перечне объектов, передаваемых в безвозмездное пользование органам муниципального образования. После издания такого акта орган по управлению имуществом субъекта РФ заключает с органом муниципального образования договор о безвозмездной передаче на условиях пользования объектов по согласованному списку. За органом по управлению имуществом субъекта РФ сохраняется право контроля за тем, как это имущество используется органом муниципального образования.

Другая разновидность муниципального имущества — собственность Федерации или субъекта РФ, которая служит удовлетворению потребностей населения муниципального образования (при передаче имущества для выполнения некоторых функций государственных органов преследуются иные цели). Пользование таким имуществом может быть и почти всегда бывает возмездным, но при физическом использовании доли собственности эта доля становится собственностью муниципального образования. Чаще всего это имеет место при использовании определенных недр, лесов, растительного, животного мира и т. д. Пример: на участке земли, принадлежащей субъекту Федерации, расположен песчаный карьер. Песок — собственность субъекта РФ, но муниципальное образование за плату вывозит его, для того чтобы посыпать тротуары во время гололеда. Муниципальные органы пользуются этой долей песка как собственностью.

В состав *финансовой основы* местного самоуправления входят денежные средства, другие платежные средства, ценные бумаги и т. д., находящиеся в распоряжении органов муниципального образования. Каждое муниципальное образование принимает свой местный (муниципальный) бюджет, состоящий из доходной и расходной частей. Наиболее

весомую часть доходов составляют налоговые доходы (в том числе отчисления от налогов субъектов РФ), а среди налоговых доходов — местные налоги и сборы. Они определяются Налоговым кодексом РФ, который предусматривает следующие местные налоги и сборы: земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование и дарение; местные лицензионные сборы (плата за выдачу лицензий); сбор с владельцев собак; платежи за парковку автомашин, за пользование спортивными сооружениями, коммунальным транспортом и др. Кроме того, в бюджет муниципального образования идут собственные неналоговые доходы: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, от сдачи имущества в аренду, от платных услуг, которые оказывают органы муниципального образования (например, за выдачу определенных документов — государственная пошлина). Определенную часть неналоговых поступлений в местный бюджет составляют штрафы, налагаемые в соответствии с КоАП (за загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли и уличного движения и др.).

Во всех странах мира доходы органов местного самоуправления недостаточны для покрытия их расходов (в США эти доходы составляют около 65% всех расходов, в Канаде — 50, в Японии — 40% и т. д.). В России местные источники покрывают не более 20—25% расходов, а во многих сельских районах, как свидетельствуют публикации в прессе, много меньше. Кроме того, в России муниципальные бюджеты несут значительную долю расходов по обслуживанию жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому в России, как и в других странах, значительная часть расходов (в России — основная) покрывается за счет доходов государства и субъектов федераций. Закрепляется определенная доля отчислений в бюджеты муниципальных образований от государственных (федеральных и субъектов РФ) налогов и сборов, в первую очередь от подоходного налога, а также на прибыль предприятий и добавленную стоимость.

Эти, так называемые регулируемые, доходы составляют вторую часть доходов муниципального бюджета. Размер отчислений устанавливается в процентах от средств,

предназначенных для федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Это делается только законами (по отношению к доле федеральных налогов — федеральным законом, по отношению к налогам субъектов — законом субъекта) либо ежегодно (на 1 год), либо на долговременной основе (не менее трех лет). Конкретные нормативы отчислений от регулирующих доходов определяются для каждого муниципального образования отдельно, в этом случае — законами субъектов Федерации.

Третий элемент доходной части местного бюджета — доли федеральных и так называемых региональных (субъектов Федерации) налогов, которые непосредственно, при уплате налогоплательщиками, сразу идут в местный бюджет. При заполнении платежных документов данное разделение указывается. Это — часть подоходного налога с физических лиц, часть налога на прибыль организаций и т. д. В отличие от регулирующих налогов, эти доли закреплены за местными бюджетами не на временной основе (годовой или более долговременной), а постоянно.

Доходы муниципальных бюджетов почти всегда включают финансовую помощь, получаемую органами местного самоуправления от государственной власти (федерации или ее субъектов, от тех и других). Такая финансовая помощь оказывается из средств специального фонда поддержки муниципальных образований. Фонд создается за счет средств государственного бюджета и других поступлений как федеральный, и в каждом субъекте РФ он часть соответствующих бюджетов (федерального и субъектов РФ). Фонд создается за счет отчислений от федеральных налогов и налогов, поступающих в бюджет субъектов Федерации.

Распределение средств фонда осуществляется между муниципальными образованиями с учетом численности их населения, размеров территории, доли в населении детей различного возраста, пенсионеров, уровня жизни людей (дохода на душу населения) и других параметров. С учетом этих данных создается определенная процентная (или иная) формула для каждого муниципального образования. Фонд выдает дотации, субвенции и субсидии.

Дотации — средства, которые предоставляются на безвозмездной (без процентов) и безвозвратной основе (их не нужно отдавать) из других уровней бюджетной системы. Дотации выделяются обычно слабым в финансовом отношении муниципальным образованиям, когда их собственные доходы малы и недостаточны для решения вопросов местного значения. Дотации могут расходоваться органами местного самоуправления по собственному усмотрению.

Субвенции выделяются муниципальным образованиям на безвозмездной и безвозвратной основе из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, но в отличие от дотаций они должны использоваться в конкретных целях и в установленный срок. В случае неиспользования в установленных целях и в срок эти средства подлежат возвращению. Чаще всего они выделяются для развития инфраструктуры муниципального образования (например, для строительства небольшого моста или создания местной телефонной связи), для ликвидации стихийных бедствий и т. д.

Субсидии — средства, предоставляемые местным бюджетам сверху на условиях долевого финансирования целевых расходов (например, часть средств для строительства местной больницы).

Неналоговые доходы бюджетов муниципального образования могут состоять из перечислений от добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений (иногда на цели, для которых создается внебюджетный фонд, например, для поддержки малолетних детей, мелкого предпринимательства); штрафов за загрязнение окружающей среды, порчу памятников истории и культуры, принадлежащих муниципальным образованиям, — словом, это дополнительные средства, которые не могли быть учтены при принятии бюджета (они могли быть, а могли и не быть).

Часть таких доходов могут составлять так называемые целевые (ранее — внебюджетные) фонды. Правда, Бюджетный кодекс РФ, вступивший в силу с 1 января 2000 г. не предусматривает возможности образования внебюджетных фондов, обезличенное их существование приводило к злоупотреблениям в расходовании этих средств. Теперь представительными органами местного самоуправления создаются

как целевые фонды для обеспечения отдельных программ (образования, помощь инвалидам и т. д.). Бюджетный кодекс не исключает расходов для обеспечения программно-целевого подхода при решении местных задач.

Расходная часть бюджетов муниципальных образований определяется их представительными органами (сельским сходом муниципального образования) при составлении местных бюджетов. Эти деньги расходуются на решение вопросов местного значения (строительство и ремонт необходимых объектов, местных дорог и т. д.), на инвестиции и расширение производства, для проведения местных выборов и референдумов, выплаты процентов и погашения долга по займам, капиталовложений в муниципальные и иные предприятия, страхования муниципальных объектов, муниципальных служащих, гражданской ответственности и предпринимательского риска, для выдачи дотаций малообеспеченным семьям и др.

Расходование целевых средств нередко происходит в форме муниципального заказа для выполнения определенных программ. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Исполнитель (поставщик, подрядчик и др.) обычно выбирается на торгах (по конкурсу или на аукционе). С победителем заключается контракт и муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета.

Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. С победителем конкурса заключается договор на выполнение работ, услуг.

Конституция Российской Федерации (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1

июля 2020 года) в статье 132 закрепила положение о том, что **«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». Кроме того, в статье 131, п.1.1. «закреплено право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом».

Задача Президента Российской Федерации состоит в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации.

Такие поправки приводят к значительным изменениям в правовом поле Российской Федерации. В первую очередь это касается Федерального закона № 131-ФЗ. В настоящее время подготовлен проект закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Кроме того, принят Федеральный закон № 414 - ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В этом проекте намечены масштабные изменения в системе местного самоуправления, в том числе, то, что касается терминологии, территориальных основ, разграничения полномочий между уровнями публичной власти и др.

5.2. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ, ПОЛНОМОЧИЯ И КОМПЕТЕНЦИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Вопросы местного значения

Публичная власть территориального коллектива находит свое выражение в регулировании его жизнедеятельности. Она включает вопросы экономики (управление муниципальной собственностью и др.), политики (муниципальные выборы), область социальных отношений (общественные работы), образования (начальное образование), культуры. Направления и сферы деятельности, по которым и в пределах которых (эти пределы установлены законом) население и созданные им органы вправе осуществлять свое регулирование, составляют вопросы местного значения (предметы ведения) местного самоуправления. Они дают представление о том, в каких областях общественной жизни может осуществляться местное самоуправление. Конституция РФ перечисляет лишь предметы ведения федерации и совместные предметы ведения федерации и субъектов. В отношении местного употребляется формулировка «вопросы местного значения».

Вопросы местного значения в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (глава 3), включают вопросы местного значения: 1) городского, сельского поселения, 2) муниципального района, 3) городского округа, 4) внутригородского района и полномочия органов местного самоуправления по решению данных вопросов. Решая эти вопросы и осуществляя свои полномочия, органы и должностные лица муниципальных образований имеют своей главной задачей комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, удовлетворение законных интересов и обеспечение прав населения. Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности

муниципального образования, если они не отнесены законом к компетенции Федерации или ее субъектов.

Вопросы местного значения охватывают сферы:

- a. в экономической и финансовой сфере — управление муниципальным имуществом, в том числе муниципальной собственностью, муниципальным жилищным фондом и нежилыми помещениями; установление местных налогов и сборов; управление местными финансами и др.;
- b. в сфере социальных отношений и культуры — управление учреждениями образования и здравоохранения, дорожное строительство, транспортное обслуживание населения, благоустройство и озеленение территории, обеспечение жителей услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, создание условий для деятельности учреждений культуры, развития физической культуры и спорта, организации ритуальных услуг, содержание мест захоронения и др.;
- c. в сфере охраны общественного порядка — организация и содержание органов охраны общественного порядка, контроль за их деятельностью, обеспечение противопожарной безопасности, организация муниципальной пожарной службы и др.;
- d. в сфере правовой деятельности — принятие и изменение устава муниципального образования, контроль за его соблюдением, принятие нормативных актов в пределах компетенции муниципального образования, защита законных прав и интересов муниципального образования в правоохранительных органах и др.

Перечень вопросов местного значения, который содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ и имеет открытый характер. Субъекты Федерации в своих законах могут его развивать и конкретизировать, в том числе передавая законом муниципальным образованиям некоторые функции государственных органов субъекта. В рамках, установленных федеральным законом, муниципальные образования вправе решать другие вопросы, которые отнесены законами субъектов Федерации к категории вопросов местного значения,

а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению органов государственной власти или других муниципальных образований (например, вышестоящего звена). В некоторых законах о местном самоуправлении, принятых субъектами Федерации, к вопросам местного значения дополнительно отнесены участие в проведении государственной политики по улучшению условий и охраны труда, предупреждению производственного травматизма (Челябинская область), транспортные местные коммуникации (Воронежская область) и др. Конкретный перечень вопросов местного значения, относящихся к ведению каждого из перечисленных выше муниципальных образований, закреплен в его уставе.

В рамках общих принципов, установленных федеральным законом, субъекты РФ своими законами могут устанавливать неодинаковый конкретный перечень вопросов для разных звеньев муниципальных образований (например, для муниципального образования района и расположенного на территории района муниципального образования — поселка).

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления.

Вторая группа вопросов, которые могут относиться к предметам ведения муниципального образования, — отдельные полномочия государственных органов, передаваемые органам местного самоуправления органами государственной власти. Эта группа вопросов может входить, а может не входить в состав предметов ведения муниципальных образований.

В настоящее время порядок передачи отдельных полномочий органов государства органам местного самоуправления устанавливает федеральный закон № 131-ФЗ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Наделение органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий могут содержать положения, предусматривающие:

1. порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;
2. возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

На местный уровень чаще всего передаются: организация работы по медицинской, профессиональной и социально-бытовой реабилитации инвалидов, ведение учета граждан и сбор документов для обеспечения транспортными средствами по медицинским показаниям (автомобилями, мотоциклами, инвалидными креслами-колясками и др.); назначение и выплата компенсаций и пособий гражданам, имеющим детей; назначение и выплата компенсаций репрессированным и впоследствии реабилитированным гражданам; выдача санаторно-курортных путевок льготным категориям населения; организация работы по попечительству в отношении лиц, нуждающихся в уходе по состоянию здоровья, и др.

Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Наряду с передачей полномочий должны передаваться материальные и финансовые средства. Это осуществляется путем заключения договоров между органами государственной власти субъекта Федерации и органами муниципальных образований. Финансовые и материальные средства передаются безвозмездно. Если переданные полномочия не обеспечены материальными и финансовыми средствами (как это установлено договором), органы местного самоуправления не несут ответственности за осуществление этих полномочий. В порядке контроля обычно орган местного самоуправления представляет ежегодный отчет органу субъекта РФ об использовании переданных средств. Контроль предполагает также право контролирующих органов давать указания по вопросам переданных полномочий, оценивать решения органов муниципального образования по этим вопросам как с точки зрения законности, так и целесообразности, наконец, право приостанавливать или отменять отдельные решения органов местного самоуправления по кругу переданных полномочий.

Третьей составной частью предметов ведения местного самоуправления могут быть полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе.

Как известно, подчиненность одного муниципального образования (в том числе мелкого более крупному) другому не допускается. Поэтому они могут строить свои взаимоотношения, в том числе и по вопросу о полномочиях, только на договорной основе. Необходимость в передаче полномочий одного муниципального образования другому может возникнуть, если одно муниципальное образование находится на территории другого, более крупного (например,

внутригородской район в городе или крупный поселок в сельском районе), если необходимо сосредоточить усилия нескольких соседних муниципальных образований на осуществлении крупного проекта (например, строительство сельской гидроэлектростанции для соседних районов). Могут быть и другие случаи, связанные с целесообразностью объединения усилий. Однако такие действия не должны противоречить уставам муниципальных образований.

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Кроме того, органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Полномочия и компетенция органов местного самоуправления.

Выявление вопросов местного значения очень важно для определения роли местного самоуправления в обществе. Однако этого недостаточно. Вопросы местного значения дают представление о том, в каких областях жизнедеятельности может осуществляться местное самоуправление, но необходимо также знать, каковы его полномочия в этих областях, то есть какова совокупность прав и обязанностей местного самоуправления, посредством и в пределах которых граждане, действующие непосредственно (например, референдум) и опосредованно (через своих представителей), выполняют свои задачи и функции, обеспечивая жизнедеятельность муниципального образования.

Понятие полномочий местного самоуправления характеризует его возможности и ответственность в каждой из сфер предметов ведения. В своей совокупности предметы ведения и полномочия образуют *компетенцию местного самоуправления*. Субъектами, носителями полномочий выступают органы местного самоуправления, их должностные лица и определенная категория граждан — избиратели. Каждый из этих трех элементов имеет свою компетенцию (например, представительный орган — в сфере бюджета, глава муниципального образования — в области управления, граждане — определяя состав избранных или досрочно отзывая их), но при их объединении с учетом предметов ведения возникает новое качество, не свойственное ни одному из элементов в отдельности, — компетенция муниципального образования.

Перечень вопросов местного значения (предметов ведения), приведенный выше, свидетельствует, что местное самоуправление обладает значительной компетенцией в различных областях.

Анализ свидетельствует о том, что общие положения о вопросах местного значения муниципального образования получают свою конкретизацию в полномочиях, составляя вместе с первыми компетенцию муниципального образования, получающую свое развитие в полномочиях его органов и должностных лиц. Полномочиях органов и должностных лиц муниципального образования, их компетенции рассмотрены ниже.

5.3. ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Осуществляя публичную власть, территориальный коллектив использует различные формы представительной и непосредственной демократии. Демократия является представительной, когда волю территориального коллектива (прежде всего, местного корпуса избирателей) представляют и реализуют органы, состоящие из избранных гражданами представителей (депутатов местных советов, муниципалитетов и др.). Демократия называется непосредственной (прямой), если

граждане непосредственно реализуют свою волю, принимая решения на сельских сходах, путем референдума, на выборах, путем досрочного отзыва избранных депутатов, используя правотворческую инициативу, и т.д.

Муниципальные выборы.

На муниципальных выборах население (граждане) определяет путем голосования состав представительных органов и того главу администрации муниципального образования, которые будут руководить ими в предстоящий период (обычно 4 года, но есть и меньшие сроки, установленные в России законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований).

Регулирование основ муниципальных выборов осуществляется федеральным законодательством (Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), более детально — законами субъектов Федерации о местном самоуправлении, о выборах депутатов (советников) представительных органов и выборных должностных лиц, а также уставами и иными нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

Выборы представительных органов муниципальных образований проводятся в соответствии с теми же принципами, которые действуют на выборах представительных и иных выборных органов, и должностных лиц Федерации и ее субъектов. В дополнение к обычно называемым четырем принципам избирательного права (всеобщее, равное, прямое, тайное голосование) принципы выборов в современном законодательстве характеризуются более широким перечнем (свобода выборов, альтернативность выборов и др.).

Всеобщее избирательное право на муниципальных выборах означает, что все жители, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в голосовании (активное избирательное право). Активным избирательным правом на муниципальных выборах могут обладать и иностранцы, если они постоянно проживают в данном муниципальном образовании и уплачивают налоги. Граждане, достигшие определенного возраста

(в разных субъектах РФ от 18 до 21 года), обладают также пассивным избирательным правом: могут быть избраны депутатами (советниками) представительного органа муниципального образования, а также на должности, замещаемые путем выборов (главы муниципальных образований и т. д.). Не участвуют в выборах граждане, признанные решением суда умалишенными, а также находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Равное избирательное право означает, что все граждане (и не граждане, входящие в муниципальный корпус избирателей) участвуют в голосовании на равных основаниях, имеют равное число голосов (один голос).

В отношении пассивного избирательного права равенства граждан и не граждан — избирателей может не быть, так как иностранные граждане могут иметь только активное избирательное право, но не пассивное.

В России *муниципальные выборы* прямые: граждане голосуют за предложенные кандидатуры, глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации. Тайное голосование означает, что избиратель подает свой голос без ведома других лиц, и никто не вправе контролировать, за кого он голосовал.

Лишь в малых поселениях выборный представительный орган может быть заменен сходом жителей, который решает дела и, в частности, избирает старосту. Выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

Свобода выборов и добровольность участия — право и возможность каждого участвовать или не участвовать в выборах, запрет какого-либо принуждения голосовать определенным образом или не голосовать. В России выборы альтернативные, что означает выдвижение нескольких кандидатов на одно место и их состязательность в ходе выборов.

Организация и проведение выборов.

После назначения даты выборов создаются избирательные округа, избирательные участки, избирательные комиссии, составляются списки избирателей. Кандидаты баллотироваться по избирательным округам. Они образуются обычно решением муниципального представительного органа. Обычно от округа избирается один депутат (выдвигается несколько кандидатов, не менее двух, иначе выборы откладываются для выдвижения новых кандидатур). В других субъектах РФ (например, в Москве) для выборов советов депутатов, создаются многомандатные округа (необходимо проголосовать за число депутатов, которые должны быть избраны в совет, можно за меньшее число, но не за большее, иначе бюллетень признается недействительным).

В отличие от избирательных округов избирательные участки — это не единицы для избрания, а пункты для голосования. Избирательные участки образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями. Избирательный участок должен включать не более 3 тыс. избирателей. Его пункт расположен в каком-либо общественном здании (школе, здании научно-исследовательского института и т. д.). Границы избирательного участка не должны пересекать границы избирательного округа, участок должен быть расположен внутри округа.

Одновременно с созданием избирательных округов и избирательных участков формируются избирательные комиссии. Они занимаются подготовкой и проведением выборов. На выборах в органы местного самоуправления существуют территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. *Территориальная комиссия* одна, это комиссия того муниципального образования, в котором производятся выборы (муниципальная избирательная комиссия). Она подводит

окончательные (сводные) итоги голосования и публикует результаты выборов. *Окружных избирательных комиссий* обычно несколько, их число соответствует числу округов, на которые разделено муниципальное образование. Она осуществляет контроль за выборами в округе, определяет результаты голосования по округу и объявляет избранных (или выборы несостоявшимися). Если округ один (например, при выборах главы муниципального образования), то задачи окружной комиссии выполняет *территориальная избирательная комиссия*. *Участковая избирательная комиссия* организует выборы на участках, ведет правильный подсчет голосов (по бюллетеням, остальные комиссии ведут подсчет по протоколам, полученным от участковых избирательных комиссий), но не она определяет избранных (это делают иные комиссии).

Параллельно с созданием избирательных комиссий составляются списки избирателей. Они составляются главой местной администрации и проверяются избирательными комиссиями.

Дата выборов представительного органа муниципального образования обычно назначается его главой администрации, а дата выборов главы администрации — представительным органом. После назначения даты выборов можно начинать избирательную кампанию, выдвигать кандидатов, вести агитацию и пропаганду (или эти действия можно осуществлять с определенного срока, указанного в акте о назначении выборов). Право выдвижения кандидатов принадлежит непосредственно избирателям (самовыдвижение), политическим партиям. При самовыдвижении и при выдвижении кандидата партиями (блоками), не представленными в Государственной Думе, кандидату для своей поддержки обычно необходимо собрать определенное число подписей избирателей в специальных подписных листах (лишь после этого кандидат может быть включен в избирательный бюллетень). Число подписей устанавливается законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований. Федеральный закон устанавливает лишь, что максимальное количество требуемых подписей не должно превышать 2% от количества зарегистрированных в данном избирательном округе избирателей (внесенных в списки избирателей).

После регистрации кандидатов окружной избирательной комиссией для целей выборов начинается предвыборная агитация. Закон предусматривает равные условия ведения предвыборной агитации для всех кандидатов и избирательных объединений. Предвыборная агитация заканчивается в 0 часов за сутки до дня голосования.

Голосование и определение результатов выборов.

Избиратели голосуют бюллетенями. Для подсчета голосов и определения победителей на муниципальных выборах, как правило, используется мажоритарная избирательная система относительного большинства, когда побеждает кандидат, набравший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом.

В первом туре считается избранным кандидат, получивший более 50% поданных голосов. Если никто не избран, обычно через две недели после первого тура проводится второй (он называется «повторное голосование»), когда баллотируются два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Во втором туре победитель определяется по мажоритарной системе относительного большинства.

Выборы признаются недействительными, если нарушения, допущенные при их подготовке и проведении, не позволяют с достоверностью установить их результаты (результаты волеизъявления граждан); если результаты выборов признаны недействительными не менее чем в четвертой части избирательных участков; по решению суда.

Во всех случаях признания выборов несостоявшимися или недействительными через определенное время проводятся повторные выборы. На повторных выборах можно выдвигать новых кандидатов.

Местный референдум. В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум. Местный референдум — голосование граждан, постоянно проживающих в том муниципальном образовании, где он проводится, по вопросам местного значения, отнесенным к компетенции местного самоуправления.

Организация и проведение референдумов в России (в том числе местных) регулируются различными нормативными

правовыми актами. Основные положения содержатся в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме (он неоднократно принимался в новой редакции), в законе об общих принципах организации местного самоуправления. Детально порядок проведения местных референдумов регулируется законами субъектов Федерации о местных референдумах и уставами муниципальных образований.

На местный референдум обычно выносятся вопросы о принятии устава муниципального образования, об организации местного самоуправления в данном муниципальном образовании, его органах, об изменении границ муниципальных образований, о программах развития муниципального образования, о возможности строительства объектов, опасных для окружающей среды, о приобретении в собственность крупных объектов или их продаже и др.

Местный референдум может быть решающим и консультативным. Результаты голосования на *решающем референдуме* обязательны для органов местного самоуправления, его жителей и т.д. и оформляются обычно постановлением представительного органа, реже — главой администрации муниципального образования. Итоги *консультативного референдума* не имеют обязательного характера. Это выявление воли населения по тем или иным вопросам, что учитывается (а может не учитываться) органами местного самоуправления и его должностными лицами при принятии правовых актов и совершении определенных действий.

Порядок проведения местного референдума.

Проведение местного референдума производится согласно ФЗ-131, законам субъектов федерации и должно соответствовать определенным правилам, которые в основном совпадают с порядком, предусмотренным для выборов. При этом действуют принципы всеобщего права на участие в референдуме на равных основаниях, прямого и тайного голосования. Однако, в отличие от местных выборов, в местном референдуме могут участвовать только граждане постоянно проживающие в общине и уплачивающие налоги.

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

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

Если инициатива исходит от представительного органа, то требование референдума должно исходить от значительного числа депутатов (обычно в уставах муниципальных образований фигурирует 1/3, 1/2 всего состава представительного органа). Такое решение в некоторых муниципальных образованиях, согласно их уставам, принимается

квалифицированным большинством голосов (2/3, 3/5 и т. д.), в других — простым большинством (50% + 1 голос от присутствующих), в-третьих — абсолютным большинством (50% + 1 голос от списочного состава местного представительного органа).

Если инициатива о проведении референдума исходит от населения, то его инициаторы создают сначала инициативную группу в количестве, предусмотренном уставом муниципального образования (обычно не менее 10 избирателей). Инициативная группа формируется на собрании граждан (по месту жительства, на предприятии, в учреждении и т. д.) и оформляется протоколом собрания.

Представительный орган после получения материалов непосредственно от инициативной группы или от избирательной комиссии проверяет их соответствие законодательству (в течение не более 20 дней с момента передачи) и при положительном решении регистрирует инициативную группу (заметим, что это делает не комиссия по проведению референдума, а представительный орган). Он выдает ей свидетельство о регистрации.

С момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа может собирать подписи в поддержку референдума. Число таких подписей установлено законами субъектов Федерации о проведении референдума (5% от общего числа зарегистрированных избирателей в Московской области, 1% — в Кировской области, 2% — в г. Саранске, согласно его уставу). Максимальное число требуемых подписей, согласно федеральному законодательству, не может превышать 5% от общего числа избирателей. Срок сбора подписей — не менее 20 дней, но законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований устанавливают, как правило, более длительный срок (закон Кировской области — 2 месяца, г. Саранска — 25 дней).

Подписные листы передаются в представительный орган местного самоуправления, который и принимает решение о референдуме и назначает дату. Референдум назначается только на календарный (не праздничный) выходной день.

Голосование осуществляется бюллетенями на участках референдума

Комиссия признает результаты референдума недействительными: а) если допущенные при его подготовке и проведении нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления участников референдума; б) если результаты референдума признаны недействительными не менее чем на четверти участков референдума; в) по решению суда.

Результаты местного референдума.

Решение, принятое на референдуме, имеет обязательную силу для всех органов, организаций, должностных лиц, жителей данного муниципального образования. Оно не нуждается в утверждении какими-либо государственными или муниципальными органами, их должностными лицами.

Суд может отменить решение референдума по следующим основаниям: нарушение порядка проведения референдума, в результате чего становится невозможным определить достоверные результаты волеизъявления граждан; несоответствие устава муниципального образования, иных актов, на основе которых проводился референдум, Конституции РФ, основному закону субъекта РФ, законодательству РФ и субъекта РФ, в результате чего также невозможно достоверно определить результаты волеизъявления граждан; противоречие решения, принятого на местном референдуме, Конституции и законам РФ и субъекта РФ.

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. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной

администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

5.4. ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Органы местного самоуправления и органы государства.

Органы местного самоуправления и его должностные лица (представительные органы, главы муниципальной администрации, муниципальные служащие и др.), как и государственные органы, участвуют в управлении делами общества. Они издают обязательные постановления, могут взимать местные налоги и сборы (в установленных законом пределах), занимаются вопросами образования, здравоохранения, строительством различных сооружений, дорог, ремонтом и обслуживанием и т. д. Однако в данном случае такое управление осуществляется, во-первых, путем использования не государственной власти, а власти территориального коллектива, во-вторых, только на местном уровне (свои органы действуют в пределах каждого муниципального образования) и, в-третьих, только присущими им средствами и методами, установленными законом, изданным государством, органами государственной власти. Они не вправе применять многие средства, используемые органами государственной власти (например, уголовные наказания). Хотя в России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, основы их организации и деятельности определяются актами государственной власти — законами РФ и ее субъектов.

Системы органов местного самоуправления. В мире действуют четыре системы управления делами на местах. Три из них являются системами органов муниципального управления, четвертая — государственного управления. *Первая — система управления местными делами только через выборные*

органы общей компетенции (совет, мэ́р и др.). В мелких общинах совет заменяет общее собрание жителей (сход), а мэ́ра заменяет староста. Жители могут избирать непосредственно также и других должностных лиц, имеющих отраслевые полномочия (например, казначея общины, шерифа, ответственного за соблюдение общественного порядка). Эта система принята в странах с влиянием англосаксонского права и получила название англосаксонской. В своей основе она характерна и для России, где в большинстве субъектов Федерации во всех звеньях существуют только выборные органы общей компетенции, хотя в отдельных республиках, краях, областях выделены административно-территориальные единицы, куда субъект Федерации назначает для управления ими чиновников (администраторов) общей компетенции (Удмуртия, Иркутская область и др.). Последняя тенденция распространяется в России все шире.

Вторая система получила название *романо-германской или континентальной*. Она предполагает существование избранного совета и его председателя, являющегося исполнительным органом совета, а в общинах и городах — совета и мэ́ра (исполнительного органа). Кроме общины в других звеньях есть назначаемые чиновники общей компетенции (префекты и др.), которые занимаются многими вопросами местной жизни (в том числе охраной порядка и даже сельским хозяйством), одновременно являются представителями государства, контролирующими законность деятельности местных органов самоуправления, и, наконец, представляют государственную власть на местном уровне. В общинах таким представителем назначается избранный мэ́р, и в этом качестве он действительно является «агентом» государства. При данной системе советы могут избираться не во всех административно-территориальных единицах: в некоторых их звеньях есть только назначенные чиновники общей компетенции. Такие единицы не являются территориальными коллективами (Германия, Финляндия и др.).

Третья система — иберийская (от старого названия Пиренейского полуострова), существовала в Испании и Португалии, применяется во многих странах Латинской Америки (Бразилия, Колумбия, Перу и др.). Население избирает совет

и мэра (префекта в региональных единицах). После избрания префект и мэр утверждаются в качестве представителей государственной власти. Они одновременно по должности являются председателями советов и таким образом сосредоточивают в своих руках исполнительную власть на местах как по общегосударственным вопросам, так и по вопросам местного значения.

Четвертая система управления на местах — государственная. В своем завершенном виде она действовала и действует в странах тоталитарного социализма (ранее — в СССР, Болгарии, Румынии и т. д., теперь — в Китае, КНДР, на Кубе и др.). В этом случае понятие местного самоуправления отвергается. На местах создаются только органы государственной власти — избираемые гражданами административно-территориальных единиц Советы и органы государственного управления общей компетенции — исполнительные комитеты (в Китае они называются «местные народные правительствa»). Избранные в состав исполнительных комитетов лица возглавляют отраслевое управление делами на местах (отделы образования, здравоохранения и т. д.). Отделы находятся в двойном подчинении: соответствующему (как правило, одноименному) министерству и своему исполнительному комитету. При других системах двойного подчинения отделов местной администрации не бывает, они подчинены только органам местного самоуправления.

Современную *структуру органов местного самоуправления* в Российской Федерации составляют *представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.*

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа

муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

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.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

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.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом №131-ФЗ.

Структура органов местного самоуправления в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь

образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек — на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Проведение местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования обеспечивают органы государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, которая образована в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации о проведении местного референдума. Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3% от их общей численности и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в порядке и сроки, установленные федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации о проведении местного референдума.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные предусмотренные настоящим

Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. При отсутствии предусмотренной настоящим Федеральным законом инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Численность и срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы данного муниципального образования в случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного в настоящей части местного референдума устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня его создания.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию вновь образованного муниципального образования, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и осуществляет иные предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации полномочия избирательной

комиссии муниципального образования по проведению выборов. Полномочия избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67 — ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

До формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной

власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования.

До урегулирования муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования вопросов правопреемства в отношении органов местных администраций, муниципальных учреждений, предприятий и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, или с их участием, соответствующие органы местных администраций, муниципальные учреждения, предприятия и организации продолжают осуществлять свою деятельность с сохранением их прежней организационно-правовой формы.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

1. структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
2. порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

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.

Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Представительные органы местного самоуправления. Во всех странах в системе местного самоуправления всегда существуют выборные органы, которые занимают основное место в этой системе. Среди выборных органов главное значение имеет коллегиальный представительный орган, состоящий из избранных депутатов или советников. В подавляющем большинстве стран они избираются прямыми выборами, в общинах (низовом звене) — всегда прямыми выборами, но в некоторых странах Востока (Алжир, Сенегал, Марокко, Египет, Индонезия и др.) некоторая часть советников (а иногда — все) избирается непрямыми выборами (делегируется нижестоящими советами, общественными объединениями), нередко особое представительство имеют женщины (Индия, Бангладеш и др.).

В России во всех муниципальных образованиях представительные органы избираются прямыми выборами. Их названия определяются уставами муниципальных образований с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Иногда варианты названий предлагаются в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении (Совет, собрание, комитет и др.), в некоторых случаях такие законы допускают только одно название (Советы депутатов Мордовии). Используются также названия: городская дума, муниципалитет и др. Все муниципальные органы в России однопалатные.

Компетенция представительного органа. Компетенция представительного органа местного самоуправления в общей форме определена конституциями (решение местных дел), более детально определяется законами. В России Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 35) устанавливает те полномочия, которые вправе осуществлять только такой орган, и никакой другой. В исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления находятся:

1. принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
2. утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3. установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
4. принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
5. определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
6. определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
7. определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
8. определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
9. контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.
10. принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Перечисленные полномочия представительного органа — это минимум, а не максимум принадлежащей ему компетенции. Это полномочия, которые не могут осуществляться другими органами местного самоуправления, кроме схода (общего собрания жителей муниципального образования там, где нет избранного представительного органа). Только отдельные из этих полномочий и лишь частично могут быть временно делегированы другим органам самоуправления

(например, главе администрации — право издать нормативные правила по вопросу охраны зеленых насаждений в городе), большинство же таких исключительных полномочий делегироваться не могут.

Кроме того, в соответствии с законами субъектов Федерации устав муниципального образования может предусмотреть другие полномочия его представительного органа. Некоторые из таких полномочий, по существу, конкретизируют, развивают названные выше, другие являются новыми. Так, в уставах некоторых городов России (Астрахань, Волгоград и др.) говорится, что в рамках законов представительный орган может создавать муниципальные банки, создавать внебюджетные и валютные фонды, принимать решения о выделении ссуд и займов из городского бюджета, утверждает по представлению мэра схемы управления городом, устанавливает правила торговли, устанавливает льготы в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности, учреждает собственные средства массовой информации, устанавливает порядок использования нежилых помещений и т. д. Некоторые положения относятся к вопросам культуры, другие — к пользованию природными ресурсами, третьи — к предоставлению земельных участков и др. Представительные органы местного самоуправления некоторых муниципальных образований на своих заседаниях утверждают (не утверждают) в должности высших муниципальных чиновников, представляемых главой местной администрации. Проект закона может быть представлен не только по вопросам местного самоуправления, но по любым вопросам, находящимся в компетенции субъекта Федерации.

Срок полномочий и порядок деятельности. Срок полномочий представительного органа местного самоуправления в разных странах колеблется от двух (США) до шести лет (Франция). В России этот срок в соответствии с Федеральным законом не может превышать пяти лет. Конкретно срок определяется уставом каждого муниципального образования. Есть сроки в два и три года, но обычно устанавливается четырехлетний срок. Продление срока, определенного уставом, не разрешается, хотя на практике это бывает. В определенных случаях полномочия представительного органа могут

быть прекращены досрочно в связи с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Порядок работы представительного органа определяется уставом муниципального образования и регламентом, принимаемым представительным органом. Он работает коллегиально, обсуждая вопросы и принимая решения на заседаниях. Для заседания необходим кворум — должно присутствовать большинство членов представительного органа, решение принимается большинством голосов присутствующих (при кворуме), а иногда требуется большинство списочного состава представительного органа. Последнее обычно требуется для принятия нормативных актов, бюджета и решения других важнейших вопросов. В некоторых муниципальных образованиях депутаты созываются на заседание по мере надобности, но чаще в определенный промежуток времени, когда работает представительный орган. Этот промежуток времени объявляется сессией, которая состоит из одного или обычно нескольких заседаний (с 9—10 часов до 18 часов с перерывами). Для сессии утверждается повестка дня (другие вопросы не могут рассматриваться), для заседания тоже может утверждаться повестка дня (это делается всегда, если сессия состоит из одного заседания). Очередное заседание в ходе сессии может продолжать обсуждать вопрос, не заверченный на предыдущем заседании. На другой сессии этого делать нельзя, вопрос, по которому обсуждение не завершено и решение не принято, должен на другой сессии рассматриваться с самого начала (внесения). В небольших муниципальных образованиях сессии созываются чаще (иногда — один раз в месяц), в крупных — 3—4 раза в год. Возможно проведение и внеочередных заседаний. Они могут объявляться внеочередными сессиями, а могут и не объявляться таковыми.

На своих сессиях, заседаниях представительный орган принимает нормативные акты местного самоуправления, устанавливает местные налоги и сборы и решает все остальные вопросы, относящиеся к его исключительному ведению.

Руководящие и внутренние органы. Работой пленарного заседания представительного органа руководит избираемый им председатель. Нередко избирается заместитель

председателя, иногда секретарь (он ведает документами представительного органа). На заседаниях представительный орган может создавать свои постоянные отраслевые комитеты (по вопросам местных дорог, благоустройства, муниципального жилья и др.) и временные комитеты или комиссии. Постоянные комитеты (комиссии) создаются на весь срок полномочий представительного органа и наделены определенными полномочиями. Они готовят вопросы к пленарному заседанию, проекты решений, но обязательных решений они принимать не могут. Временные комиссии создаются для выполнения отдельных задач. Небольшие представительные органы в муниципальных образованиях постоянных комиссий не создают, а просто поручают отдельным членам представительного органа те или иные участки работы — образование, дороги, пожарную охрану и т. д. Для подготовки к рассмотрению вопросов на заседаниях представительного органа комиссии (комитеты) образуют рабочие группы. В их состав включаются депутаты, различные специалисты (экономисты, бухгалтеры, социологи и др.), представители заинтересованных организаций. Постоянные комиссии, а также избранные ими (или, что чаще, на заседании представительного органа) их председатели не подчинены главе муниципального образования (например, они вправе контролировать работу различных служб и ставить эти вопросы на сессиях), но они должны сотрудничать с администрацией в решении общих задач. Контроль комиссий — положительный фактор и для администрации: указывая на недостатки, он помогает совершенствовать ее работу.

Выборные должностные лица местного самоуправления.

В большинстве зарубежных стран наряду с выборным представительным органом есть выборные должностные лица, чаще всего — должностное лицо общей компетенции (мэр, бургомистр), его заместитель (заместители), секретарь. Эти лица избираются или гражданами непосредственно, или, как например во Франции, представительным органом (председатель совета департамента, региона обладает местной исполнительной властью). Иногда (в Великобритании, США и др.) избирают и должностных лиц отраслевой компетенции (муниципальный казначей, шериф — лицо, ответственное за

соблюдение общественного порядка, и др.). В России законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований предусмотрена возможность выборов их должностных лиц. Обычно в муниципальных образованиях избирают только должностных лиц общей компетенции (мэра), практики избрания должностных лиц отраслевой компетенции в России нет, хотя это не запрещено и, может быть, в некоторых мелких муниципальных образованиях целесообразно.

5.5. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Высшее должностное лицо муниципального образования — глава муниципального образования, который, в соответствии с законом 131-ФЗ, законом субъекта Федерации и уставом муниципального образования, наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1. избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
2. в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
3. в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;
4. не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
5. в случае формирования представительного органа муниципального района исполняет полномочия его председателя.

Установленные 131-ФЗ (п.п. 2 — 4) ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах полномочий:

1. 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;
2. подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
3. издает в пределах своих полномочий правовые акты;
4. вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
5. 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 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 и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

1. смерти;
2. отставки по собственному желанию;
3. удаления в отставку;
4. отрешения от должности;
5. признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
6. признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
7. вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
8. выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
9. прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
10. отзыва избирателями;

11. установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
12. досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа;
13. изменения порядка формирования представительного органа муниципального района;
14. преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;
15. утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
16. увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

При досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Конкретный срок полномочий главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования, но в пределах, установленных законом соответствующего субъекта РФ о местном самоуправлении или о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Наименование главы муниципального образования также определяется уставом, но в соответствии с законами субъектов РФ. Иногда эти названия тоже фиксированы

в законе (глава города, глава района, глава поселка). На практике чаще всего используются термины «глава» или «мэр» с указанием муниципального образования (города, сельсовета и т. д.), а в некоторых сельских муниципальных образованиях — староста.

Наряду с должностью главы муниципального образования уставами может быть предусмотрена должность *главы местной администрации*. В некоторых случаях имеется и то, и другое должностное лицо, но в большинстве муниципальных образований эти должности соединены. Многие уставы муниципальных образований прямо предусматривают соединение этих должностей (Астрахань, Саранск, Ярославль и др.), глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации. В этом случае глава муниципального образования руководит исполнительно-распорядительной деятельностью по вопросам местного значения, и ему предоставляются дополнительные полномочия. Он определяет структуру, порядок формирования и штатную численность муниципальной администрации, разрабатывает схемы управления отраслями местного хозяйства и социальной сферы, назначает на должности и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации (начальников, заведующих отделами, управлениями, службами администрации); заключает трудовые контракты с муниципальными служащими; распоряжается кредитами местной администрации и др.

На главу местной администрации распространяются социальные гарантии и гарантии неприкосновенности, аналогичные гарантиям депутатов местного представительного органа. Глава муниципального образования может быть досрочно освобожден от должности в случае отставки, отзыва избирателями (если это предусмотрено уставом муниципального образования), смещения его с должности местным представительным органом (в некоторых случаях это возможно путем квалифицированного большинства голосов), вступления в силу обвинительного приговора суда и др. Он прекращает исполнение своих обязанностей также по естественным причинам (смерть и т. д.), в том числе в некоторых муниципальных образованиях по достижении 65 лет.

Кроме главы муниципального образования их уставы могут предусматривать и другие выборные должности. В их числе — заместитель (заместители) главы администрации, руководители наиболее важных подразделений администрации (например, жилищно-коммунального хозяйства или здравоохранения), муниципальные ревизоры. В России, однако, выборы таких должностных лиц практически не проводятся, эти должности замещают назначенные (по контракту, а иногда после конкурса) государственные служащие. Не проводятся также выборы главы местной администрации в тех редких случаях, где эта должность замещается отдельно. Главой местной администрации является назначенное (после заключения контракта) должностное лицо.

Выборные должностные лица (депутаты, глава муниципального образования и др.) обязаны периодически в установленном время вести прием населения. Дни и часы приема должны быть доведены до всеобщего сведения.

5.6. МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ (ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 — ФЗ (ст. 37). 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.

Местной администрацией руководит *глава местной администрации* на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения — представительным органом муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае, предусмотренном Федеральным законом, условия контракта в части осуществления полномочий по решению вопросов местного значения для главы местной администрации муниципального района, на которого возлагается исполнение полномочий главы местной администрации поселения, утверждаются представительным органом

муниципального района по согласованию с представительным органом такого поселения.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, внутригородского района, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения — уставом муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

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.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина — главой местной администрации соответствующего

муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

В случае, предусмотренном Федеральным законом, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае, когда 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 и в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1. подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
2. представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;
3. 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.
4. обязан сообщить в письменной форме главе муниципального образования о прекращении гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, в день, когда ему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня прекращения гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, предусмотренного настоящими законом.

Местная администрация обладает правами юридического лица. 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.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

1. смерти;
2. отставки по собственному желанию;
3. расторжения контракта;
4. отрешения от должности;
5. признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
6. признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
7. вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
8. выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
9. прекращения гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации;

10. призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
11. преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;
12. утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
13. увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.
14. вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1. представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений;
2. высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных законом;
3. главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного

самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», выявленными в результате проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Глава местной администрации может иметь своих заместителей, которых может назначить самостоятельно (если это разрешает устав муниципального образования), либо по согласованию с представительным органом или главой муниципального образования (в соответствии с уставом). На практике, однако, такие назначения всегда делаются после предварительных обсуждений с главой муниципального образования или совещания в представительном органе, после

беседы с его председателем, другими членами. Обычно руководитель администрации (независимо от того, занимает или нет эту должность глава муниципального образования) имеет заместителей по финансово-экономической деятельности, коммунально-бытовому обслуживанию, социальной поддержке населения и др.

Структура, штатное расписание и численность местной администрации определяется главой местной администрации и утверждается главой муниципального образования, а иногда — и представительным органом муниципального образования. В структуру администрации входят различные отделы, секторы, комитеты и другие структурные подразделения. Как правило, в их числе — подразделения по управлению муниципальной собственностью, местными финансами, жилищно-коммунальным хозяйством, в городах — муниципальными землями и градостроительной политикой и т. д. В крупных муниципальных образованиях есть отделы здравоохранения, транспорта и связи и др. Местная администрация имеет свой вспомогательный, обслуживающий аппарат. Это — управление делами, бухгалтерия, отдел кадров, юридическая служба (юрист) и т. д. Состав каждого структурного подразделения исполнительного органа местного самоуправления возглавляет единоличный руководитель (начальник управления, заведующий отделом и т. д.).

Муниципальная администрация занимается подготовкой проектов решений, их обоснованием и текущей работой по управлению:

- разрабатывает и после согласования с главой муниципального образования вносит в представительный орган проекты планов и программ социально-экономического развития муниципального образования;
- организует выполнение решений представительного органа и главы муниципального образования;
- управляет муниципальной собственностью на основах, установленных представительным органом;
- выступает заказчиком для выполнения разного рода работ и услуг, необходимых для населения муниципального образования (например, строительство школы, открытие нового транспортного маршрута);

- заключает договоры с другими организациями о сотрудничестве по вопросам экономического и социального развития муниципального образования;

- осуществляет контроль за правильностью цен, тарифов на товары, расчеты, услуги, осуществляемые в пределах муниципального образования;

- обеспечивает санитарию и гигиену на своей территории;

- контролирует соблюдение правил торговли, рынки, ярмарки;

- содержит учреждения образования, здравоохранения, культуры и другие, находящиеся в муниципальной собственности и заботится об их развитии;

- выдает разрешения на строительство;

- принимает меры по улучшению жилищных и бытовых условий нуждающихся граждан; разрабатывает и реализует программы по повышению занятости населения и организации общественных работ (строительство дорог, благоустройство и т. д.);

- в соответствии с законом принимает меры, связанные с проведением публичных манифестаций, спортивных, зрелищных мероприятий (например, установление маршрутов демонстраций, соблюдение порядка на спортивных состязаниях и др.);

- обеспечивает охрану общественного порядка и противопожарную безопасность.

Администрация муниципального образования осуществляет также иные полномочия, возложенные на нее в пределах закона представительным органом муниципального образования или его главой.

Осуществляя свои полномочия, исполнительные органы местного самоуправления издают различные правовые акты. Эти акты, а также решения, принятые должностными лицами в пределах их полномочий (например, о правилах пользования муниципальным транспортом, о местах хранения отходов производства), обязательны для исполнения всеми находящимися на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их формы собственности, а также общественными

объединениями и гражданами. Названия и формы правовых актов муниципальных исполнительных органов определяются ими самостоятельно или указаны в уставах муниципальных образований. Глава муниципального образования и глава администрации (если такая должность предусмотрена отдельно) обычно издают постановления (нормативные акты) и распоряжения (акты ненормативного характера), хотя эти различия далеко не всегда соблюдаются. Заместители главы администрации издают инструкции (акт общего характера) и распоряжения. Руководители структурных подразделений исполнительного органа (администрации) издают приказы, инструкции.

5.7. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ МОСКВЕ

Москва — особый город, выполняющий столичные функции. Уникальность Москвы выражена в ее экономической и политической значимости. Москва дает около 40% бюджетных поступлений России.

До 1991 г. город делился на 33 района, включая город Зеленоград. При этом на район распространялись почти такие же обязанности и права по комплексному социально-экономическому развитию территории, что и на город в целом. На районном уровне была сосредоточена подавляющая часть функций жизнеобеспечения населения по месту жительства. Как город в целом, так и его отдельные районы представляли собой многоотраслевые и полифункциональные административно-территориальные образования.

Сложившееся территориальное деление города порождало ряд проблем:

1. количество районов как объектов управления на уровне города было велико, что затрудняло деятельность городских органов управления (проблема «диапазона управляемости и контроля»);

1. в крупных районах загруженность органов управления хозяйственными проблемами приводила к тому, что население с трудом могло «достучаться» до органов управления (проблема «доступности власти»);
1. расположение многих районов в пределах Садового кольца не позволяло четко координировать усилия по выполнению «столичных функций» (проблема «концентрации функций»).

Необходимость демократизации общества и решения вышеназванных проблем потребовали изменения административно-территориального деления и системы органов управления городом. В результате реформы системы управления в 1991 г. в Москве было образовано 10 крупных административных округов, в каждом из которых было создано от 17 муниципальных образований — районов (Северо-Восточный АО) до 8 районов (Северо-Западный АО). В Зеленоградском АО было образовано 5 районов, а всего в столице было образовано 125 районов, что позволило приблизить органы управления к населению.

В июне 1995 г. был принят Устав города Москвы, устанавливающий упомянутый двойной статус органов власти города. Такое решение было принято с учетом опыта организации власти в столицах европейских государств, а также в связи с неопределенностью правового статуса города федерального значения. Согласно Уставу г. Москвы 1995 г.:

1. представительным органом городского самоуправления и одновременно представительным и законодательным органом государственной власти города Москвы являлась Московская городская дума;
2. исполнительным органом городского самоуправления и исполнительным органом государственной власти г. Москвы являлась Московская городская администрация (или мэрия);
3. деятельностью мэрии руководил избираемый жителями мэр Москвы, являющийся высшим

- должностным лицом города Москвы и главой городской администрации;
4. в структуру администрации входили коллегиальный орган исполнительной власти — Правительство Москвы, управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, префекты административных округов, а также иные органы, создаваемые мэром.

Городская администрация как исполнительный орган городского самоуправления имела территориальные отделения в районах г. Москвы — районные управы, являющиеся органами государственной власти района. Их задача — решать местные проблемы населения.

В 1996 г. был принят Закон «О районной управе в городе Москве», в котором установлено: «Районная управа в городе Москве — орган власти района, осуществляющая функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством города Москвы к компетенции городского (местного) самоуправления». Возглавляет районную управу ее глава. Он же является председателем районного собрания, которое наделено «полномочиями представительного органа населения». Глава управы возглавляет и администрацию района, обеспечивая в пределах своих полномочий и под свою ответственность «решение вопросов местного (районного) значения, осуществляет руководство хозяйственными и социальными службами района, являющимися структурными подразделениями администрации района».

В районе могут создаваться органы территориального общественного самоуправления.

Создание районных управ — шаг вперед на пути организации местного самоуправления в районах города. Однако районная управа оставалась по сути местным органом государственного управления.

Во-первых, в районное собрание, выполняющее функции представительного органа населения района, избирались советники, а не депутаты.

Во-вторых, глава управы избирался районным собранием из своего состава по представлению мэра Москвы. Мэр, в соответствии с Законом, мог предложить другую кандидатуру (не из числа советников районного собрания). Таким образом, главы управ не всегда были выборными лицами.

В-третьих, в Законе «О районной управе» отмечено: «Управа самостоятельно распоряжается финансовыми ресурсами района в пределах утвержденной сметы доходов и расходов».

Следовательно, Устав Москвы нуждался в доработке в части прямого введения местного самоуправления в районах.

Начиная с июня 1998 г. в Устав г. Москвы периодически вносились изменения. В связи с изменением положений о местном самоуправлении в районах были внесены поправки в Устав города, в соответствии с которыми территориальные органы исполнительной власти образуются:

- в административных округах — префектуры административных округов;
- в районах города Москвы — управы районов.

Префектура осуществляет контрольную координирующую и исполнительно-распорядительную деятельность на территории административного округа.

Управа района — территориальный орган исполнительной власти города, подведомственный Правительству Москвы. Оперативное руководство, координацию и контроль за деятельностью управы района осуществляет префект соответствующего административного округа.

Таким образом, в Москве сформировалась трехуровневая система органов государственной власти.

Система местного самоуправления в Москве после ноября 2002 г. В целях дальнейшего развития демократических преобразований и становления местного самоуправления в Москве в ноябре 2002 г. был принят Закон г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» № 56. Этот закон позволил:

- сохранить статус Москвы как субъекта РФ и одновременно осуществить местное самоуправление на уровне районов с учетом особенностей городов федерального значения;
- использовать инициативу жителей внутригородских муниципальных образований в решении местных вопросов;
- обеспечить достаточную и необходимую централизацию городского управления, направленную на устойчивое и эффективное социально-экономическое развитие города.

В соответствии ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городах федерального значения, к которым относится город Москва, в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления *на внутригородских территориях*.

В городах федерального значения установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

В соответствии с законом № 56 местное самоуправление в Москве определено как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, самостоятельная и под свою ответственность деятельность местного сообщества (жителей внутригородского муниципального образования) по решению вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в городе Москве осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях - *муниципальных округах, городских округах, поселениях*.

Местное самоуправление осуществляется путем проведения местных референдумов, выборов, собраний и конференций, проявления гражданской инициативы, через органы местного самоуправления и иные формы местного самоуправления, создаваемые по мере формирования

социально-экономических, финансовых и организационных предпосылок.

Органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления, их должностные лица действуют на основе разграничения предметов ведения, функций и полномочий.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти города Москвы.

Органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления обеспечиваются необходимыми для осуществления их полномочий материальными и финансовыми ресурсами.

Законом г. Москвы № 56 были установлены 125 внутригородских муниципальных образований — муниципальных округов, создаваемых в границах территорий районов города. Таким образом, в каждом районе города имеется и местный территориальный орган государственной власти (управа района) и органы местного самоуправления. Наименования муниципальных образований, сведения о составе их территорий вносятся в реестр муниципальных образований, который ведет уполномоченный орган власти г. Москвы.

К вопросам местного значения относятся вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности жителей муниципального образования исходя из сочетания интересов жителей города Москвы и жителей конкретного муниципального образования, исторических и иных местных традиций. В новой редакции Устава и в Законе Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» № 56 заложен принцип, по которому за органами местного самоуправления закрепляются лишь те вопросы, которые без ущерба для целостности городского хозяйства могут успешно ими решаться.

В последнюю редакцию закона № 56 (с изменениями от 08.06.2022 г.) внесены значительные корректировки в связи с присоединением к Москве с 10.07.2012 г. новых территорий площадью 160 тыс. гектаров в расположенными на них 21 муниципальным образованием, объединенных в два административных округа: Новомосковский и Троицкий.

Теперь местное самоуправление в городе Москве осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях, включающих три вида муниципальных образований: муниципальные округа (125), городские округа (2 — Троицк и Щербинка) и поселения (19). Соответственно и вопросы местного значения у разных муниципальных образований отличаются.

Вопросы местного значения *муниципального округа, городского округа и поселения* согласно закона № 56 во многом отличаются. Например, к вопросам местного значения *поселения* относятся: организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них; организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения на автомобильных дорогах местного значения поселения, организация ритуальных услуг и содержание муниципальных мест захоронения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора и др.

Этих полномочий нет у муниципальных округов.

Органы местного самоуправления могут наделяться законами города Москвы отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями) с одновременной передачей материальных ресурсов и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти города Москвы.

Органы местного самоуправления имеют право использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных полномочий города Москвы (государственных полномочий) в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями) и осуществления контроля за

их реализацией устанавливается федеральными законами и законами города Москвы.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных полномочий города Москвы (государственных полномочий) в пределах, выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Все хозяйственные и другие вопросы в районах Москвы в старых границах (жилищные, коммунального хозяйства и благоустройства, потребительского рынка и бытового обслуживания, здравоохранения и образования) решаются управками районов. Органы государственной власти г. Москвы создают необходимые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие органам местного самоуправления в осуществлении их функций и полномочий.

Закон г. Москвы устанавливает, что каждое муниципальное образование формирует представительный орган местного самоуправления (Совет депутатов), образуемый в соответствии с федеральными законами, законами города Москвы, уставом муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган (администрация); глава муниципального образования; исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, образуемый в соответствии с федеральными законами, настоящим Законом, уставом муниципального образования; другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления в муниципальных образованиях имеют наименования:

1. представительный орган местного самоуправления — Совет депутатов муниципального округа, Совет депутатов городского округа, Совет депутатов поселения;
1. глава муниципального образования — глава муниципального округа, глава городского округа, глава поселения;

1. исполнительно-распорядительный орган — администрация муниципального округа или аппарат Совета депутатов муниципального округа в соответствии с уставом муниципального округа, администрация городского округа, администрация поселения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, администрации и главы муниципального образования является обязательным.

Муниципальное собрание состоит из депутатов, избираемых жителями муниципального образования на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Численный состав муниципального собрания определяется уставом муниципального образования с учетом численности избирателей района. При числе избирателей до 50 тыс. количество депутатов муниципального собрания устанавливается до 10, при числе избирателей свыше 100 тыс. — до 20 депутатов. Возглавляет муниципальное собрание председатель.

Деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования возглавляет руководитель муниципального образования (эта должность соответствует должности главы муниципального образования по Федеральному закону 2003 г.), Он избирается на срок полномочий депутатов муниципального собрания и наделяется компетенцией по решению всех вопросов местного значения, кроме вопросов, отнесенных к исключительному ведению муниципального собрания. В соответствии с уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность руководителя муниципалитета (соответствует должности главы местной администрации по Федеральному закону 2003 г.). Он осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность в рамках полномочий, установленных уставом муниципального образования.

Закон г. Москвы предусматривает использование различных моделей организации муниципальной власти.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1. в муниципальных округах, поселениях и городском округе Щербинка избирается на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава, в городском округе Троицк — представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;
2. в случае избрания на муниципальных выборах либо возглавляет администрацию и исполняет полномочия Председателя представительного органа, либо исполняет полномочия его Председателя, либо возглавляет администрацию;
3. в случае избрания представительным органом из своего состава либо исполняет полномочия его Председателя, либо возглавляет администрацию и исполняет полномочия Председателя представительного органа. Полномочия депутата представительного органа, избранного главой соответствующего муниципального образования, не прекращаются;
4. в случае избрания представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет администрацию.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии устанавливается представительным органом. Решение представительного органа об установлении общего числа членов конкурсной комиссии направляется Мэру Москвы в двухдневный срок со дня его принятия.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местного бюджета, а также имущественные права муниципального образования.

Перечень имущества, находящегося в собственности города Москвы, передаваемого в собственность муниципальных образований, и порядок его передачи определяются законом г. Москвы. К полномочиям органов государственной власти г. Москвы в области экономического обеспечения местного самоуправления относятся:

- регулирование отношений между бюджетом г. Москвы и местными бюджетами;
- обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- законодательное определение источников доходов местных бюджетов и казначейское исполнение местных бюджетов на основании соглашений с органами местного самоуправления;
- установление и введение в действие местных налогов и сборов;
- предоставление финансовой помощи (субсидии, субвенции, дотации) местным бюджетам.

В собственности муниципального образования может находиться:

1. имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Законом вопросов местного значения;
2. имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами города Москвы;
3. имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа.

Имущество, находящееся в собственности города Москвы, передается правовыми актами города Москвы в муниципальную собственность и (или) пользование органов местного самоуправления.

Права собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляет орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законами города Москвы и уставом муниципального образования, - жители непосредственно.

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

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

Орган местного самоуправления, определенный уставом муниципального образования, вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов в соответствии с законодательством.

Приватизация объектов собственности муниципальных образований осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное

для решения определенных настоящим Законом вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами города Москвы, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, указанное имущество подлежит реперофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в соответствии с федеральным законом.

Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и законами города Москвы.

Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, нормативов финансовых затрат на оказание муниципальных услуг, устанавливаемых соответствующими органами государственной власти.

Исполнение местного бюджета осуществляется через органы казначейства в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы.

Органы местного самоуправления могут заключать соглашения об осуществлении контроля за исполнением местного бюджета с органами государственного финансового контроля Московской городской Думы и Правительства Москвы.

Представительный орган вправе создать организационно и функционально независимый орган муниципального финансового контроля, осуществляющий контроль за исполнением местного бюджета и внешнюю проверку годового отчета об исполнении местного бюджета, проводящий экспертизу проекта местного бюджета.

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также дотаций, субвенций, субсидий и иных поступлений, предусмотренных федеральными законами и законом города Москвы.

Источники доходов местных бюджетов определяются законом города Москвы.

При недостаточности доходных источников местных бюджетов из бюджета города Москвы предоставляются межбюджетные трансферты в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. В этих целях в бюджете города Москвы может формироваться фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Порядок формирования фонда финансовой поддержки определяется законом города Москвы.

При расчете межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований расходы местных бюджетов определяются на основе нормативов обеспечения расходных обязательств, определяемых законами города Москвы.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления *отдельных государственных полномочий* города Москвы, предусматриваются в бюджете города Москвы на очередной финансовый год.

Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти города Москвы, компенсируются в установленном порядке органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти города Москвы, влекущие дополнительные расходы местных бюджетов, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие законами города Москвы.

Органы местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законами города Москвы самостоятельно определяют направления *расходования* средств местных бюджетов на решение вопросов местного значения, а также обеспечивают финансирование расходов в пределах средств, переданных из бюджета города Москвы на выполнение отдельных полномочий города Москвы (государственных полномочий).

Перечень расходных обязательств муниципальных образований, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных настоящим Законом, устанавливается органами государственной власти города Москвы.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном правовыми актами города Москвы.

В доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов, отнесенных настоящим Законом к вопросам местного значения муниципальных образований, и вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами города Москвы.

До 2007 г. в доходы местных бюджетов муниципальных образований города Москвы зачислялись два вида налогов: налог на имущество физических лиц и налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения.

В настоящее время доход для муниципальных округов формируется за счет процентных отчислений с налогов с физических лиц, определяемых для каждого муниципального образования индивидуально бюджетом г. Москвы.

В рамках местного самоуправления может осуществляться *территориальное общественное самоуправление (ТОС)*.

Под *территориальным общественным самоуправлением* понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Налаживание эффективного взаимодействия муниципалитетов с органами ТОС, передача в их компетенцию отдельных видов муниципальной деятельности вместе с финансовыми ресурсами будет способствовать развитию демократических процессов в городах федерального значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется 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; иные территории проживания граждан. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления администрацией либо иным уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа.

Особую актуальность вопросы расширения компетенции местного самоуправления приобретают в связи с расширением границ Москвы и входением в ее состав городских, районных, сельских муниципальных образований Московской области, которые, в отличие от внутригородских муниципальных образований Москвы обладают большей полнотой власти на своей территории, определяемой законом №131-ФЗ и законом Москвы №56. И здесь можно использовать опыт организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

5.8. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется в соответствии с законом «Об организации местного

самоуправления в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 30 июня 2022 года), разработанном в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами и Уставом Санкт-Петербурга устанавливает принципы и порядок организации местного самоуправления в городе федерального значения Санкт-Петербурге, его правовые, территориальные, организационные и экономические основы.

Анализ деятельности органов местного самоуправления (МСУ) в Санкт-Петербурге выявил различия в структуре населения, условиях жизни, уровне обеспечения разными общественными благами в различных муниципальных образованиях, образованных в городе. Очевидно, что приоритеты в решении конкретных задач в рамках одних и тех же предметов ведения являются разными для разных частей административных районов Санкт-Петербурга.

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге — форма осуществления жителями Санкт-Петербурга своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Санкт-Петербурга, самостоятельное и под свою ответственность решение населением Санкт-Петербурга непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения Санкт-Петербурга с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления и органы государственной власти Санкт-Петербурга входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В Санкт-Петербурге образовано три вида муниципальных образований:

— муниципальные образования в городах-спутниках с независимой инфраструктурой, включая собственную;

— муниципальные образования — малонаселенные поселки с большой территорией и собственной инфраструктурой;

— муниципальные образования в центре Санкт-Петербурга с компактными территориями, достаточно многонаселенные и с интегрированной инфраструктурой.

Структуру органов местного самоуправления составляют муниципальный совет муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация 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.

Вопросы местного значения муниципальных образований определяются в зависимости от административных и финансовых возможностей каждого типа муниципальных образований.

Соответственно и вопросы местного значения муниципальных образований муниципальных округов отличаются. К вопросам местного значения *муниципальных образований муниципальных округов* Горелово, Коломяги, Константиновское, Лахта-Ольгино и др. на основании территориальных и географических особенностей муниципальных образований относится осуществление мероприятий в отношении расположенных в границах муниципального образования земельных участков, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, а также земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Вопросы местного значения *муниципальных образований муниципальных округов* Коломна, Сенной округ, Адмиралтейский округ, Семеновский, Измайловское и др. определены на основании территориальных и экономических особенностей муниципальных образований.

К вопросам местного значения муниципальных образований муниципальных округов Горелово, Лахта-Ольгино на основании территориальных, географических и экономических особенностей муниципальных образований относится

текущий ремонт и содержание дорог, расположенных в пределах границ муниципальных образований, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Санкт-Петербурга.

К вопросам местного значения *муниципальных образований поселков* на основании территориальных, географических и экономических особенностей муниципальных образований например, помимо других муниципальных образований относятся: осуществление мероприятий по содержанию в порядке и благоустройству воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества; обеспечение сохранности воинских захоронений, расположенных вне земельных участков, входящих в состав кладбищ и др.

При этом уровень децентрализации в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения должен увеличиваться путем постепенной передачи муниципальным образованиям новых предметов ведения. Политика в области передачи объектов собственности, предметов ведения и полномочий должна строиться с учетом особенностей территориальной организации местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга сегодня и перспектив ее развития, при этом ее следует осуществлять поэтапно с учетом степени готовности муниципальных образований. При сохранении существующей организации местного самоуправления и в рамках существующего дифференцированного подхода к муниципальным образованиям разных типов следует продолжить дифференцировать спектр обязательных предметов ведения для муниципальных образований разных типов. При создании двухуровневой системы органов МСУ (вторая модель) необходимо разделять предметы ведения и расходные полномочия между муниципальными округами разных уровней.

Структуру органов местного самоуправления составляют: муниципальный совет муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация 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.

Наличие в структуре органов местного самоуправления муниципального совета, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя муниципального совета муниципального образования.

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 Санкт-Петербурга.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Санкт-Петербурга. Участие органов государственной власти Санкт-Петербурга и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом.

Муниципальный совет муниципального образования состоит из депутатов, избираемых населением муниципального образования, обладающим активным избирательным правом, на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании.

Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Муниципальный совет муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Муниципальный совет муниципального образования может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

Им же определяется правомочность заседания муниципального совета муниципального образования. Заседание муниципального совета муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания муниципального совета муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца.

Вновь избранный муниципальный совет муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания муниципального совета муниципального образования в правомочном составе.

Вопросы исключительной компетенции муниципального совета муниципального образования определяются его Уставом.

Муниципальный совет муниципального образования обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Порядок реализации права законодательной инициативы органов местного самоуправления определяется законом Санкт-Петербурга.

Муниципальный совет муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных муниципальным советом муниципального образования.

Организацию деятельности муниципального совета муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, — председатель муниципального совета муниципального образования, избираемый муниципальным советом муниципального образования из своего состава.

Полномочия муниципального совета муниципального образования могут быть прекращены досрочно в порядке и

по основаниям, которые предусмотрены Законом Санкт-Петербурга и Уставом.

В случае досрочного прекращения полномочий муниципального совета муниципального образования досрочные выборы в указанный муниципальный совет проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Уставом муниципального образования предусмотрена *должность главы муниципального образования* — главы муниципального округа, города, поселка.

Глава муниципального образования в соответствии с Законом Санкт-Петербурга и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо муниципальным советом муниципального образования из своего состава.

В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав муниципального совета муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Выборы главы муниципального образования, избираемого в соответствии с уставом муниципального образования населением, проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

В случае избрания муниципальным советом муниципального образования глава муниципального образования исполняет полномочия председателя муниципального совета муниципального образования.

Срок полномочий главы муниципального образования, исполняющего полномочия председателя муниципального совета, определяется уставом муниципального образования. Срок полномочий главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и муниципальному совету муниципального образования.

Глава муниципального образования представляет муниципальному совету муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных муниципальным советом муниципального образования.

Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя муниципального совета муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Отдельные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, в которых предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя муниципального совета муниципального образования.

Местная администрация муниципального образования. Местная администрация 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 Санкт-Петербурга.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий муниципального совета, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы муниципального совета нового созыва), но не менее чем на два года.

Условия контракта для главы местной администрации утверждаются муниципальным советом муниципального

образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом Санкт-Петербурга в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, в отношении должности главы местной администрации уставом муниципального образования и законом Санкт-Петербурга могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, общее число членов конкурсной комиссии устанавливаются муниципальным советом муниципального образования в соответствии с требованиями Федерального закона.

При формировании конкурсной комиссии половина ее членов назначается муниципальным советом муниципального образования, а другая половина — Губернатором Санкт-Петербурга.

Губернатор Санкт-Петербурга в течение десяти дней со дня поступления документов издает постановление о назначении членов конкурсной комиссии, которое в течение семи дней со дня издания направляется в муниципальный совет муниципального образования.

Порядок назначения лица на должность главы местной администрации по результатам конкурса, заключения и расторжения контракта с главой местной администрации, ограничения для главы местной администрации, основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации определяются в соответствии с Федеральным законом.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1. подконтролен и подотчетен муниципальному совету муниципального образования;

2. представляет муниципальному совету муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных муниципальным советом муниципального образования;
3. обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

Структура местной администрации утверждается муниципальным советом 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.

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля муниципальный совет муниципального образования вправе образовать *контрольно-счетный орган муниципального образования*.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами Санкт-Петербурга.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности

имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

В собственности муниципальных образований может находиться:

1. имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Законом Санкт-Петербурга в соответствии с Федеральным законом вопросов местного значения;
2. имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами;
3. имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных законами Санкт-Петербурга;
4. имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами муниципального совета муниципального образования.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в настоящей статье, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в соответствии с федеральным законом.

Каждое муниципальное образование имеет *собственный бюджет (местный бюджет)*. Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Осуществление расходов из местных бюджетов на финансирование полномочий, входящих в компетенцию органов государственной власти Санкт-Петербурга, не допускается, за исключением случаев, установленных законами Санкт-Петербурга

Размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом Санкт-Петербурга.

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами Санкт-Петербурга, устанавливается исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе выполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда подлежит официальному опубликованию.

В городе действует система выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, которая устанавливается законом Санкт-Петербурга с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Федерации, законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и Федеральным законом.

Стабилизация налоговых доходов местных бюджетов требует урегулировать с Федеральным Казначейством проблемы зачисления закрепленных за местными бюджетами Федеральным законодательством и Законом Санкт-Петербурга налогов и платежей (земельный налог и арендная плата). Следующий шаг — расширение перечня регулирующих налогов, зачисляемых в местные бюджеты, и переход на систему долговременного закрепления доходных источников за муниципальными образованиями. В первую очередь следует сделать ставку на подоходный налог как стабильно поступающий и могущий обеспечить реализацию вопросов местного значения. Особое внимание следует обратить на расчет достаточной для обеспечения функций местного самоуправления доли данного налога для муниципальных образований разного типа.

Муниципальные образования образуют *Совет муниципальных образований* Санкт-Петербурга.

Организация и деятельность Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Полномочия органов государственной власти Санкт-Петербурга по взаимодействию органов государственной власти Санкт-Петербурга с Советом муниципальных образований Санкт-Петербурга определяются законами Санкт-Петербурга в соответствии с Федеральным законом.

Модель управления муниципальным образованием и структура органов управления должны ориентироваться не только на тот минимум объектов и задач управления, которые есть у местной власти в Санкт-Петербурге сегодня, но работать на развитие самой модели местного самоуправления.

Модель управления должна предусматривать возможности создания объединенных функциональных служб для обслуживания Муниципального Совета и Администрации одного муниципального образования, а также возможности кооперации мелких муниципальных образований по исполнению отдельных предметов ведения.

5.9. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ СЕВАСТОПОЛЕ

Согласно Устава Севастополя *местное самоуправление* в городе — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации, Уставом города Севастополя самостоятельная и под свою ответственность деятельность местного сообщества по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, осуществляемая в соответствии федеральным законодательством, Уставом города Севастополя, законами города Севастополя и уставами внутригородских муниципальных образований.

Местное самоуправление в городе Севастополе осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований города Севастополя исходя из интересов населения соответствующих внутригородских муниципальных образований города Севастополя.

Внутригородским муниципальным образованием города Севастополя является часть территории города Севастополя, в границах которой местное самоуправление в городе Севастополе осуществляется населением внутригородского муниципального образования города Севастополя непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в городе Севастополе.

Внутригородские муниципальные образования города Севастополя образуются в границах административно-территориальных единиц города Севастополя.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление в городе Севастополе посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления в городе Севастополе.

Внутригородское муниципальное образование города Севастополя имеет устав, принимаемый представительным органом внутригородского муниципального образования города Севастополя самостоятельно, в соответствии с федеральным законом и законом города Севастополя.

Органы местного самоуправления в городе Севастополе — избираемые непосредственно населением внутригородского муниципального образования города Севастополя и (или) образуемые представительным органом внутригородского муниципального образования города Севастополя органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структуру органов местного самоуправления в городе Севастополе составляют: представительный орган внутригородского муниципального образования города Севастополя, глава внутригородского муниципального образования города Севастополя, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган внутригородского муниципального образования города Севастополя), контрольно-счетный орган внутригородского муниципального образования города Севастополя, иные органы местного самоуправления в городе Севастополе и выборные должностные лица местного самоуправления в городе Севастополе, предусмотренные уставом внутригородского муниципального образования города Севастополя и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований города Севастополя, их преобразование осуществляется в соответствии с законами города Севастополя с учетом мнения населения соответствующих внутригородских муниципальных образований города Севастополя.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местного бюджета определяются законами города Севастополя для каждого внутригородского муниципального образования города Севастополя исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Состав имущества внутригородского муниципального образования города Севастополя определяется законом города Севастополя в соответствии с Федеральным законом и перечнем вопросов местного значения, установленным законом города Севастополя.

Законом города Севастополя органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями

органов государственной власти города Севастополя в соответствии с федеральным законодательством с одновременной передачей материальных и финансовых средств.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти города Севастополя определяются законами города Севастополя.

Правовые акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения на всей территории муниципальных образований.

Разногласия и споры между органами местного самоуправления и расположенными на территории муниципального образования подразделениями исполнительных органов государственной власти города Севастополя, другими организациями рассматриваются согласительной комиссией, а в случаях, установленных федеральным законом — в суде или в арбитражном суде.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законом города Севастополя, органами государственной власти города Севастополя, должностными лицами органов государственной власти города Севастополя, к которым эти обращения направлены.

Органы государственной власти города Севастополя оказывают содействие органам местного самоуправления в осуществлении их полномочий.

Взаимоотношения органов государственной власти города Севастополя и органов местного самоуправления регулируются законами города Севастополя и иными правовыми актами города Севастополя, а также соглашениями и договорами между исполнительными органами государственной власти города Севастополя и органами местного самоуправления.

Закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. «О местном самоуправлении в городе Севастополе» в отличие от законов Москвы и Санкт-Петербурга устанавливает только один вид муниципальных образований, на территориях которых в г. Севастополе осуществляется местное

самоуправление, — внутригородские муниципальные образования (ст. 1,3).

Перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований г. Севастополя содержит 12 пунктов (владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории внутригородских муниципальных образований, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и др.).

Закон «О местном самоуправлении в городе Севастополе» содержит нормы, устанавливающие структуру органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований г. Севастополя.

Совет внутригородского муниципального образования состоит из депутатов, избираемых населением внутригородского муниципального образования, обладающим активным избирательным правом, на основе всеобщего прямого и равного избирательного права при тайном голосовании.

Глава внутригородского муниципального образования является высшим должностным лицом внутригородского муниципального образования и наделяется уставом внутригородского муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава внутригородского муниципального образования в соответствии с уставом внутригородского муниципального образования избирается советом внутригородского муниципального образования из своего состава. Глава внутригородского муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и совету внутригородского муниципального образования.

Уставом внутригородского муниципального образования в соответствии с законодательством г. Севастополя может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального

образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа внутригородского муниципального образования (ч. 4 ст. 25).

Законом г. Севастополя от 2 июня 2014 г. «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» внутригородские муниципальные образования располагаются в границах 4 районов города Севастополя, в составе которых 9 муниципальных округов, объединяющих населенные пункты, перечень которых дан в этом законе г. Севастополя и город Инкерман, имеющий статус внутригородского муниципального образования.

Принципы и порядок организации местного самоуправления в городе Севастополе, его правовые, территориальные, организационные и экономические основы регулируются Законом г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. «О местном самоуправлении в городе Севастополе». Этот закон во многом воспроизводит структуру и содержания ряда статей Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», однако имеет ряд особенностей. В отличие от Федерального закона 2003 г. закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. закрепляет в статье 5 основные принципы организации местного самоуправления в г. Севастополе.

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с определенными принципами, которые наряду с общеправовыми принципами «законности», «соблюдения прав и свобод человека и гражданина» и т. п. Закон г. Севастополя специально выделяет такие, как «соразмерность полномочий органов местного самоуправления материальным и финансовым ресурсам внутригородского муниципального образования», «координация деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти города Севастополя», «взаимодействие с органами территориального общественного самоуправления, жилищного самоуправления, с общественными организациями». Указанные принципы содержатся в положениях Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г., но не получили закрепления в Федеральном законе № 131.

Не менее важными являются закрепленные в законе г. Севастополя принципы «гласности и учета общественного мнения», а также «ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением внутригородского муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством». О необходимости принимать во внимание культурную самобытность при осуществлении местного самоуправления напоминает принцип «учета исторических традиций, экономико-географических и демографических особенностей территории города Севастополя».

Для муниципальных образований в г. Севастополе определены вопросы местного значения. Перечень вопросов местного значения в г. Севастополе в ст. 9 Закона о местном самоуправлении в городе Севастополе.

Полномочия органов местного самоуправления в г. Севастополе (ст. 10 Закона о местном самоуправлении в городе Севастополе) достаточно широки. По сравнению со ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г., в них не включены лишь полномочия, связанные с благоустройством, тепло-, водо-, и электроснабжением. Также полномочие из Федерального закона от 6 октября 2003 г. по «установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями» в Севастополе урезано до «определения порядка принятия решений об установлении тарифов...», что не предполагает непосредственного установления тарифов органами внутригородских муниципальных образований.

Структура органов местного самоуправления на территории города Севастополя определяется положением статьи 34 и частью 3 статьи 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г., но учитывает особенности установленные главой 5 закона г. Севастополя «О местном самоуправлении в городе Севастополе» от 30 декабря 2014 г. и законом города Севастополя «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных

образований первого созыва в городе Севастополе» от 2 июня 2014 г. (в ред. законов г. Севастополя от 30 декабря 2014 г., от 17 апреля 2015).

Структуру органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований образует:

1. Представительный орган — Совет муниципального округа и Инкерманский городской Совет, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Количество депутатов варьируется от 10 до 15 чел. в зависимости от численности населения внутригородского муниципального образования Севастополя.
2. Глава внутригородского муниципального образования, избираемый представительным органом внутригородского муниципального образования из своего состава и исполняющий полномочия его председателя;
3. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган внутригородского муниципального образования), возглавляемая главой внутригородского муниципального образования (статьи 23 и 25 закона «О местном самоуправлении в городе Севастополе») установлено исполняющим полномочия председателя представительного органа внутригородского муниципального образования.

В структуру органов внутригородских муниципальных образований г. Севастополя статьями 26 и 27 закона «О местном самоуправлении в г. Севастополе» включены контрольно-счетный орган и избирательная Комиссия.

Порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в г. Севастополе регулируются статьями главы 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

Экономическая основа местного самоуправления (глава 7 Закона о местном самоуправлении в городе Севастополе) особой специфики не имеет. Ее положения воспроизводят содержание статей главы 8 Федерального закона от 6 октября

2003 г., формально предоставляя местному самоуправлению в г. Севастополе все возможные гарантии экономической самостоятельности (владеть, пользоваться и распоряжаться местным имуществом; «создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения» — ст. 36 Закона о местном самоуправлении в городе Севастополе). Однако фактические экономические возможности местного самоуправления в Севастополе ограничены.

5.9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом.

Население муниципального образования вправе отзывать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов,

федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Уголовная ответственность.

Посяательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с Уголовным кодексом РФ. УК РФ по традиции говорит о государственном управлении, государственных служащих. Однако, думается, определенные составы преступлений, кроме, например, преступлений против правосудия, которое не осуществляется на муниципальном уровне, могут быть отнесены и к муниципальному управлению, к муниципальным служащим.

Участие в государственном и муниципальном управлении, государственная и муниципальная служба являются квалифицирующими (отягчающими) признаками должностных и некоторых других преступлений, наказываемых в уголовном порядке. Они могут быть связаны с превышением должностных полномочий, использованием служащим своей должности, тех преимуществ, которые дает ему служебное положение.

В гл. 30 УК РФ перечислены составы преступлений против государственной службы (это может быть распространено и на муниципальную службу), в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате (соответственно — представительному органу субъекта РФ или муниципального образования), присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность. Среди этих составов могут быть преступления, совершаемые не только государственным служащим.

В иных главах УК РФ, не относящихся к вопросам публичной власти и государственной, муниципальной службы, также предусмотрены составы преступлений, которые

совершаются субъектами публичного управления. Многие из этих составов распространяются на должностных лиц муниципальной службы.

Некоторые преступления в сфере правосудия могут быть совершены только государственными служащими (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное заключение под стражу, вынесение заведомо неправосудного приговора, разглашение данных предварительного расследования).

Гражданско-правовая ответственность.

Законодательство различных стран предусматривает гражданско-правовую ответственность государственного и муниципального органа и должностного лица. Они несут ответственность за вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Согласно ст. 1064 ГК РФ, вред должен быть возмещен в полном объеме. В соответствии с законом может быть также установлена обязанность выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Закон может предусмотреть возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда. В возмещении вреда можно отказать, если будет установлено, что вред причинен с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества.

Эти общие положения конкретизируются в статьях, относящихся к государственным и муниципальным органам и их должностным лицам. В соответствии со ст. 1068 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных, муниципальных органов, государственных, муниципальных организаций или должностных лиц, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного, муниципального органа, подлежит возмещению. Вред не возмещается, если он причинен в состоянии необходимой обороны, при условии, что ее пределы не были превышены (например, должностное лицо, защищаясь от нападения, причинило вред здоровью нападавшего). Если же вред причинен государственным

органом, государственным учреждением, государственным предприятием или должностным лицом в состоянии крайней необходимости, он должен быть возмещен, хотя его размеры могут быть уменьшены (например, для того чтобы предотвратить распространение пожара на другие строения, командир пожарной дружины приказал разобрать сарай и забор на пути огня). Эти положения об ответственности распространяются на органы муниципального самоуправления, муниципальные организации и муниципальных должностных лиц.

Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу. Что касается вреда, причиненного органами государства, субъекта Федерации, муниципального образования и их должностными лицами, то он возмещается, если действия (бездействие) были незаконными, за счет казны Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, в зависимости от статуса должностного лица. При этом Федерация, ее субъект, муниципальное образование, возместившие вред из своей казны, вправе предъявить регрессный иск к органу или должностному лицу, причинившему вред, то есть обязать причинителя вреда выплатить казне затраченные средства.

Административная и дисциплинарная ответственность.

Государственные и муниципальные служащие за свои поступки могут нести административную ответственность. Это меры воздействия за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муниципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая

штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

Дисциплинарные взыскания налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным лицом, а руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Основанием для данного вида ответственности являются действия органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае, прежде всего, наступает в судебном порядке.

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод.

Решения и действия (или бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. Порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, закрепляет Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или Арбитражный Суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления может быть признание судом недействительными решений указанных органов

и должностных лиц и обязанность возместить тот ущерб, который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного самоуправления, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Согласно Закону общим основанием данного вида ответственности является: нарушение органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, Федеральных законов, Законов субъекта РФ, а также устава муниципального образования.

Форма проявления этой ответственности — прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления (выборного и иного), а также выборного должностного лица местного самоуправления.

Решение о прекращении полномочий данного органа или выборного должностного лица местного самоуправления вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Соответствующий федеральный суд в субъекте РФ дает заключение после обращения к нему законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, который это делает в случае, когда ему станут известны факты нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами Конституции РФ, конституции, Уставов субъектов РФ, ФЗ субъектов РФ, Устава муниципального образования. Причем, закон требует, чтобы эти факты были установлены в судебном порядке.

Закон, гарантируя права населения на местное самоуправление, обязывает законодательный (представительный) орган субъекта РФ при принятии им решений о прекращении полномочий органов местного самоуправления

одновременно назначать новые выборы. При этом решение принимается в форме закона субъекта РФ.

Ст. 72 Федерального закона № 131 — ФЗ предусматривает также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Однако эта ответственность наступает в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Выявление случаев нарушений органами и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований, которые являются основанием наступления ответственности данных органов и должностных лиц перед государством, служит прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуратура РФ осуществляет функции надзора в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В соответствии с законом прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты муниципального образования, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Согласно закону протест прокурора на противоречащий закону правовой акт муниципального образования приносится в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. Если протест приносится на решение

представительного органа местного самоуправления, то он рассматривается на ближайшем его заседании.

Орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны незамедлительно сообщить прокурору о результатах рассмотрения в письменной форме.

Важной формой реагирования прокурора на нарушение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных организаций и предприятий является также представление прокурора об устранении нарушения закона.

Представление вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. Закон устанавливает, что в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

От эффективного государственного контроля за исполнением правовых норм на местном уровне во многом зависит действенность государственных институтов, институтов муниципальной демократии, реальность прав и свобод человека и гражданина, защита интересов населения муниципальных образований.

Ответственность Главы муниципального образования (МО).

Правовые механизмы ответственности Главы МО перед государством, которые проявляются как в их муниципально-правовой ответственности (отрешение от должности), так и в административно-правовой ответственности, уголовно-правовой ответственности Глав МО.

Глава МО или местный представительный орган, принявший противозаконный нормативный акт, обязан в срок, установленный решением суда, отменить его и опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае если противозаконный акт не отменен Главой МО или местным представительным органом, что повлекло признанное судом нарушение (умаление) прав и свобод

человека и гражданина, или наступление иного вреда, то местный представительный орган может быть распущен, полномочия Главы могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

Процедура роспуска местного представительного органа или отрешения Главы МО может быть сведена к следующим моментам:

- имеется решение суда о признании местного нормативного акта не соответствующим закону;
- решение суда не исполняется местным представительным органом или Главой МО;
- неисполнение судебного решения повлекло нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина, или наступление иного вреда. Отмеченные последствия признаны судом.

Статья 74.1. ФЗ №131 предусматривает возможность удаления Главы муниципального образования в отставку. В соответствии с ней представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основаниями для удаления Главы МО в отставку являются:

1. решения, действия (бездействие) Главы МО, повлекшие (повлекшее) наступление последствий;
2. неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам

местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3. неудовлетворительная оценка деятельности Главы МО представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении Главы МО в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении Главы МО в отставку. О выдвижении данной инициативы Главы МО и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении Главы МО в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае, если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении Главы МО в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, и (или) решений, действий (бездействия) Главы МО, повлекших (повлекшего) наступление последствий, решение об удалении Главы МО в отставку может быть

принято только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы Главой МО уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении Главы МО в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении Главы МО в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Оно подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования Глава сельского поселения входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении Главы МО в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа

муниципального образования, решение об удалении Главы МО в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если Глава МО, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении Главы МО в отставку должны быть обеспечены:

1. заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;
2. предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае, если Глава МО не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении Главы МО в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее

чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если Глава МО в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

В случае, если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении Главы МО в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении Главы МО в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос. Законодательный орган субъекта РФ предупреждает местный представительный орган, а высшее должностное лицо субъекта РФ предупреждает Главу МО о возможности соответственно роспуска или отрешения.

Местный представительный орган или Глава МО в течение месяца со дня объявления указанного письменного предупреждения не принимают мер по исполнению решения суда.

При соблюдении приведенного юридического состава местный представительный орган может быть распущен законом субъекта РФ, а Глава МО отрешен от должности актом высшего должностного лица субъекта РФ не позднее шести месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

Причем, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом не отменен незаконный нормативный акт и не было соответствующей реакции законодательного органа субъекта РФ, то Президент РФ вправе внести в Государственную думу проект закона о роспуске местного представительного органа. В аналогичной же ситуации в отношении Главы МО Президент РФ может самостоятельно отрешить его от должности.

Следует особо отметить, что только при соблюдении всех элементов приведенного юридического состава Глава МО может быть отрешен от должности актом высшего должностного лица субъекта РФ не позднее шести месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда. Причем, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда Главой МО не отменен незаконный нормативный акт и не было соответствующей реакции высшего должностного лица субъекта РФ, то Президент РФ вправе отрешить Главу МО от должности.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Контрольные вопросы по главе V:

1. Понятие местного самоуправления и его основы
2. Вопросы местного значения, полномочия и компетенции в местном самоуправлении
3. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении
4. Органы и должностные лица местного самоуправления
5. Глава муниципального образования
6. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления)
7. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Москве
8. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Санкт-Петербурге
9. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Севастополе
10. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью

VI. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

6.1. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понятие социальной сферы. В широком смысле слова «социальным» принято называть все, что непосредственно относится к обществу, людям, их жизни. В литературе можно выделить несколько подходов к определению социальной сферы.

Первый понимает ее как *совокупность больших социальных групп: классов, наций, народов и отношения между ними, поскольку каждая из таких групп преследует свои цели и защищает свои интересы.* Среди таких групп наряду с классами и трудовыми коллективами выделяются народ, нация и даже человечество как социальная общность. Такая интерпретация социальной сферы представляется в общем правильной, но недостаточно точной. В основном *понятие социальной сферы в такой трактовке совпадает с понятием социальной структуры общества.* Но при такой постановке вопроса социальная сфера утрачивает функциональные признаки и главнейший из них — обеспечение воспроизводства общества.

Вторую точку зрения представляют, в основном, экономисты. Активно используя в научном анализе категорию «социальная сфера», они сводят ее к *непроизводственной сфере и отраслям услуг и трактуют ее как совокупность отраслей народного хозяйства, в той или иной мере задействованных в процессе удовлетворения социальных потребностей граждан, работники которых получают соответствующие доходы из средств, выделяемых обществом на эти потребности.* В данном случае социальная сфера предстает только как *социальная*

инфраструктура, вне деятельности в ней каких-либо социальных субъектов, их связей и отношений.

Ряд авторов, полагая, что социальная сфера занимает своего рода промежуточное положение между экономической и политической системами и выступает как бы передаточным звеном от экономики к политике, считают неоправданным выделение социальной сферы как некоторой относительно самостоятельной области общественных отношений. *Социальная сфера является частью других сфер жизнедеятельности общества и не представляет собой самостоятельную подсистему общества.* Такой подход, с нашей точки зрения, также неправилен, поскольку только социальная сфера в отличие от других сфер жизнедеятельности общества выполняет функцию социального воспроизводства населения. В основе ее выделения лежит деятельность по воспроизводству населения и отношения, складывающиеся в процессе этой деятельности.

В нормативно-правовых актах России отсутствует законодательно закрепленное толкование термина «социальная сфера». Имеющиеся теоретические подходы к определению социальной сферы могут быть сгруппированы в два типа:

- а. «перечневый подход», когда социальная сфера определяется через простой перечень входящих в нее отраслей, при этом обычно не обосновывается, на каком, собственно, основании составлен данный перечень;
- б. «критериальный подход», когда социальная сфера определяется через совокупность критериев, соответствие которым позволяет включать тот или иной элемент общественной структуры в состав социальной сферы. Критериальный подход в наибольшей мере соответствует необходимым требованиям.

Итак, *социальная сфера представляет собой целостную подсистему общества, состоящую из социальных общностей, социальных отношений, а также организаций и отраслей, которые производят и предоставляют услуги населению в рамках реализации задач социальной политики государства.* Социальная сфера порождена объективной потребностью общества в непрерывном воспроизводстве субъектов социального

процесса. Это устойчивая область человеческой деятельности людей по воспроизводству своей жизни, пространство реализации социальной функции общества. Именно в ней обретает смысл социальная политика государства, реализуются социальные и гражданские права человека.

Социальная сфера — это сфера производства и воспроизводства человека. Здесь человек воспроизводит себя как биологическое, социальное и духовное существо. В этом смысле социальная сфера противостоит сферам материального и духовного производства, поскольку произведенное в них должно потребляться и осваиваться людьми других категорий и профессий. Социальная сфера — это здравоохранение и образование, от детского сада до высшей школы, это общение с культурой, от посещения театра до научных клубов, это продолжение человеческого рода, от появления детей до ухода из жизни старшего поколения.

Таким образом, анализ социальной сферы раскрывает механизм обусловленности социального положения человека в обществе, характер приобщения его к накопленному обществом богатству и соответственно особенности воспроизводства человеком своих жизненных способностей к труду, воспроизводства новых поколений.

Отраслевая структура социальной сферы. Чаще всего, под социальной сферой понимают совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. Социальная сфера охватывает такие отраслевые системы как здравоохранение, физическая культура и спорт, образование, культура, социальное обслуживание и социальное обеспечение, жилищное хозяйство, транспортное обслуживание, общественное питание, социальное страхование, пенсионное обеспечение и т.д.

В зависимости от характера удовлетворения потребностей их принято делить на две группы.

Первая группа представляет те отрасли, деятельность которых нацелена на удовлетворение социально-культурных, духовных, интеллектуальных запросов человека, поддержание его нормальной жизнедеятельности (здравоохранение, образование, культура, искусство, физическая культура и

спорт). Они призваны служить двум взаимосвязанным целям: сохранению ранее накопленного человеческого потенциала и созданию новых предпосылок совершенствования качественных характеристик социального воспроизводства. То есть именно они обеспечивают непрерывный процесс социального воспроизводства.

Вторая охватывает отрасли, предназначенные для завершения процесса создания материальных благ и их доведения до потребителя (транспортное обслуживание, общественное питание, жилищно-коммунальное и бытовое обслуживание). Они призваны способствовать сокращению затрат труда на ведение домашнего хозяйства, обслуживание членов семьи, расширение возможностей для удовлетворения духовных запросов. Особую роль в процессе воспроизводства человеческого потенциала общества занимают отрасли: здравоохранение, образование и сфера культуры и искусства, которые и будут являться дальнейшим объектом нашего изучения.

Основные отрасли социальной сферы — здравоохранение, образование, культура — представляют собой самостоятельный вид экономической деятельности, которые имеют собственную цель и выполняют специфические функции (табл. 6.1).

По своей внутренней организации социальная сфера представляет собой систему учреждений, предприятий и органов управления, обеспечивающих эффективность функционирования всех институтов социальной сферы. При этом многообразные потребности индивидов, семей и общества в целом удовлетворяются широким и многообразным набором товаров и услуг.

Таким образом, отрасли социальной сферы играют особую роль в развитии общества. Цель их деятельности — удовлетворение социально—культурных, духовных, интеллектуальных запросов человека, поддержание его нормальной жизнедеятельности. В структуре национальной экономики они выделяются особым сектором, который имеет специфические экономические закономерности развития и особенности его управления.

Сущность и субъекты управления социальной сферой.
Эффективность функционирования социальной сферы

Таблица 6.1

Цели и функции здравоохранения, образования, культуры и искусства

Отрасль	Цель	Функции
Здравоохранение	организация и обеспечение доступного медицинского обслуживания населения, сохранение и повышение его уровня здоровья	<ul style="list-style-type: none"> - забота о поддержании здоровья людей; - проведение профилактики и лечение болезней; - оказание медицинской помощи; - обеспечение лекарственными средствами; - восстановление потерянного здоровья.
Образование	удовлетворение потребностей людей в знаниях, навыках, умениях в интересах успешного развития способностей, потенциала личности и общественного прогресса	<p>воспитательная — привитие индивиду морально-нравственных ценностей, культурно-исторического опыта и правил поведения;</p> <p>образовательная — собственное обучение;</p> <p>социализация — вхождение в социум и успешное пребывание в нем;</p> <p>подготовка профессионалов, которые будут работать на благо страны, повышать качество жизни.</p>
Культура и искусство	обогащение духовной жизни людей и создание условий для социокультурной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> - сохранение исторических и национальных памятников культуры; - приобщение людей к творениям культуры; - пополнение копилки культурных достижений в области литературы, искусства, художественного творчества, музыки, живописи и скульптуры; - духовное воспитание и обогащение человека

обусловливается множеством факторов. Среди них важная роль принадлежит действенности организационных мер в области управления социальными процессами, особенно на региональном уровне. Конкретные управленческие решения могут понизить или повысить компенсаторные возможности социальной сферы, более или менее полно учесть уровень современных запросов населения. Потребность в повышении эффективности управления социальным воспроизводством все больше ощущается народом и признается властью.

Управление социальной сферой, как это видно уже из самого термина, отличается от всех других видов управления (управление персоналом, управление предприятием, управление инвестициями и т.п.) тем, что имеет своим объектом социальную сферу. В определении рассматриваемого нами термина должны быть отражены следующие моменты: а) объект управления; б) субъект управления; в) цели управления.

С учетом высказанного подхода предлагается следующая дефиниция: ***управление социальной сферой*** — это непрерывный процесс воздействия органов государственной власти, местного самоуправления, организаций всех форм собственности, институтов гражданского общества на социальную сферу с целью повышения качества жизни населения страны.

Как сложная, динамичная система, социальная сфера представляет собой совокупность нескольких подсистем (инфраструктурные образования, институты, население и т. п.), вместе составляющих органическую целостность. Каждая из подсистем, в свою очередь, состоит из множества сложных элементов, также образующих относительно самостоятельные системы. Смысл управления социальной сферой заключается в координации, гармонизации фундаментальных взаимодействий, совершенствовании структуры этого чрезвычайно сложного системного образования и требует участия в управлении ею большого числа субъектов на всех уровнях ее организации: федеральном, региональном, местном.

Непосредственным управлением деятельностью учреждений и организаций социальной сферы занимаются:

1. федеральные органы управления, в ведении которых находятся те или иные отрасли социальной сферы (здравоохранение, образование и т. п.);
2. региональные подразделения федеральных органов управления;
3. органы власти субъектов Федерации;
4. органы местного самоуправления;
5. частные предприниматели;
6. институты гражданского общества, роль которых в решении проблем социального развития страны неуклонно возрастает.

Обращаясь к наиболее значимому — *федеральному уровню управления*, следует, прежде всего, обратить внимание на федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют те или иные функции по управлению отдельными сегментами социальной сферы, в частности, на такие органы, как:

Министерство здравоохранения РФ и подведомственная ему Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;

Министерство культуры РФ;

Министерство науки и высшего образования РФ;

Министерство просвещения РФ;

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ;

Министерство труда и социальной защиты РФ и подведомственная ему Федеральная служба по труду и занятости;

Министерство спорта РФ;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;

Федеральное агентство по туризму;

Федеральное агентство по делам молодежи;

Федеральное агентство по делам национальностей;

Пенсионный фонд РФ;

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

Фонд социального страхования РФ.

На *региональном уровне* социальная сфера выступает объектом управления для всех государственных органов власти, функционирующих и имеющих социальную направленность (министерств и управлений, ведающих вопросами социальной защиты, образования, культуры и международных отношений, здравоохранения, физической культуры и спорта, труда и др.), на местном — управления и отделы органов местного самоуправления. На каждом уровне управления социальной сферой выполняются свои функции в соответствии с предоставленными полномочиями.

Однако, несмотря на такую достаточно развернутую управленческую структуру, эффективность управления социальной сферой оставляет желать лучшего. Видимо, это связано с тем, что наличие нескольких независимых субъектов управления не обеспечивает целостность системы управления социальным развитием. Существуют также противоречия между федеральными, региональными и местными органами управления. Попытки организовать постоянную деятельность общественного совета по координации управленческих воздействий всех социальных министерств пока терпят неудачу. Возможно, создание на базе ведущих министерств постоянно действующего органа, который бы координировал практические действия всех федеральных структур, является резервом совершенствования управления социальной сферой. Такой орган призван точно повторить функции и структуру социальной сферы. Важно также сформировать правовые, экономические и организационные предпосылки успешной деятельности по социальному воспроизводству населения для всех субъектов социальной сферы, включая региональные, местные органы власти, руководство фирм и предприятий, общественные организации и объединения.

Таким образом, на современном этапе развития социальной сферы России в ее рамках сформировалась сложная многоступенчатая система управления, в которой, однако нет единого центра. Эта особенность резко отличает социальную сферу от экономики, где много лет функционирует Министерство экономического развития Российской Федерации.

Рассматривая ключевые характеристики субъектов управления в социальной сфере, следует выделить в качестве

одной из важнейших их особенностей наличие ярко выраженной «двойственности» в управленческих структурах, которые строятся и по отраслевому и по территориальному признаку. В социальной сфере нашей страны исторически сложилась ситуация, когда *отраслевые органы управления* занимали ведущее положение. Это было, прежде всего, связано со стремлением поставить под директивное управление все сферы общественной жизни, включая социальную, в рамках единого народнохозяйственного комплекса. Централизованное отраслевое управление в таких отраслях как культура и образование позволяло осуществлять строгий идеологический контроль за работой организаций, а также сконцентрировать усилия на решении наиболее острых социальных проблем.

Особенностью деятельности отраслевых органов управления социальной сферой в нынешних условиях является отсутствие жесткой административной вертикали. Это означает, что распределительные функции федерального отраслевого органа по отношению к региональному относительно ограничены. Руководитель соответствующего министерства, комитета или департамента подчиняется главе правительства или администрации, к которой относится этот орган. В соответствии с российским законодательством деятельность указанных региональных органов управления социальной сферой регулируется нормативными актами, принимаемыми субъектами федерации. Подобные нормативные акты, касающиеся отраслей культуры, образования, социальной защиты и ряда других, начали действовать в последние годы практически во всех субъектах федерации.

Отраслевые органы управления выполняют разнообразные функции, касающиеся деятельности подведомственной отрасли и ее организаций:

- разработка основ государственной или региональной социальной политики;
- разработка федеральных или региональных прогнозов, перспективных планов и целевых программ развития, в том числе инвестиционных (во взаимодействии с другими министерствами, ведомствами и территориальными органами управления);

- разработка социальных норм и нормативов, определяющих различные аспекты управления;
- совместное с органами стандартизации различного уровня участие в разработке стандартов деятельности для организаций всех организационно-правовых форм;
- осуществление международного сотрудничества по вопросам, относящимся к компетенции данного отраслевого органа управления;
- реализация кадровой политики, направленной на организацию рабочих мест, обучение и переквалификацию работников;
- методическое обеспечение деятельности организаций отрасли, преимущественно на рекомендательной основе;
- регулирование отношений собственности между подведомственными организациями и федеральными и местными органами власти.

В настоящее время основными субъектами, управляющими социальной сферой, являются **территориальные органы управления**, чья роль существенно возросла в ходе экономических реформ. Следует отметить, что социальная сфера исторически всегда была объектом более активных управленческих действий со стороны территориальных органов, нежели сфера производственная.

Необходимость дифференцированного подхода к управлению социальной сферой отдельных территорий, решения специфических социальных проблем непосредственно регионами обусловила усиление роли территориального управления, которое было законодательно оформлено. Согласно Конституции РФ 1993 года все субъекты федерации приобрели права и полномочия в реализации собственной социально-экономической политики.

Кроме того, в настоящий период реформирования экономики федеральные органы стремятся переложить ответственность за решение социальных проблем территорий на их органы управления. Действуя в этом направлении, федеральные и региональные органы передали в муниципальную

собственность подавляющее большинство объектов социальной сферы. Вдобавок, по мере вовлечения в рыночные отношения земельных ресурсов, территориальные органы получили дополнительный рычаг управленческих действий.

Одним из важнейших факторов территориального управления является то, что значительная часть налоговых сборов, которые ранее поступали в союзный бюджет, остается сейчас в распоряжении региональных и местных бюджетов. Период рыночных преобразований характеризуется также массовым переходом в собственность регионов имущества организаций социальной сферы, принадлежащего ранее непрофильным министерствам и ведомствам (ведомственные библиотеки, дома и дворцы культуры, детские сады, санатории-профилактории и т. д.). Таким образом, можно сделать вывод, что на территориальные органы управления возложена вся полнота ответственности за социально-экономическое развитие региона, его социальной сферы, в частности, им переданы основные ресурсы, необходимые для решения данной задачи.

Территориальные органы управления социальной сферой построены также по отраслевому принципу. Поэтому ныне сложившийся принцип управления получил определение территориально-отраслевого.

Характерной особенностью функциональных подразделений территориальных органов управления является то, что они иногда создаются не «под отрасль», а «под проблему» (например, комитеты по делам молодежи, по делам ветеранов, по защите материнства и детства и т. п.). Кроме того, имеются территориальные органы управления социальной сферой, которые напрямую подчиняются федеральным структурам (например, территориальные отделения Пенсионного фонда России).

Основными функциями, которые выполняют территориальные органы управления социальной сферой, являются:

- разработка долгосрочных и среднесрочных региональных прогнозов развития социальной сферы;
- разработка концепции региональной социальной политики и целевых программ, направленных на

- решение наиболее острых социальных проблем;
- разработка финансовой стратегии развития территории, включающей бюджетную инвестиционную, налоговую политику, направленную на создание благоприятных финансовых условий для хозяйствующих субъектов социальной сферы любых организационно-правовых форм;
 - прямое бюджетное финансирование и административное регулирование деятельности организаций и учреждений социальной сферы, находящихся в муниципальной собственности;
 - регулирование экономическими и частично административными методами деятельности организаций негосударственных форм собственности;
 - организация международного сотрудничества с целью вовлечения в него организаций различных организационно-правовых форм в рамках прямых межрегиональных контактов;
 - реализация кадровой политики, направленной на создание новых рабочих мест обучения и переквалификации работников в организациях социальной сферы.

Наряду с территориальным и отраслевым подходами, существует и третий путь — перспективная инновационная технология создания организаций «под проблему», когда управленческая структура формируется при появлении той или иной социальной задачи и прекращает свое существование с решением таковой. Наглядным примером из практики может служить такая структура, как организационный комитет Олимпиады-2014 в г. Сочи.

Муниципальный уровень управления социальной сферой призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в привязке к особенностям конкретных территорий. Задачей органов местного самоуправления, как наиболее приближенных к населению, является непосредственное предоставление комплекса

социальных услуг, обеспечивающих условия жизни человека и его воспроизводство.

На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные нормы и нормативы, учитывающие специфику конкретного муниципального образования.

В сфере деятельности органов местного самоуправления включены: комплексные центры социального обслуживания ветеранов и других социальных групп; социально-реабилитационные центры и социальные приюты для несовершеннолетних; дома инвалидов и престарелых; детские дома; центры психолого-педагогической помощи населению и т. д. Органы местного самоуправления осуществляют также мероприятия и содержат организационные структуры по борьбе с наркомагией, с детской беспризорностью, содействуют организации занятий населения, участвуют в подготовке и регистрации трудовых соглашений между трудовыми коллективами и работодателями на территории муниципальных образований, в разрешении трудовых споров.

Отметим, что современный период развития человеческого общества принес понимание того, что демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности — соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества. Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идеям современного демократического

правового социального государства, высшая ценность которого - человек, его права и свободы.

Таким образом, управление социальной сферой на всех уровнях является очень сложной и комплексной системой. Указанный вид управленческой деятельности имеет главной целью воздействие на сферу жизнедеятельности общества, непосредственно связанную с удовлетворением материальных и духовных потребностей человека, функционированием социальной инфраструктуры, предоставлением социальных благ и услуг. Этого можно добиться, только сформировав модель развития, основанную на эффективном сотрудничестве различных социальных групп, которое является основой для обеспечения социальной устойчивости общества.

6.2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

Понятие социальной политики. Понятие социальной политики относится к числу таких понятий, которые используются в системе государственного и муниципального управления, широко употребляется в официальных документах. Однако эта категория служит предметом достаточно широких научных дискуссий, причем объем понятия и его содержание у различных исследователей значительно отличаются. Это обусловлено тем, что социальная политика является наиболее значимой сферой интересов современного общества и важнейшей частью деятельности современного государства.

На современном этапе социальная политика — это не только особая сфера деятельности государства, но и наука, которая представляет собой систему научных концепций, теорий, понятий и методик. Они позволяют провести анализ происходящих процессов и явлений, понять их причины, предсказать возможные сценарии развития событий в будущем, выработать стратегию развития общества по решению наиболее актуальных для него проблем.

Определяют *социальную политику* по-разному. Чаще всего социальная политика определяется как *проводимая*

государственными структурами, общественными организациями, органами местного самоуправления, а также администрациями частных предприятий систему мер, направленных на достижение социальных целей и результатов, связанных с повышением общественного благосостояния, улучшением качества жизни всего общества, на обеспечение социально-политической стабильности, формирование отношений социального партнерства в обществе.

В зарубежной и отечественной науке накопился достаточно большой спектр подходов и определений социальной политики. Все эти подходы можно разбить на группы, в которые объединяются схожие концепции.

Первая наиболее обширная, группа исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как *общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество*. Цель социальной политики — способствовать достижению целей общества.

Вторая группа исходит в первую очередь из социально-трудовых отношений и ориентирована на их *стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала*.

Третья группа концепций рассматривает социальную политику как *вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои — нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, — чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей*.

Четвертая группа концепций рассматривает социальную политику, прежде всего как *инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему перераспределительных мероприятий*, главным инструментом ее реализации выступает налоговая политика.

Пятая группа исходит из *принципов социальной справедливости и социального партнерства как базовых ценностей современного гражданского общества и социального государства*.

Каждый из этих подходов указывает на те или иные стороны социальной политики, реализуемой большинством современных развитых государств и содержащей в себе

элементы каждой из этих концепций. Тем не менее, все ученые подчеркивают, что социальная политика — это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения. Для многих ученых и политиков термин «социальная политика» ассоциируется с решением вопросов социальной сферы, социального обеспечения, социальной защиты.

На уровне понимания социальной политики как одного из ведущих направлений стратегии развития государства, концепции социального развития, следует понимать, что, прежде чем государство обратится к решению тех или иных проблем в конкретной области социальной сферы, должны быть определены общие задачи и перспективы развития государства. Иначе говоря, должна быть выбрана либо создана вновь одна из моделей социальной политики: модель государства всеобщего благосостояния, модель социального рыночного хозяйства, модель патерналистского тоталитарного государства и пр. Это и многое другое определяет стратегические приоритеты в реализации государственной политики в целом и частных направлений социальной политики.

В содержательном отношении социальную политику целесообразно рассматривать в широком и узком смыслах.

В широком смысле социальная политика: является одним из направлений государственной политики; формируется в контексте социальной структуры общества; представляет собой государственную социальную доктрину или концепцию социального развития страны; неразрывно связана с проводимой экономической политикой и зависит от нее (в экономике создаются ресурсы, необходимые для проведения социальной политики); состоит из системы мер распределения ресурсов общества в интересах общества в целом.

При этом социальная политика разделяется на декларируемую и реальную, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов слабозащищенных групп, а реальная социальная политика выражает интересы групп, правящих обществом. Общими декларируемыми целями социальной политики в любом государстве являются:

обеспечение социальной стабильности; создание благоприятных условий, гарантирующих определенный доход и достойные условия жизни всем или абсолютному большинству членов общества; реализацию их социальных возможностей и потребностей; обеспечение равновесия в ресурсном обеспечении населения страны.

В поле прикладных решений социальная политика в широком смысле охватывает решения и мероприятия, затрагивающие все стороны жизни членов общества, включая обеспечение последних товарами, жильем и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, благоприятными экологическими условиями и т. п. Эти направления социальной политики не имеют четко выраженного адресного характера, а ориентированы лишь на денежные доходы (платежеспособный спрос) населения либо на удовлетворение некоторых общественных потребностей.

Социальная политика в узком смысле — перераспределение на основе действующего законодательства финансовых ресурсов между различными социальными группами населения, отраслями народного хозяйства с использованием механизмов государственных налоговой и бюджетной систем. Содержание собственно социальной политики исчерпывается чисто социальными решениями и мероприятиями, связанными с поддержкой малоимущих семей (домохозяйств), а также с обеспечением развития некоммерческой, финансируемой из государственного бюджета, части социально-культурной сферы.

Социальная политика имеет ряд важнейших характеристик, которые можно систематизировать по различным признакам (табл. 6.2).

К *субъектам* социальной политики относятся органы законодательной и исполнительной власти различных уровней, работодатели в государственном и негосударственных секторах экономики, а также профсоюзные и иные общественные организации, другие структуры, влияющие на разработку и реализацию государственной социальной политики. Субъекты социальной политики разделяются на резидентных, т. е. тех, чья деятельность на территории страны

на постоянной основе определена ее конституцией и другими законодательными актами, и нерезидентных. Примерами последних являются международные финансовые организации, предоставляющие кредиты правительству страны под определенные, в том числе и социальные условия, а также иностранные работодатели, обязанные соблюдать требования социального законодательства страны, на территории которой они функционируют.

Объектом социальной политики является население страны. При этом в качестве объекта собственно социальной политики, или социальной политики в узком ее понимании являются граждане (домохозяйства), не способные в силу определенных причин обеспечить себе достаточный для нормального потребления уровень доходов. Объектом социальной политики в широком смысле являются все без исключения граждане (домохозяйства).

Сущность государственной социальной политики. Социальная политика — это по существу главное направление внутренней и внешней политики государства. Государственная социальная политика призвана обеспечить воспроизводство тех социальных ресурсов, на которых основывается государственный строй, и создает предпосылки для расширенного их воспроизводства. Если иметь в виду социальную политику как некоторую устойчивую и повторяющуюся матрицу государственных задач, необходимо принимать во внимание следующее:

1. она направляется на то, чтобы обезопасить общество от стихий, голода и болезней, природных и социальных катаклизмов, демографических катастроф и т. д.;
2. социальная политика государства нацелена на перераспределение материальных средств в интересах поддержания достигнутого уровня жизни граждан и изменения его качества в направлении, снижающем социальную напряженность;
3. государственная социальная политика призвана не только гарантировать, но и регулировать соответствующий образ жизни. Это достигается с помощью налогов, поощрения, благотворительности,

предпринимательской инициативы и т. д. Поощрительные средства сочетаются с репрессивными. Например, борьба с преступностью, наркобизнесом, терроризмом и т. д.

Социальная политика необходима для того, чтобы способствовать удовлетворению «здоровых» потребностей членов общества, ограничивать негативные процессы. В конечном счете, государственная социальная политика — это деятельность, направленная на управление социальным развитием общества, на удовлетворение материальных и культурных потребностей его членов и на регулирование процессов социальной дифференциации общества. Базовой целью социальной политики государства является достижение равновесия, стабильности, целостности, динамизма и т. д. Решение этих задач требует наличие определенных материальных и духовных ресурсов, соответствующих социальных сил и политической воли.

Социальная политика государства призвана разрешать противоречия между текущими и перспективными интересами общества, между несовпадающими или расходящимися интересами его классов, социальных групп и слоев. Она призвана учитывать неизбежность платы (экономической, экологической и т. д.) за социальный прогресс, рационально оценивать существующие условия, добиваться выполнения социальных обязательств.

Государство реализует свои социальные задачи в условиях, когда в демократическом (гражданском) обществе множественность идеологий и субъектов порождает разнообразие целей и множественность стратегий социальной политики. При этом государство своей социальной политикой интегрирует цели различных субъектов и стремится к подчинению их деятельности своим целям, направленным на удовлетворение потребностей большинства в социальном прогрессе. В этом качестве социальная политика государства является обобщенной социальной функцией, в рамках которой реализуются отдельные социальные функции.

Определенная государством структура социальной политики складывается из основных направлений, копирующих

Таблица 6.2

Характеристика социальной политики

Признаки Уровень разработки и реализации социальной политики	Характеристика социальной политики Государственная социальная политика Региональная социальная политика Муниципальная социальная политика Социальная политика на предприятии, в организации, учреждении
Содержание мероприятий, задач социальной политики	Организационные, правовые, социальные экономические, финансовые, экологические, демографические, идеологические, пропагандистские, социокультурные
Период реализации социальной политики	Долгосрочная, среднесрочная, краткосрочная текущая
Эффективность/ неэффективность	Эффективная — действенная, результативная, прагматичная, реализованная в значительной мере, понятная населению Неэффективная — нереальная, «бумажная», не реализованная в значительной мере, отторгаемая населением

систему его социальных функций, и механизмов реализации этих функций, в качестве которых могут выступать различные, и не только государственные, структуры, нормы и принципы. Например, институты и принципы трипартизма (принцип и практика трехсторонних консультаций с целью выработки компромиссного трехстороннего соглашения профсоюзов, предпринимателей и представителей государства в лице правительственных организаций) и социального партнерства, являясь важными механизмами, через которые реализуется целый ряд социальных функций социальной защиты, сглаживания социального неравенства, обеспечение занятости, предоставление социальных услуг и повышения благосостояния, не относятся к структурным элементам государства. Созданные и функционирующие как механизмы социальной политики, они обеспечивают решение поставленных государством задач. На этом примере видно, что социальная политика является не только обобщенной функцией государства, но и обобщенным механизмом его функционирования, через нее работают реальные механизмы достижения социальных целей.

Социальная политика осуществляется государством не только исходя из определенных принципов и социальных целей, но и в соответствии с определенными экономическими, политическими и ситуативными условиями и в реальности является результирующей многих факторов. Социальная политика государства динамична, изменчива, подвержена конъюнктуре. Внешние условия реализации социальной политики могут существенно изменять её на длительные периоды времени. Соответствующих исторических примеров можно привести множество. Самый яркий из них это отказ большинства стран «всеобщего благоденствия» от провозглашенных принципов и целей достижения высокого уровня благосостояния для всех в результате несоответствия этой задачи экономическим возможностям.

Социальная политика непосредственно испытывает на себе влияние изменяющегося мира. Так, социальная политика, представляя собой функциональную систему государства, постоянно находится в динамике, изменяется вслед за постоянно меняющимся миром и при этом трансформирует цели, принципы и структурные элементы самого государства.

Государство приобретает определенные качества только в результате появления новых правовых норм. Для защиты от влияния недостаточно обоснованных экспериментов над государством и обществом все государства создают крайне консервативную, противодействующую новациям правовую систему. Это позволяет противостоять ситуативной динамике социальной политики и пропускать только объективно обоснованные, гарантирующие прогресс изменения. В этом отношении социальное законодательство всех стран более консервативно, чем экономическое, что связано с отложенностью во многих случаях последствий социальных решений и невозможностью их быстрого исправления. Так, решения о характере пенсионной реформы сказываются не только на нынешних получателях пенсий, но и на тех, кто выйдет на пенсию через десятки лет. Точно также сегодняшние новации в области социального страхования будут определять уровень социальной защиты в течение длительного периода. Нарушение принципов солидарности поколений, подмена страхования возмещением ущерба, разрушение материальной

базы здравоохранения в соответствии с требованиями социальной политики сегодняшнего дня неминуемо будут иметь негативные последствия в будущем.

Во многих государствах цели и задачи экономической политики в первую очередь подчинены целям социальным. *Социальным становится государство, которое разделяет современные гуманистические ценности.* Для такого государства характерно признание собственной «зоны ответственности» как индивидов, семей, общин, так и власти. Другой особенностью такого подхода является ***признание обязательств государства перед гражданами.*** В первую очередь это справедливое распределение доходов граждан через налоги и социальные программы. Механизм реализации целей социального государства разнится в соответствии с господствующей идеологией и воплощается в социальной политике.

Государственная социальная политика не только по своей форме, но и по содержанию может быть средством утверждения идеалов гуманизма и демократии. В этом случае государственная социальная политика будет характеризоваться позитивной направленностью и позитивными следствиями. Она может преследовать и антигуманные, и антидемократические цели. В таком случае ее направленность и ее социальное следствие будут носить негативный характер. Поэтому, раскрывая сущностные характеристики государственной социальной политики, мы должны иметь в виду и то ее качество, которое выражается в позитивности или негативности.

Наконец, государственная социальная политика может характеризоваться таким критерием, как *эффективность и качество.* На каждом данном историческом этапе, с точки зрения возможностей и потребностей общества, исходя из имеющихся у него материальных и духовных ресурсов, государственная социальная политика может быть оптимальной как в качественном, так и в количественном отношении. Положительная характеристика государственной социальной политики в контексте этого критерия связывается с понятием «сильная социальная политика». Это значит, что идеалом государственной социальной политики является политика с точки зрения характера, содержания и форм ее

осуществления оптимально эффективная или, попросту говоря, адекватная.

Таким образом, относительно сущностной характеристики понятия «государственная социальная политика» мы должны иметь в виду, что *субъектом этой политики* является государство, что *объектом* ее является социальная инфраструктура общества, способом осуществления является социальное согласие на основе гуманистического и демократического использования власти. Государственная социальная политика предназначается для решения положительных задач развития социальности, и таковые решения должны быть оптимально эффективными и адекватными.

В границы социальной политики включен обширный круг вопросов жизнедеятельности индивидов и общества. Поле социальной политики имеет протяженность от политики, направленной на обеспечение выживания и поддержание жизнедеятельности слабейших членов общества, до обеспечения функционирования и развития общества в целом. Целью же общественного развития является само общество, возрастание возможностей социальной реализации для всех индивидов, независимо от их происхождения, социального статуса, физических особенностей или интеллектуальных способностей. Поэтому социальная политика современного общества, как правило, направлена на повышение степени свободы индивидов, расширение возможностей их выбора, реализацию потенциала саморазвития.

Рассматривая социальную политику в контексте ее абстрактной сущности, следует иметь в виду, что в реальной действительности она всегда конкретна по характеру, содержанию и формам своего проявления. Социальная политика формируется с учетом конкретных экономических и социальных условий страны. Основные направления социальной политики государства отражают ее специфику:

1. Политика доходов населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние);
2. Политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения и др.);

3. Социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малоимущих слоев населения (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, социальные гарантии и др.);
4. Основные направления развития отраслей социальной сферы (охрана здоровья, образование, наука, культура, физическая культура и спорт);
5. Социоэкологическая политика;
6. Политика в области современной инфраструктуры (жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание);
7. Политика в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодежная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов, а также миграционная политика).

Социальная политика тесно взаимосвязана с социальной защитой населения, которая предусматривает систему законодательных, экономических, социальных, социально-психологических гарантий населению и обеспечивает социальную справедливость различным его категориям с учетом их социального положения и социально-психологических свойств.

Принципы государственной социальной политики. Признавая, что социальная политика является важнейшей составляющей частью деятельности общества и государства, необходимо проанализировать, какие принципы большинство современных государств закладывает в основу своей деятельности или в основу своих политических деклараций. Эти принципы выражают характер требований государства и общества к содержанию, формам и методам разработки и реализации социальной политики.

Центральным является принцип социальной справедливости. Проблема справедливости всегда волновала людей. Но эта проблема является довольно противоречивой. С одной стороны, государство призвано обеспечить всем членам общества независимо от их социальных и индивидуальных различий одинаковые возможности (*уравнительный тип справедливости*). С другой стороны, *распределительный тип*

справедливости предполагает обоснованное неравенство как вознаграждение за личный труд и успех.

Уравнительный тип справедливости характерен для правовых отношений в социальной сфере: равные возможности при приобретении образования, при выходе на пенсию, по получению социальных пособий в связи с особым социальным положением (многодетная семья, беременность и воспитание ребенка и т. п.). В социально-экономической сфере этот тип справедливости оправдан лишь для стартовых условий трудовой деятельности граждан. В последующем он не оправдывает себя, поскольку сдерживает активную творческую деятельность человека и снижает его интерес к труду.

Реализация распределительного типа справедливости способствует прогрессивному развитию, как отдельной личности, так и общества в целом. Это условие активной творческой деятельности, социальной инициативы. В силу действия этого типа осуществляется дифференциация общества, однако ее крайняя степень может привести к социальным конфликтам.

В связи с этим государство должно гарантировать всем гражданам обеспечение необходимого социального минимума, дающего возможность удовлетворять насущные физиологические и духовные потребности. Однако прогрессивное развитие общества требует активизации наиболее трудоспособного и творческого его потенциала. Таким образом, уравнительный и распределительный типы справедливости должны находиться в оптимальном соотношении.

С принципом социальной справедливости неразрывно связан принцип индивидуальной социальной ответственности. Он предполагает, что каждый член общества должен, во-первых, добросовестно выполнять свои социально-трудовые функции, обеспечивая его прогрессивное развитие. Во-вторых, каждый дееспособный член общества должен прилагать максимальные усилия для того, чтобы удовлетворить свои потребности. Государство оказывает человеку помощь только в том случае, если он не в состоянии обеспечить себя самого.

В качестве следующего руководящего принципа социальной политики следует назвать социальную солидарность.

Принцип солидарности означает, что общество должно решать возникающие проблемы как единая система, внутри которой осуществляется перераспределение финансовых ресурсов от трудоспособных и обеспеченных граждан тем, кто в силу различных причин не в состоянии обеспечить необходимые жизненные потребности (инвалиды, многодетные семьи и т. д.). Механизмами реализации данного принципа являются, например, налоги, благотворительная деятельность отдельных лиц и организаций.

Следующим принципом социальной политики является принцип социального партнерства. В нестабильном российском социуме внедрение начал, предусмотренных этим принципом, способно смягчить социальную напряженность, сбалансировать противоречивые интересы различных социальных структур и государства, обеспечить поддержание социального развития. Статья 23 Трудового кодекса РФ впервые в законодательной практике дает определение понятия: *«Социальное партнерство» как системы взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленной на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений».*

Принцип социальной компенсации реализуется посредством правовой и социальной защищенности граждан в случаях невозможности ими выполнять необходимые социальные функции по обеспечению членов своих семей и себя самих. В этих случаях государство компенсирует гражданам недостаток материальных средств, средств и сил для самообслуживания. Это находит свое выражение в льготах, пособиях и социальном обслуживании.

Принцип социальных гарантий предусматривает *предоставление гражданам гарантированного государством минимума социальных услуг* по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке и рациональному трудоустройству. Объем, виды и качество этих социальных услуг должны обеспечить необходимое развитие личности и ее подготовку к самостоятельной жизни.

Среди других важных принципов социальной политики следует выделить принцип субсидиарности (поддержки), который предусматривает *оказание предпочтения общественным инициативам, по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансировании мероприятий в области социальной политики*. Этот принцип предполагает законодательное регулирование взаимодействия государственных и негосударственных структур в социальной сфере и поддержку последних. Реализация принципа субсидиарности позволяет не только более эффективно использовать существующие материальные ресурсы, но и более гибко реагировать на вновь возникающие социальные запросы и привлекать к решению социальных проблем граждан.

Кроме того, представляется важным перечислить целый ряд более частных принципов социальной политики:

- сбалансированность целей и возможностей реализации задач социальной политики (как по времени, так и по необходимости ресурсам);
- открытость (свободное выражение позиции всех групп и слоев общества по вопросам социальной политики, наличие «обратной связи» органов власти с гражданами);
- демократические принципы выработки и реализации задач социальной политики (открытое обсуждение проектов крупных социальнополитических программ и решений, всесторонний учет общественного мнения по основным вопросам социальных преобразований);
- действенный контроль общества по вопросам реализации задач социальной политики.

Приоритеты социальной политики государства. Государство постоянно стоит перед выбором: удовлетворению интересов каких социальных групп отдать предпочтение на данном этапе, как установить баланс текущих и перспективных последствий принимаемых решений? Таким образом, при разработке государственной социальной политики неизбежно

встает вопрос о социальных приоритетах, т. е. социальных задачах, которые признаются обществом на данном этапе его развития в качестве наиболее настоятельных и неотложных, требующих первоочередного решения. Этот выбор всегда протекает на фоне и под влиянием борьбы за права граждан, за удовлетворение их социальных нужд и требований. Выбор происходит между различными направлениями повышения благосостояния (например, прямое повышение доходов населения, расширение объема жизненных благ, предоставляемых членам общества бесплатно или на льготных началах, и т. д.). Выбор, перед которым стоит социальная политика, предполагает решение вопроса о том, положению в каких социальных группах следует уделить первоочередное и преимущественное внимание.

Приоритеты социальной политики — наиболее важные, значимые, настоятельные проблемы, осознанные как первоочередные задачи социальной политики; основополагающие направления целевых действий государства и общества, ориентированных на решение наиболее значимых социальных проблем в конкретном пространственно-временном измерении. Они определяются, исходя из состава, реальной взаимосвязи и остроты важнейших социально-экономических и социально-политических проблем.

Целью современной социальной политики (социальными приоритетами) российского государства являются:

- достижение улучшения материального положения и условий жизни людей;
- обеспечение занятости, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;
- гарантии конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
- переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи;
- нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения;
- улучшение социальной инфраструктуры.

Итак, говоря о социальной политике государства, мы подразумеваем, прежде всего, действия правительства, направленные на распределение и перераспределение доходов различных членов и групп общества, а в широком смысле социальная политика — это одно из направлений макроэкономического регулирования, призванное обеспечить социальную стабильность общества и создать, насколько это возможно, одинаковые «стартовые условия» для граждан страны.

Проведение сильной социальной политики предполагает ее неразрывную связь с процессами демократизации политической системы общества. Это означает расширение использования демократических методов в выработке и реализации государственной социальной политики. Сильная государственная социальная политика предполагает обсуждение всех кардинальных решений в обстановке гласности, всестороннего выявления общественного мнения по ключевым вопросам социальной жизни. Свободное выражение мнений представителями всех групп и слоев общества по вопросам государственной социальной политики — это важное средство обратной связи органов государственного управления с массами, надежный механизм защиты от разного рода проявлений волюнтаризма и субъективизма в социальной политике. Всеобъемлющий народный контроль над реализацией социальной политики — это орудие против коррупции государственных должностных лиц и социально неоправданных привилегий, своекорыстного обхода закона, неуплаты и занижения налогов и т. д. При решении наиболее острых и масштабных социальных задач целесообразным оказывается использование народных референдумов.

Социальная политика предполагает регулирование жизнедеятельности как устойчивых социальных институтов (собственность, семья, система образования, здравоохранения, социального обеспечения, СМИ и т. д.), так и создание новых движений и организаций, специализирующихся на вопросах социальной политики. Такие движения стремятся либо поддержать существующие направления социальной политики, либо реформировать ее, либо сломать всю систему сложившихся приоритетов. Это открывает путь к структурной перестройке в способе функционирования социальных

институтов, что происходит на основе новых законодательных актов по вопросам социальной политики.

Социальная политика реализуется через государственные, «одномоментные» решения, социальные мероприятия и программы. **Социальная программа** — это система мероприятий, направленных на решение той или иной социальной проблемы. В социальной программе определяется характер регулируемой социальной ситуации, намечаются задачи и этапы их решения, а также конкретные меры и способы реализации каждого этапа. При формировании социальных программ нередко применяется так называемое «дерево целей», что позволяет системно представить движение от этапа к этапу реализации программы, учесть конкретное содержание задач и средства их решения.

Социальная политика является важнейшим объектом местного самоуправления. Практическую реализацию этой политики целесообразно осуществлять через систему целевых социальных программ. Поэтому на завершающем этапе разработки муниципальной социально-экономической политики следует обязательно составить полный перечень таких программ. В каждой программе необходимо предусмотреть комплекс мер, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам выполнения предстоящих работ, относящихся к разным сферам деятельности.

Целесообразно использовать следующую *технология разработки муниципальной социальной политики*.

1. Определяется система показателей, характеризующих качество жизни сообщества. Эта система может включать в себя следующие группы: а) показатели уровня жизни (покупательная способность населения, жилищно-коммунальные условия, степень обеспеченности населения объектами обслуживания); б) показатели социального качества среды жизнедеятельности (группировка всего населения по показателям среды жизнедеятельности разного социального качества, группировка территорий по состоянию природной среды); в) социально-демографические характеристики (занятость населения и

- уровень безработицы, уровень образования, уровень и характер отклоняющегося поведения, средняя продолжительность жизни).
2. Определяется фактическое значение показателей качества жизни местного сообщества.
 3. Определяется степень отклонения фактических значений показателей от нормативных.
 4. Выявляются причины отрицательных и положительных отклонений фактических значений показателей качества жизни местного сообщества от нормативных показателей.
 5. Определяются возможности улучшения показателей качества жизни за счет устранения выявленных негативных причин и использования положительных факторов.
 6. Определяются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет бюджетных средств (местного, республиканского, федерального бюджетов).
 7. Определяются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет внебюджетных средств, в том числе заемных.
 8. Устанавливаются целевые значения показателей качества жизни местного сообщества с учетом всех реальных возможностей и ограничений.
 9. Определяется общий размер финансовых и материальных ресурсов, необходимых для достижения целевых значений показателей качества жизни местного сообщества.
 10. Определяются исполнители и устанавливаются сроки выполнения необходимых работ.

Наиболее серьезной проблемой местного самоуправления выступает его ресурсная база, недостаточность которой препятствует проведению муниципальной социальной политики. Расширение ресурсной базы социальной политики связано в первую очередь с развитием малого предпринимательства. Поэтому необходимо демократизировать предпринимательство, сделать его доступным каждому человеку,

обеспечив ему, таким образом, возможность самореализации. Тем самым движение за местное развитие способствует демократизации общества, поскольку изначально ориентировано на создание достойных условий жизни и труда всем группам и слоям населения, а также на защиту их права на равное участие в экономическом и социальном прогрессе.

Возможность практического осуществления муниципальной социальной политики во многом зависит от упорядочения отношений собственности. Сегодня органы власти субъектов федерации вправе устанавливать органам местного самоуправления задания по приватизации, что противоречит самой идее местного самоуправления. Право на разработку и практическую реализацию программы приватизации муниципальной собственности необходимо предоставить именно местным органам власти, и только им.

Особую роль в практической реализации муниципальной социальной политики играет финансово-распределительный механизм доходов и расходов местного сообщества. Составными частями этого механизма являются цены, тарифы, местные налоги, сборы, пошлины, кредиты и т. д. С их помощью можно целенаправленно и эффективно воздействовать на производство, товарообмен, инвестиционную деятельность. Первоочередной задачей местных органов власти является увеличение доходной части местного бюджета, что возможно осуществить на основе повышения эффективности и доходности деятельности как муниципальных, так и частных предприятий и организаций, расположенных на данной территории.

6.3 ПРАВОВАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Спецификой правового обеспечения социальной политики является целевая направленность на человека, улучшение условий и качества его жизни. Цель и задачи правового обеспечения социальной политики определяют

сформулированные в нормативно-правовой базе конкретные принципы, которые обозначают ее основные направления. Это — соблюдение прав человека и гражданина в сфере социального обслуживания и обеспечение государственных гарантий; равные возможности для граждан при получении социальных услуг и добровольное согласие на их получение. К целям и задачам правового обеспечения социальной политики относятся также обеспечение государственных гарантий на доступность социального обслуживания, определение и преємственность всех видов и форм социального обслуживания, адресность. Через правовые нормы обеспечивается приоритет социального содействия гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействие социальной реабилитации и адаптации.

Правовые документы, регулирующие вопросы социальной политики, принимаются на международном, федеральном, региональном, муниципальном, ведомственном уровнях.

Международные правовые акты в области социальной политики. На международном уровне принимаются регламентирующие и рекомендательные документы (учредительные акты, декларации, пакты, конвенции, рекомендации и резолюции ООН, ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и других организаций).

Среди них можно выделить **Всеобщую декларацию прав человека и гражданина, которая** закрепляет право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и др.; провозглашает, что пенсии, пособия, другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума; требует от государств, ее подписавших, развивать систему социального страхования и обеспечения, обеспечивать защиту материнства и младенчества, права детей, инвалидов, умственно отсталых лиц, граждан, отбывавших наказание в местах лишения свободы и нуждающихся в социальной поддержке; декларирует право каждого человека на квалифицированную медицинскую помощь в государственной системе здравоохранения.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает право на социальную защиту:

охрану и помощь семье — охрана материнства в течение периода до родов и после родов (предоставление оплачиваемого отпуска с достаточными пособиями), защита детей от экономической и социальной эксплуатации (ст. 10); на достаточный жизненный уровень — достаточное питание, одежду, жилище, непрерывное улучшение условий жизни (ст. 11); право на достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12); социальное страхование.

Конвенция о правах ребенка: закрепляет социально-экономический, правовой статус ребенка; устанавливает возрастной критерий (18 лет), до достижения которого человек признается ребенком; признает за каждым ребенком право пользоваться системой социальной защиты, право на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного, социального развития ребенка; право на имя, гражданство, заботу со стороны родителей, право на защиту от всех форм дискриминации; право ребенка на образование, профессиональную подготовку, медицинское обслуживание, восстановление здоровья (в случае необходимости); право на свободу мысли, совести, религии, создание ассоциаций, участие в мирных собраниях, защиту от любых посягательств на его честь и достоинство.

Европейская социальная хартия декларирует: 1) комплекс прав, относящихся к трудовым отношениям — право на труд, справедливые условия труда, вознаграждение и др.; 2) право на охрану здоровья; 3) право на образование; 4) право на защиту материнства и детства; 5) право на социальную защиту — достойный образ жизни, предоставление всем членам общества равных возможностей, включая инвалидов, лиц пожилого возраста.

Европейский кодекс социального обеспечения: определяет минимальный уровень защиты, который государства должны предоставлять в связи с болезнью, безработицей, старостью, трудовым увечьем, профессиональными заболеваниями, материнством, инвалидностью и потерей кормильца, на содержание детей; раскрывает содержание традиционных форм социальной защиты населения: медицинского обслуживания, пособий по болезни, в случае трудового увечья,

профессионального заболевания, семейных пособий по материнству, по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца.

Европейская конвенция о социальном обеспечении: закрепляет принципы: равенства граждан, договорившихся стран и лиц без гражданства; сохранения пособий независимо от места жительства; способствует развитию двусторонних и многосторонних соглашений между европейскими государствами.

Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обслуживания»: определяет нормы о видах, размерах, условиях предоставления социальной защиты (медицинская помощь, пособия по болезни, пособия по безработице, пенсии по старости, пособия в случае производственного травматизма и профессионального заболевания, семейные пособия, пособия по беременности и родам, пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца); рекомендует установить размеры предоставляемых выплат на уровне не ниже определенных норм (например, минимальный размер пенсии по старости должен составлять не менее 40% его предшествующего заработка).

Конвенция МОТ № 103 «Об охране материнства» требует от государств, ее принявших, установить продолжительность отпуска по беременности и родам не менее 12 недель. Размер денежного пособия по беременности и родам (ст. 4) не должен быть ниже $2/3$ предшествующего заработка женщины (в России Федеральным законом от 19 мая 1995 г. гарантируется предоставление пособия по беременности и родам в размере 100% среднего заработка работающей женщины).

Конвенция МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» 1967 г. рекомендует установить минимальный размер пенсии по старости и по случаю потери кормильца на уровне 45% заработка, а пенсии по инвалидности — 50% заработка.

Конвенция МОТ № 162 «О пожилых трудящихся» (1980) рекомендует предоставлять безработным предпенсионного возраста пособие по безработице при невозможности трудоустройства, выход на пенсию осуществлять по возможности с использованием гибкого пенсионного возраста и с предоставлением досрочной пенсии (ст. 32 российского Федерального

закона «О занятости населения» предусматривает право на полную пенсию по старости людям (при наличии стажа работы), если причиной их увольнения стало сокращение численности или штата организации, не ранее чем за два года до выхода на пенсию).

Конвенция МОТ № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982), которая направлена на: сохранение прав на социальное обеспечение граждан государств, заключивших международный договор, а также беженцев и лиц без гражданства; признание прав на различные виды социального обслуживания; сохранение страховых взносов (согласно Соглашению от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения» учитывается стаж граждан, приобретенный ими в любом из государств Содружества, если они переехали в другую страну СНГ).

Конвенция МОТ от 20 июня 1983 г. № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» направлена на реализацию социальной политики в отношении инвалидов, создание специальных служб по вопросам профессиональной ориентации, профессионального обучения, трудоустройства, занятости инвалидов.

В Российской Федерации формируется конституционная, законодательная база, отражающая деятельность всех ветвей власти по регулированию социальных отношений в стране и регламентированию социальной помощи населению. Наиболее полное представление о правовой защите социальных интересов различных групп населения, об организации конкретной помощи и социальной поддержки дают документы, разграничивающие полномочия федеральных и региональных органов власти.

Нормативно-правовые акты федерального значения. Федеральные органы власти принимают законодательные и нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики в Российской Федерации. Они устанавливают единую систему минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры,

разрабатывают целевые социальные программы, формируют внебюджетные государственные фонды, определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией и т. д.

Основополагающим правовым актом является Конституция Российской Федерации. Согласно статье 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, чья политика направлена в сторону обеспечения условий для достойной жизни граждан, а также их свободного развития. В этом заключается государственная цель и программа деятельности, ориентированные (на уровне Конституции) на социальный характер функционирования. При этом наблюдается прочная связь между демократическим правовым характером государства и его социальным предназначением.

Вторая часть статьи 7 главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации содержит перечень главных обязательств, которые государство несет перед своими гражданами. Так, среди них упоминаются: охрана труда и здоровья граждан; наличие обязательного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки материнства, отцовства, семьи, детства, пожилых, инвалидов; развитие социальных служб; установка государственных пенсий; представление пособий и прочих гарантий социальной защиты.

Российская Федерация обладает следующими базовыми конституционно-правовыми характеристиками, которые обозначают ее как социальное государство:

— в Конституции страны закреплена система социально-экономических прав и свобод человека и гражданина согласно международным стандартам, которые были установлены в 1948 году во Всеобщей Декларации прав и свобод человека, а также в 1966 году в Международном пакте о социально-экономических и культурных правах;

— установление прожиточного минимума (стоимость потребительской корзины, которая включает в себя минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственных товаров, необходимых и обязательных платежей и услуг, которые необходимы для поддержания здоровья

гражданина и его жизнедеятельности), который определен в постоянно обновляемом Федеральном законе «О прожиточном минимуме в РФ».

Вопросы развития основных отраслей социальной сферы Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В этот перечень входят общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение.

Конституция РФ непосредственно не закрепляет полномочия органов власти разного уровня в конкретной сфере. Их установление в конституционно заданных пределах, как отмечает Конституционный Суд РФ, относится к ведению федерального законодателя, который на основании и в соответствии с Конституцией РФ вправе определять содержание и объем компетенции как органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, так и органов местного самоуправления.

В главе 2 Конституции РФ определены основные социальные права граждан. Так, одним из фундаментальных прав человека является право на труд. Статья 37 Конституции РФ провозгласила: труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; принудительный труд запрещен; каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. В этой же статье Основной Закон зафиксировал право на защиту от безработицы, на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

В свою очередь, статья 38 Конституции РФ провозглашает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства, а статья 39 Конституции РФ гарантирует каждому индивиду социальное обеспечение по возрасту, в

случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Также данная статья устанавливает государственные пенсии и социальные пособия. Конституция РФ возлагает на государство обязанности по формированию благоприятных условий для получения гражданами социальной поддержки. Согласно Основному закону государства, к средствам реализации данного права граждан относится осуществление следующих мероприятий:

1. формирование фондов, которые выступают источником финансирования социальных программ поддержки;
2. принятие законов общегосударственного значения, гарантирующих соблюдение прав граждан на социальную защиту.

Конституция РФ закрепляет также право на жилище (ст. 40), на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Статья 43 гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также возможность на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование. Наконец, каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44).

Основные социальные права граждан также закреплены в «Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан», «Основах законодательства РФ о культуре», Трудовом кодексе РФ, Семейном кодексе РФ, Жилищном кодексе РФ, федеральных законах «Об образовании», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи», «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», «О занятости населения в Российской Федерации», «Об основах обязательного социального страхования», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и ряде других.

Среди этих законов важное место занимают кодифицированные правовые акты. *Трудовой кодекс РФ* устанавливает права и обязанности работника и работодателя, регулирует вопросы охраны труда, профподготовки, переподготовки и повышения квалификации, трудоустройства, социального партнерства; закрепляет правила оплаты и нормирования труда, порядок разрешения трудовых споров; регулирует особенности правового регулирования труда некоторых категорий граждан (несовершеннолетних, педагогов, тренеров и спортсменов, надомников, вахтовиков и др.).

Семейный кодекс РФ регулирует вопросы семейного права: заключение и прекращение брака, признание его недействительным; права и обязанности супругов, родителей и детей; формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей, и др.; правовое регулирование основывается на принципах добровольности брачного союза, равенства прав супругов, разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию, приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи.

Жилищный кодекс РФ: регулирует правовые отношения в области жилищной политики в зависимости от вида жилищного фонда — социальное использование (по договорам социального найма), специализированное (для проживания отдельных категорий граждан), индивидуальное (для проживания граждан-собственников), коммерческое использование (для проживания граждан на условиях возмездного пользования); предусматривает гарантии для членов семьи собственника жилого помещения (супруг, дети, родители) и др.

К нормативно-правовым актам относятся также устанавливающие порядок осуществления социальной защиты и социального обслуживания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и решения Правительства РФ. Особо важное значение имеет указ Президента РФ № 474 от 21 июля 2020 года «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Нормативно-правовые акты субъектов РФ. Региональные органы власти разрабатывают и реализуют региональные

законы и социальные программы, обеспечивают функционирование учреждений социальной инфраструктуры, разрабатывают направления адресной социальной помощи и планируют развитие инфраструктуры, определяют жилищную политику, политику в области образования, здравоохранения и т. д.

В регионах созданы специальные социальные структуры, отвечающие за реализацию государственных социальных норм и стандартов. Важным аспектом нормотворческой деятельности является планирование, выбор приоритетных направлений в социальной сфере для регионов, так как все это должно быть увязано с прогнозом социально-экономического развития региона, бюджетом субъекта.

На муниципальном уровне базовыми нормативными актами, определяющими задачи органов местного самоуправления, являются законодательные акты, принятые на федеральном и региональном уровне. В соответствии с федеральным и региональным законодательством органы местного самоуправления формируют местные бюджеты в части расходов на образование, здравоохранение, культуру, осуществляют деятельность в сфере социальной поддержки и социальной защиты населения. В соответствии с возложенными государственными полномочиями органы местного самоуправления осуществляют помощь малоимущим семьям в целях стабилизации их материального положения; участвуют в улучшении охраны здоровья семьи, организации воспитания детей; содействуют установлению равных прав женщин на рынке труда; поддерживают деятельность женских, молодежных, детских общественных организаций; помогают детям, находящимся в особо трудных обстоятельствах.

Нормативно-правовая база местного значения состоит, прежде всего, из *Устава муниципального образования*, и принимаемых в соответствии с ним *актов местного самоуправления*. Уставы Муниципального образования устанавливают порядок и формы реализации жителями муниципального образования своих конституционных прав на осуществление местного самоуправления на территории муниципального образования при решении вопросов, отнесенных законодательством к вопросам местного значения.

Органы местного самоуправления могут принимать собственные программы по обеспечению поддержки семьи, материнства и детства, программы борьбы с детской беспризорностью, социальным сиротством и другие программы социальной защиты населения.

Таким образом, особенностью правовой базы, регулирующей отношения в сфере социальной политики, является ее «трехслойная структура», которая не характерна для других отраслей права. Правовое регулирование социальной сферы в РФ осуществляется нормативно-правовыми актами, принятыми органами государственной власти РФ, субъектов РФ, а также органами местного самоуправления. Взаимосвязь, взаимодополняемость этих актов во многом основана на том, что большинство вопросов «социального регулирования» находятся в совместном ведении РФ и субъектов.

6.4. ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

В современном обществе всё большее значение приобретает совершенствование процессов управления в социальной сфере, особенно на региональном и местном уровне, где сосредоточены учреждения и организации, обеспечивающие удовлетворение жизненно важных потребностей и нужд населения. Однако управление в социальной сфере нуждается в специфических методах и учете многообразных интересов различных групп населения. Естественно, что оно включает такие процессы и механизмы как: отношения, взаимодействия, цели, функции, мотивы, стимулы, формы, способы технологии, результаты, эффекты и т. д.

Особенность применения социальных технологий заключается в том, что это более «тонкие» и эффективные методы воздействия на человеческое поведение, например, по сравнению с административно-линейными формами. Правомерно утверждение, что применение эффективной технологии управления предохраняет руководителей от одностороннего, субъективного подхода, повышает социальную значимость труда в сфере управления.

Существует дифференциация на традиционные и инновационные технологии, которые выделяются по критериям использования новых методов, перспективности, эффективности и получения оптимального результата. Если инновационные технологии базируются на новых подходах к решению социальных проблем, то традиционные характеризуются, как правило, набором уже используемых ранее методов и средств, отличающихся порой невысокой наукоёмкостью. Но их не следует автоматически сбрасывать со счетов, если они востребованы в практической жизни.

Наиболее перспективные инновационные социальные технологии представляют собой приёмы и методы инновационной деятельности, направленные на создание и материализацию таких социальных нововведений, которые приводят к качественным изменениям и рациональному использованию ресурсов. В системе управления социальной сферой они ориентированы на реализацию социальных интересов различных групп населения с наименьшими затратами и наибольшим эффектом.

Входящие в практику инновационные управленческие технологии можно с некоторой степенью условности разделить на две большие группы:

- 1. Базисные технологии** — это такие инновационные решения, которые в основном используются при подготовке и реализации стратегических целей управления в социальном комплексе на том или ином уровне (федеральном, региональном, местном). В данную группу инноваций следует, прежде всего, включать программно-целевые методы, в т. ч. национальные проекты, форсайт-технологии, социальные стандарты и т. п.;
- 2. Функциональные технологии** — это такие инновационные решения, которые в основном используются для совершенствования управленческих процедур в том или ином локальном сегменте социальной сферы — на уровне отрасли, субъекта Федерации, муниципалитета, отдельного учреждения и т. д. (бюджетирование, ориентированное на результат, процессный

подход, электронное правительство, социальные нормативы, аутсорсинг и т. д.). Вместе с тем, предложенная типология показывает, что рассматриваемая совокупность инновационных технологий представляет собой двухуровневую систему.

Среди инновационных технологий управления в социальном комплексе особо важное место принадлежит программным методам, где в числе инновационных решений одно из первых мест занимают **национальные проекты**. Они правомерно рассматриваются как инструмент реализации целей национального развития Российской Федерации, имеющих приоритетное значение на современном этапе социально-экономического развития, требующих для своего решения значительных ресурсов и предполагающих четко обозначенный конечный результат.

Национальные проекты, ориентированные на развитие, впервые вошли в российскую практику в 2005 году. С 2006 по 2018 год работала программа приоритетных национальных проектов по «развитию человеческого капитала». Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года были утверждены паспорта национальных проектов в социальной сфере «Демография», «Здравоохранение», «Образование» на 2019-2024г.г. Они обладают рядом существенных особенностей.

Во-первых, наличие для каждого проекта конкретных измеримых целей и целевых показателей. Так, ключевыми целями национального проекта «Демография» являются увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни, увеличение суммарного коэффициента рождаемости, увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни и граждан, систематически занимающихся физическим спортом. Ключевые цели нацпроекта — снижение смертности населения, снижение младенческой смертности, ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год, обеспечение оптимальной доступности

для населения медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, упрощение процедуры записи на прием к врачу, увеличение объема экспорта медицинских услуг. еской культурой и спортом. Целями национального проекта «Здравоохранение» являются снижение смертности населения, снижение младенческой смертности, ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год, обеспечение оптимальной доступности для населения медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, упрощение процедуры записи на прием к врачу, увеличение объема экспорта медицинских услуг. Ключевые цели нацпроекта - увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни, увеличение суммарного коэффициента рождаемости, увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни и граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. Среди основных целей национального проекта «Образование» указаны воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности, создание условий для раннего развития детей, выявление их потенциала и дальнейшая профессиональная ориентация.

Во-вторых, концентрация управленческих усилий и бюджетных ассигнований на тех мероприятиях, которые обеспечивают максимальный вклад в достижение ключевых приоритетов государственной политики в соответствующих отраслях социальной сферы. Общий объем средств на реализацию национальных проектов в социальной сфере составляет 6,6 трлн рублей, в том числе бюджетные ассигнования — 5,4 трлн рублей. В связи с этим одной из важных проблем является проблема оценки эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых на реализацию национальных проектов в социальной сфере. По предложению Минфина России, в связи со сложившейся ситуацией с распространением коронавирусной инфекции появилась возможность, при необходимости, корректировать направления использования средств федерального бюджета на приоритетные направления социальной сферы. Таким образом, бюджет

является важным инструментом реализации национальных проектов в социальной сфере (см. таблицу 6.3).

Таблица 6.3

Бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов в социальной сфере с 2019 по 2022 гг.
(в миллиардах рублей)

Национальный проект	Год			
	2019	2020	2021	2022
Демография	517, 36	616,03	634,75	588,25
Здравоохранение	160, 33	299,7	239,95	253,54
Образование	106, 22	125,93	134,71	119,25

В-третьих, при формировании национальных проектов применительно к соответствующей отрасли социальной сферы определяются контрольные точки, подтверждающие получение результатов национального проекта, планируются мероприятия, в совокупности обеспечивающие получение этих результатов, а также необходимый объем ресурсов, закрепляется ответственность должностных лиц за реализацию национального проекта в целом. При этом достижение целей, целевых показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путём исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов. Важное значение имеет тесная увязка процедур финансирования с общими управленческими процедурами в рамках проекта (например, лимиты бюджетных обязательств не могут быть доведены до утверждения сводного плана реализации проекта).

В-четвертых, наличие особого режима управления национальными проектами, предусматривающего постоянное участие Президента, Правительства и соответствующих органов исполнительной власти, а также ускоренный порядок принятия управленческих решений. Национальные проекты не являются прерогативой исполнительной власти. В них задействованы консолидированные возможности всего государственного механизма. Национальные проекты выступают

как комплексная правовая и организационная форма государственного управления, основанная на взаимодействии всех ветвей власти в рамках совместных предметов ведения и объединения трех уровней государственного управления: федерального, регионального и местного. Кроме того, необходимо обеспечить взаимодействие разных уровней государственной власти и органов местного самоуправления, постоянный мониторинг их работы, а также взаимодействие государства, общества и бизнеса, привлекаемого в рамках государственно-частного партнерства. А реализация национальных проектов должна идти в связке со стратегией развития государства.

Организационная структура системы управления национальным проектом предполагает существование значительного числа постоянных и временных органов управления, а также обеспечивающих структур (центров компетенций, экспертных групп и др.). В соответствии с методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ), утвержденными Правительством РФ 6 июня 2018 г., организация разработки и реализации национальных проектов в федеральных органах исполнительной власти осуществляется с учетом следующих требований:

- определение в качестве руководителя национального проекта руководителя федерального органа исполнительной власти с возложением на него персональной ответственности за достижение целей, целевых показателей и решение задач национального проекта;
- назначение заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти, курирующего ведомственный проектный офис, ответственным за организацию проектной деятельности в этом федеральном органе исполнительной власти;
- возложение функций администратора национального проекта на заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти;
- формирование ведомственных проектных офисов в федеральных органах исполнительной власти и при

необходимости в подведомственных организациях в статусе самостоятельных подразделений с полной занятостью сотрудников и возложением на них задач по организации проектной деятельности.

Важным элементом эффективной системы управления нацпроектами в социальной сфере является контроль, осуществляемый целой системой контрольных органов (президентский, парламентский контроль, контроль прокуратуры, контроль общественных организаций и т. д.). Для контроля за реализацией национальных проектов — «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и «Наука и университеты» — создана отдельная система мониторинга. Система действует на базе Центра информационных технологий и систем органов исполнительной власти (ЦИТиС) Рособнадзора — параллельно действующей электронной системе по управлению всеми нацпроектами в рамках системы Минфина «Электронный бюджет».

Мониторинг и контроль реализации национальных проектов является приоритетной задачей контрольных органов. Так, по поручению Президента Федеральная служба по финансовому мониторингу совместно с Казначейством России запустила систему мониторинга за движением денег в рамках национальных проектов, которая позволяет контролировать выделяемые средства и выявлять недобросовестных исполнителей. Только в Московской области, к примеру, в 2019 году были расторгнуты контракты с недобросовестными исполнителями нацпроекта «Здравоохранение» на сумму в 450 млн рублей.

В процессе реализации национальных проектов по окончании каждого этапа должны подводиться промежуточные итоги и вноситься коррективы в планы. Вместе с этим должна поддерживаться обратная связь между исполнителями работ, контрольными органами, и теми, кому предназначены их результаты.

Важнейшей частью управленческого процесса является информационное обеспечение, организация которого требует значительных усилий и ресурсов на всех стадиях реализации национальных проектов. При этом необходимо обеспечить на

постоянной основе информированность населения о реализации национальных проектов, мониторинг средств массовой информации, социальных сетей и информационно-телекоммуникационной сети Интернет по вопросам, касающимся реализации национальных проектов в социальной сфере.

На сегодняшний день заявленные стратегические цели приоритетных национальных проектов, связанные с повышением эффективности работы в сферах образования, здравоохранения, с появлением доступного жилья, снижением смертности, повышением рождаемости и др., достигнуты не в полном объеме, находятся в процессе пересмотра с учетом повысившейся роли здравоохранения и социальной политики в результате последствий пандемии. Цели национального развития продлены до 2030 года в соответствии с указом Президента от 21 июля 2020 года, и сосредоточены на увеличении продолжительности жизни, борьбе с бедностью, образовании, науке, защите окружающей среды, а также увеличен срок реализации поставленных целей.

Успех национальных проектов в значительной степени зависит от эффективной работы регионов. В регионах формируется современная система управления и реализации национальных проектов. Она должна обеспечить координацию усилий всех органов власти и местного самоуправления, экспертных и общественных организаций. При этом для достижения поставленного результата необходимо повышать статус межотраслевых органов управления, обеспечивающих координацию работы отраслевых министерств, которые осуществляют реализацию национальных проектов. Именно для того чтобы обеспечить взаимодействие между ведомствами, необходимо создать единую команду - «проектный офис». В руководящие органы проектных офисов должны входить работники из различных органов исполнительной власти для решения проблемы межотраслевого взаимодействия.

В ряде случаев для решения этой задачи, помимо региональных проектных офисов, создаются специальные консультативные органы. Например, в Самарской области сформирован Совет по национальным и приоритетным проектам. В состав совета входят — губернатор, председатель и министры областного правительства. Он является консультативным

органом и осуществляет координацию деятельности органов власти и всех участников реализации нацпроектов.

Управление реализацией национальных проектов в социальной сфере на региональном уровне предполагает последовательное, взаимосвязанное выполнение ряда организационно-методических процедур, направленных на достижение поставленных целей по каждому приоритетному виду деятельности. К числу этих процедур относятся следующие:

1. заключение соглашений администрациями (правительствами) регионов с соответствующими федеральными министерствами и подведомственными последним федеральными агентствами о проведении основных мероприятий по приоритетным направлениям национальных проектов в социальной сфере и достижении целевых показателей, об объемах финансирования по каждому разделу проекта, утверждение форм отчетности и ее периодичности;
2. разработка министерствами (департаментами) субъектов РФ сетевых графиков выполнения всех намеченных мероприятий и освоения выделяемых объемов финансирования, представление этих графиков в соответствующие федеральные структуры;
3. регулярная (ежемесячная, квартальная и годовая) отчетность региональных органов управления по утвержденным формам;
4. оценка эффективности национальных проектов в масштабе как целой отрасли социальной сферы, так и отдельной организации образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства на основе технологии социальных стандартов и прямой оценки населением социальной эффективности деятельности органов власти.

Таким образом, национальные проекты являются весьма эффективной инновационной технологией государственного управления в социальной сфере.

Форсайт-технологии. Одним из новейших подходов следует считать технологию форсайта — совокупности

методов, средств и приемов, направленных на формирование образа желаемого будущего, к которому должно быть направлено социально-экономическое развитие организации, отрасли, территории и т. д. В России реализация первых форсайт-проектов в экономике началась в 2003 году, в настоящее время следует поставить вопрос об их применении и в социальной сфере, тем более, что уже имеются отдельные примеры практического их использования в управлении социальным комплексом страны:

1. в апреле 2008 года стартовал первый в России общественно-политический форсайт-проект — Общественная программа «Детство». Смысл проекта состоит в том, чтобы увидеть город будущего глазами детей, ведь именно они будут его жителями.
2. технология форсайта фактически использована для разработки такого важного документа, как Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года, хотя в ней рассматриваемый термин и не применяется. Концепция включает в себя формулировку главной цели социально-экономического развития Санкт-Петербурга, систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики Санкт-Петербурга, а также, в частности, три детальных образа (сценария) желаемого будущего для Санкт-Петербурга до 2025 года: а) Санкт-Петербург — мировой город; б) Санкт-Петербург — торгово-транспортный узел; в) Санкт-Петербург — центр инноваций и управления.

Определенные достоинства форсайт-технологии и ее быстрое распространение в развитых странах демонстрируют необходимость повышенного внимания к данной технологии в социальном комплексе России. Ввиду пока еще недостаточного опыта практического использования форсайт-технологий в отраслях социальной сферы России на данном этапе исследований наиболее актуальным вопросом следует считать подготовку методических разработок применительно к условиям функционирования социального комплекса. В частности,

разработка форсайт-проектов в управлении социальной сферой может включать в себя ряд последовательных этапов.

Этап 1. Формулировка проблемы, требующей решения с помощью технологий форсайта (например, создание образа желаемого будущего для данного объекта управления в социальном комплексе).

Этап 2. Формирование рабочих групп. Чтобы форсайт-проект в социальной сфере был максимально обоснованным, целесообразно участие в нем представителей законодательной и исполнительной власти соответствующего уровня, представителей бизнес-сообщества, научных работников, структур гражданского общества, средств массовой информации и т. д.

Этап 3. Выбор метода прогнозирования (экспертные панели, мозговой штурм, метод Дельфи, SWOT-анализ, социологический опрос населения, фокус-группы и т. п.).

Этап 4. Обсуждение вариантов. Форсайт ориентирован не только на определение возможных альтернатив, но и на выбор наиболее предпочтительных из них. В процессе выбора применяются различные критерии для определения наиболее предпочтительных вариантов. Выбор стратегии развития производится на основе последовательности широких экспертных консультаций, что позволяет предвидеть самые неожиданные пути развития событий и возможные «подводные камни».

Этап 5. Выработка путей решения задач. Составление «дорожных карт», предназначенных для разработки и визуального представления средне- и долгосрочной стратегии развития выбранного объекта из социальной сферы. Задача дорожных карт — отобразить оптимальный маршрут или варианты маршрутов, позволяющие прийти к заданной цели. При их построении большое внимание уделяется представлению результатов в максимально понятной форме, доступной для широкого круга заинтересованных лиц.

Этап 6. Формирование окончательного варианта форсайт-проекта. Подготовка полного пакета документов.

Этап 7. Утверждение форсайт-проекта в органах управления социального комплекса.

Таким образом, форсайт-технология позволяет направлять в единое русло и фокусировать на актуальных проблемах деятельность вовлеченных в процесс организаций и широких групп людей, влиять на формирование целей и постановку задач, обусловленных представлением о возможных путях развития отдаленного будущего, выявлять наиболее уязвимые и обладающие потенциалом точки роста. Для ускорения продвижения форсайт-методологии и улучшения качества прогнозирования социально-экономического развития России необходимо институционализировать технологии форсайта на государственном уровне, разработать единые Методические указания по применению технологии форсайтов при подготовке программ развития в социальной сфере. Важно наладить обучение квалифицированных специалистов, способных формировать стратегии долгосрочного развития, и действовать согласно этим стратегиям, т. е. тех, кто будет проводить форсайт-исследования, и тех, кто будет использовать их результаты на практике.

Технология бюджетирования, ориентированного на результат (сокращенно БОР) — инновационная система организации бюджетного процесса и управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами. В самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой систему формирования (исполнения) бюджета, отражающую взаимосвязь между планируемыми (осуществленными) бюджетными расходами и ожидаемыми (достигнутыми) результатами.

Методика построения результативных показателей для каждого данного направления деятельности в социальной сфере становится обоснованной только в тех случаях, когда они рассчитываются на основе определенных целей социального развития в рамках программно-целевого подхода. Программно-целевая «конструкция» бюджета наиболее полно отражает взаимосвязь между ресурсами и результатами, т. е. наиболее полно соответствует технологии БОР.

Концепция реформирования бюджетного процесса, ориентированного на внедрение БОР, включает следующие основные задачи: адаптация бюджетной классификации

России к международным требованиям; оптимизация приемов составления и рассмотрения бюджета, через аналитическое разделение действующих и вводимых расходных обязательств; распределение финансовых ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от планируемой степени достижения поставленных перед ними целей; формирование ведомственных целевых программ, в рамки которых должна быть включена значительная часть расходов, строящихся по сметному принципу; построение перспективного финансового плана как ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период; переход к утверждению перспективного финансового плана Правительством РФ; расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ.

Уже из самого термина «технология бюджетирования, ориентированного на результат», можно увидеть основополагающую роль такого инструмента управления в социальной сфере, как *социальные нормативы*. Социальный норматив — регламентированная пропорция между количественными показателями взаимодействующих объектов социальной сферы. В качестве конкретных примеров социальных нормативов можно привести установленный законом минимальный размер оплаты труда, установленную продолжительность рабочей недели, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и т. п. Государственные минимальные социальные стандарты включают:

- в области оплаты труда — минимальный размер оплаты труда; единую тарифную сетку по оплате труда работников бюджетной сферы;
- в области пенсионного обеспечения — минимальные размеры государственных пенсий;
- в области образования — набор общедоступных бесплатных услуг образовательных учреждений, финансируемых за счет средств государственного бюджета; нормы и нормативы предельной наполняемости классов и групп в государственных и му-

- муниципальных образовательных учреждениях и т. п.;
- в области здравоохранения — перечень видов медицинской помощи, предоставляемой учреждениями здравоохранения бесплатно; набор общедоступных бесплатных услуг по оказанию амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи, финансируемых за счет бюджетов различных уровней и фондов обязательного медицинского страхования; нормы и нормативы обеспеченности населения медицинской помощью и т. п.

В рамках предложенного выше определения следует акцентировать внимание на ряде важных его аспектов. В-первых, необходимость в применении социальных нормативов возникает только при взаимодействии между собой двух или более объектов, относящихся к социальной сфере общества (групп населения, отдельных организаций, отраслей социальной сферы и т. п.). В качестве примера можно привести нормативы объемов медицинской помощи населению, штатные нормативы медицинского персонала, санитарные требования к режиму работы детских дошкольных учреждений и т. п. Иными словами, нет взаимодействия в социальной сфере — не нужен социальный норматив.

Во-вторых, практическое использование любого социального норматива становится наиболее простым, если он выражен в виде той или иной наглядной пропорции (в расчете на 1 чел. или на 100 чел., 1000 чел. и т. п., на 1 лечебно-профилактическое учреждение, на 1 день пребывания больного в нём и т. п.).

В-третьих, и величина, и применение того или иного социального норматива становятся юридически обоснованными, только если нормативная пропорция регламентирована в том или ином документе. Например, статья 91 Трудового Кодекса РФ устанавливает 40-часовую максимальную продолжительность рабочей недели.

Кратко покажем основные направления использования социальных нормативов применительно к технологии БОР.

1. Социальные нормативы могут быть использованы как целевые (результативные) показатели развития в тех или иных отраслях социальной сферы. Иными словами, целевые (результативные) социальные нормативы являются важнейшим инструментом в прикладном использовании технологии БОР.
2. Значительно более распространенной разновидностью социальных нормативов являются показатели, которые можно обозначить термином «ресурсные социальные нормативы», регламентирующие расход тех или иных ресурсов (финансовых, трудовых, материальных и т. п.) на единицу полезного результата и, следовательно, имеющие первостепенное значение в бюджетных разработках по технологии БОР.

Таким образом, нормативные показатели существенно повышают обоснованность решений и точность расчетов в рамках бюджетного процесса, дают возможность маневрирования бюджетными ресурсами, обеспечивают широкие возможности для внедрения в отраслях социальной сферы программно-целевых методов управления и т.п. Поэтому одной из наиболее актуальных задач в технологии БОР является разработка методического инструментария для расчета (обоснования) социальных нормативов.

Технологии «электронного правительства». По мере продвижения России по пути становления инновационного социально ориентированного общества традиционные технологии в органах власти уже не способны гибко и эффективно осуществлять управленческие процессы. Так, например, по данным Минэкономразвития России, из-за очередей в госорганах только по пяти наиболее массовым госуслугам население теряет ежегодно почти 2 млрд руб., потери ВВП составляют более 2,6 млрд руб. Представителям бизнеса для решения своих вопросов в среднем нужно обратиться в орган власти семь раз, гражданину два раза.

Сегодня в России созданы все необходимые предпосылки для совершенствования работы государственного аппарата на основе широкого использования информационных и телекоммуникационных технологий (электронное правительство).

Интенсификация процессов внедрения технологий электронного правительства в России ведется по пяти ключевым направлениям.

Во-первых, снизить технологическую зависимость России от зарубежных производителей оборудования, развивая собственные производства (направление — «оборудование»).

Во-вторых, повысить качество подготовки специалистов, а также создать системы непрерывного обучения в области информационных технологий. Особенно актуальна организация непрерывного обучения государственных и муниципальных служащих в ходе предусмотренной законом периодической аттестации (направление — «кадры»).

В-третьих, разрабатывать и внедрять стандарты и регламенты предоставления органами государственной власти требуемой информации и услуг населению (направление — «стандартизация»).

В-четвертых, сформировать информационный режим служебной тайны и долговременного хранения электронной информации (направление — «безопасность»).

В-пятых, необходимо преодолеть психологическую и ментальную неготовность населения и власти взаимодействовать друг с другом через Интернет (направление — «ментальность»).

Фактически перед страной стоит жизненно важная задача по ликвидации компьютерной неграмотности, аналогичная глобальной проблеме ликвидации неграмотности в России, успешно решенной в 1920-х годах. В связи с этим, необходимо предложить разработку и реализацию особой целевой программы с условным названием «Компьютер в каждую семью», что позволит избежать ситуации, когда есть «электронное правительство», но нет «электронного народа».

Процессные технологии в управлении социальной сферой. Практически каждому гражданину России при непосредственном контакте с учреждениями социальной сферы (паспортный стол, ЖЭК, регистрация автомобиля и т. п.) нередко приходилось сталкиваться неупорядоченностью их деятельности, размытыми зонами ответственности и т. п., что порождает справедливые нарекания граждан. Чтобы свести подобного рода ситуации к минимуму в каждом органе,

осуществляющем управленческие функции в социальной сфере, необходимо навести определенный «организационный порядок», который может быть обеспечен, в частности, широким внедрением процессных технологий управления.

Под процессом в данном контексте обычно понимается логически связанная система последовательных и повторяющихся операций, которые преобразуют исходный материал и/или информацию в конечный результат (продукт, услугу) в рамках предварительно установленных правил и процедур. В социальной сфере уже есть конкретные примеры инновационных решений, связанных с использованием процессного подхода, например, согласно Национальному стандарту РФ ГОСТ Р 52614.2-2006 «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в сфере образования», образовательные учреждения, предоставляющие образовательные услуги, должны определить свои процессы. В частности, образовательное учреждение должно: а) определять процессы, включающие в себя формирование образовательной программы, организацию учебного процесса, предоставление образовательных услуг, организацию и проведение аттестации обучающихся, и управлять этими процессами; б) устанавливать условия приемки образовательной продукции (услуги) при реализации образовательных процессов; в) постоянно улучшать эти процессы и выделять необходимые ресурсы. Административные регламенты, интенсивно внедряемые в настоящее время, предлагается строить на основе требований процессного подхода.

Технология аутсорсинга. Аутсорсинг (англ. outsourcing — дословно «привлечение ресурсов извне») — передача традиционных не ключевых функций организации (таких, например, как бухгалтерский учет, уборка помещений, рекламная деятельность и т. п.) внешним исполнителям — аутсорсерам. В настоящее время во многих субъектах Российской Федерации уже принят ряд нормативно-правовых актов, в рамках которых рассматривается терминология аутсорсинга, определяются его цели, процедуры и порядок передачи на аутсорсинг различных видов деятельности исполнительных органов государственной власти. Такие нормативные акты действуют в Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутия),

Чувашской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе, Пензенской, Липецкой, Тамбовской, Томской, Иркутской, Сахалинской, Ленинградской областях.

В настоящее время государственные социальные услуги с применением технологии аутсорсинга оказывались в сферах: социальной и культурной адаптации мигрантов; социальной реабилитации лиц с наркотической и алкогольной зависимостью; профилактики социального сиротства и детской безнадзорности; поддержки материнства и детства; социальной помощи пожилым людям; реабилитации инвалидов и детей-инвалидов; физкультурно-оздоровительной работы; юридического консультирования; развития музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества. Для оказания услуг в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения привлекаются социально ориентированные НКО.

Пошаговая методика передачи тех или иных функций органов власти или бюджетных учреждений на аутсорсинг:

1. Устанавливается, является ли оцениваемая функция универсальной или специализированной. Универсальная функция может быть централизована или выведена на аутсорсинг. Вопрос о способе исполнения специализированной функции должен решаться в индивидуальном порядке.
2. Определяется возможность стандартизовать для оцениваемой функции требования к процессу ее выполнения и конечному результату.
3. Устанавливается, есть ли на открытом рынке предложение по выполнению оцениваемых функций.

Поскольку практика социального аутсорсинга в России появилась относительно недавно, то основной момент, препятствующий ее развитию — наличие сопутствующих рисков. Одним из таких рисков является возможность неудачного выбора организации-исполнителя государственных социальных услуг. Такой поставщик может не соблюдать условия договора аутсорсинга, скрывать низкий уровень сервиса,

плохое управление, недостаточный контроль качества предоставления услуг. Все это в итоге может привести к недовольству со стороны их получателей. Риск обуславливается и тем фактором, что зачастую нет и четкого понимания того, кто именно будет нести ответственность в случае передачи услуги внешнему исполнителю при получении отрицательного результата. Дальнейшая практика аутсорсинга в сфере социального обслуживания требует анализа всех возможных рисков и путей их преодоления.

Сдерживающим фактором в развитии социального аутсорсинга можно считать недостаточную проработанность на федеральном уровне нормативно-правовой базы его внедрения в конкретную социальную отрасль. Нет и утвержденного универсального перечня государственных социальных услуг, которые могли бы быть переданы некоммерческим организациям с использованием технологии аутсорсинга. Отсутствуют и рекомендации по формированию стоимости услуг при оказании их сторонними исполнителями. Отраслевые руководители не понимают, какие функции точно должны быть переданы на аутсорсинг, а какие функции передавать нельзя.

Успешность в продвижении аутсорсинга в сфере предоставления государственных социальных услуг во многом зависит от того, кто выступает в роли их заказчика, отраслевой государственный орган или государственное учреждение, которое также оказывает такие услуги населению. Огромную роль в этом случае играют психологические причины — немногие государственные учреждения заинтересованы в передаче части услуг.

Действие синергетических эффектов в управлении социальной сферой России проявляется при реализации такой технологии, как *государственно-частное партнерство (ГЧП)*. Публичный сектор строго ограничен в своих расходах рамками установленных бюджетных ассигнований. Для него не являются первостепенными вопросы окупаемости проектов и уровня коммерческих рисков. Наоборот, для частного сектора нет принципиальных ограничений в объеме привлекаемых вложений, однако первостепенную роль в данном случае играют вопросы окупаемости вложений и снижения уровня рисков. Иными словами, в рамках реализации

социальных проектов государственный (муниципальный) и частный секторы хорошо дополняют друг друга, что порождает синергетические эффекты их взаимодействия в рамках единой системы.

В силу высокой перспективности такой формы управления социальным комплексом, как ГЧП, в странах с рыночной формой хозяйства создаются специализированные центры ГЧП — организации, которые развивают инструменты ГЧП, стандартизируют их, оказывают поддержку региональным и местным органам власти по внедрению механизмов ГЧП. В том, что касается России, то на сегодняшний день в ней начали развиваться три категории центров государственно-частного партнерства: а) общественные организации; б) консультационные компании; в) собственные институты развития на уровне региональных и муниципальных администраций.

Управленческие инновации в социальной сфере, как правило, затрагивают привычные основы жизни миллионов людей, поэтому одним из важнейших направлений в данном случае **выступают организационно-экономические технологии продвижения нововведений**. Продвижение инноваций в социальной сфере является ничуть не менее важной проблемой, чем разработка и внедрение новых решений.

Существуют две организационные схемы продвижения инноваций — «вертикальный» и «горизонтальный». При *вертикальном* методе весь инновационный цикл сосредоточивается в одной вертикально интегрированной структуре с передачей результатов сверху вниз по линии подчиненности. *Горизонтальный* метод — метод партнерства и кооперации, при котором инновации продвигаются от одной организации к другой в режиме их равноправного взаимодействия.

Значительная часть потока инноваций в управлении социальной сферой продвигается *по управленческой вертикали*. Исходя из сложившейся практики вертикального продвижения инноваций, представляется целесообразным создание в регионах специальных «Департаментов инновационного развития», способных обеспечить организацию, координацию и регулирование инновационной деятельности в социальной сфере.

Естественным дополнением к рассмотренному нами выше «вертикальному» способу выступает «горизонтальная» схема, при которой нововведения продвигаются между однопорядковыми структурами. Благодаря современным разработкам данная технология стала превращаться в отдельное теоретико-методологическое и прикладное направление, получив отдельное наименование «бенчмаркинг» — *процесс поиска, анализа и внедрения лучших технических, технологических и организационно-управленческих нововведений с целью достижения наибольшей эффективности в данном виде деятельности.*

«Горизонтальное» продвижение инноваций в управлении социальной сферой России применяется достаточно часто, но этот процесс зачастую проходит на уровне здравого смысла. В качестве практического предложения следует выдвинуть рекомендацию о создании в каждом субъекте Федерации «Агентств социальной информации», которые занимались бы поиском и распространением информации об организационно-экономических и управленческих нововведениях в социальном комплексе, как на данной территории, так и в масштабах всей страны. Перспективным решением также представляется организация преподавания специальных курсов бенчмаркинга в образовательных учреждениях, обеспечивающих подготовку и повышение квалификации кадров для органов государственной власти и местного самоуправления.

Технологии эффективного управления социальной сферой возможны только при условии наличия обратной связи между органами управления и объектом управленческих воздействий. Система обратных связей основана на методах *социального мониторинга, т.е. регулярного наблюдения за функционированием объектов социального комплекса по заданному набору показателей с целью сбора, хранения, обработки и использования полученной информации. При этом используются следующие основные методические подходы.*

Статистическое наблюдение — это мониторинг социальной системы в целом, либо отдельных ее подсистем при помощи количественных показателей и статистических данных. Следует обратить особое внимание на то, что

Федеральная служба государственной статистики не является независимой, будучи подведомственна Министерству экономического развития Российской Федерации. Предлагается вывести Росстат из подведомственности Минэкономразвития и напрямую подчинить его Президенту Российской Федерации. Предлагается устранить аналогичные системные ошибки во всех органах управления социальной сферы.

Мониторинг посредством опросов населения — в основу наблюдения положены техники социологического анкетирования и интервьюирования. Разновидностью данной технологии можно считать мониторинг жалоб и обращений населения в социальной сфере.

Мониторинг посредством экспертных оценок — метод сбора экспертных интервью по актуальным проблемам развития социальной сферы.

Мониторинг средств массовой информации — осуществляется посредством специализированных методик, которые могут варьировать от качественных методов анализа текста (дискурс-анализа, нарративного анализа), до количественных методик (контент-анализа, интент-анализа).

Будучи весьма гибкой технологией, мониторинг социальной сферы, как мы видели выше, обеспечивает органы управления информацией, необходимой для принятия как тактических, так и стратегических решений. Обеспеченность теми или иными услугами социальной сферы практически всегда сравнивается с требованиями к их количеству и качеству со стороны населения, поэтому показатели развития социального комплекса одновременно имеют и «второе измерение», которое выражается, как правило, в систематически употребляемых вербальных оценках состояния дел, например, плохо — хорошо; неудовлетворительно — удовлетворительно и т. д.

Важнейшей задачей системы обратной связи в управлении социальной сферой является разработка и внедрение таких показателей, которые не обращались бы к субъективным и приблизительным оценкам, а давали бы в строгой количественной форме оценку состояния дел в том или ином направлении социального развития. При решении поставленной задачи обратим внимание на то, что объективные

показатели развития социальной сферы разделяются на две взаимно дополняющие друг друга группы:

- а. группа «**позитивных**» показателей, для которых желательно **увеличение** имеющегося уровня (например, обеспеченность жильем, детскими дошкольными учреждениями, и т. п.);
- б. группа «**негативных**» показателей, для которых желательно **уменьшение** имеющегося уровня (удельный вес ветхого и аварийного жилья, уровень безработицы и т. п.). Так, в Методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322) 47 из 219 показателей социально-экономического развития субъекта Федерации являются негативными (т. е. около 21%).

Важно подчеркнуть, что все необходимые в таких случаях показатели имеют простой и наглядный социально-экономический смысл, поэтому их следует считать одним из самых перспективных решений в мониторинге развития социальной сферы России.

В заключении отметим, что государство так и не решило целый ряд социальных проблем, таких как бедность и социальное расслоение, снижение духовности и социального здоровья, развитие гражданских прав и свобод, кризис рынка труда и трудовых ценностей в том объеме, который позволяет гражданам РФ чувствовать себя защищенным государством. Поэтому органы государственного и муниципального управления России призваны в обозримой перспективе совершить инновационный прорыв в социальной сфере.

Контрольные вопросы по главе VI:

1. Социальная сфера как объект государственного и муниципального управления
2. Государственная и муниципальная политика как основа управления социальной сферой

3. Правовая основа государственной и муниципальной социальной политики
4. Инновационные технологии в управлении социальной сферой
5. Государственная политика России в сфере здравоохранения и механизмы ее реализации
6. Применение проектного подхода в социальной сфере

VII. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Реализация административной реформы в системе государственного и муниципального управления тесно связана с применением *инновационных технологий* в этой сфере, то есть это невозможно без эффективной системы управления разработкой и внедрением инноваций путем внедрения новых методов и форм использования материальных, трудовых и научных ресурсов, для достижения организацией долгосрочных преимуществ в ходе ее хозяйственной деятельности и адаптации к изменениям во внешней среде.

Успех всегда связан с преодолением многих препятствий и сопротивления, поэтому нововведения невозможны без инициативы и настойчивости, значительных затрат в области формирования управленческих, организационных и социальных факторов.

Система управления инновациями состоит из двух подсистем: управляющей подсистемы (субъект управления) и управляемой подсистемы (объект управления). *Субъектом управления* может быть один или группа работников, которые осуществляют целенаправленное функционирование объекта управления. *Объектом управления* являются инновации, инновационный процесс и экономические отношения между участниками рынка инноваций. Связь субъекта управления с объектом управления осуществляется посредством передачи информации.

Управление инновациями представляет собой деятельность, направленную на эффективную организацию инновационных процессов на основе применения наиболее адекватных методов использования материальных, трудовых и научных ресурсов с целью достижения определенных хозяйствующим субъектом инновационных приоритетов.

Управление инновациями охватывает все стратегические, тактические и оперативные задачи в сфере организации, планирования, координации и контроля инновационных процессов на предприятии или в организации. В широком смысле оно должно пониматься как менеджмент, ориентированный на изменения.

Однако в теоретических работах исследователей инновационного управления практически не рассматривается довольно значительная как в количественном, так и в социально значимом аспекте организационная среда, а именно *деятельность органов государственной власти*.

Доказано, что проблемы, возникающие в процессе разработки и реализации инноваций, в той или иной степени идентичны для различных областей управленческой деятельности и в коммерческих бизнес-структурах, и в промышленности, и в государственных организациях. И в этой связи можно говорить о существовании определенных универсальных принципов управления процессом внедрения нововведений различного характера в деятельность организации.

Однако исследования и практика показывают, что существуют определенные особенности в процессе инновирования в органах государственной власти, связанные, главным образом, с достаточно существенными отличиями менеджмента в государственных органах и коммерческих организациях, и критериях оценки их деятельности, наличие которых требует более пристального внимания исследователей к изучению проблем управления нововведениями в сфере государственного администрирования.

Актуальность данной проблемы в деятельности российских органов государственной власти объясняется также тем, что в последние несколько лет повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, улучшение качества реализации ими государственных функций

и предоставления государственных услуг являются приоритетными задачами в процессе реформирования государственной службы и государственного управления, следствием чего является ряд значительных изменений, сказывающихся не только на организационной структуре и численности государственного аппарата, но и на принципах организации, функционирования и оценки эффективности государственного управления.

Международный опыт реформирования государственного управления показывает, что для организации эффективной государственной службы и государственного управления сегодня недостаточно только обеспечить использование пусть и достаточно четко отлаженных бюрократических механизмов администрирования.

Среди инновационных управленческих инструментов, с разной полнотой реализуемых в отдельных странах в ходе реформирования государственного управления, следует выделить следующие:

- использование в государственных учреждениях типа менеджмента, присущего частным фирмам, то есть переход от бюрократического стиля руководства к большей гибкости и применению новых эффективных социальных технологий;
- введение в государственный сектор конкуренции, понимание состязательности как ключевого фактора снижения издержек предоставления услуг и повышения их качества; использование техники проведения тендеров и заключения контрактов с государственными служащими;
- деагрегация государственных ведомств, создание на их базе подразделений, в которых интересы производства услуг и их предоставления гражданам и организациям разделены; повышение эффективности за счет использования контрактных отношений как внутри государственного сектора, так и с частными организациями;
- практичный и профессиональный менеджмент, включающий избирательный контроль организа-

- ций со стороны вышестоящих государственных ведомств и подотчетность им;
- подотчетность требует ясного установления ответственности за предпринятые действия, а не диффузии власти;
 - явные стандарты и измерители целей, результатов и эффективности функционирования подразделений, четкого определения целей, задач и индикаторов успешности их выполнения; подотчетность требует четкого установления целей, а эффективность предполагает рассматривать последние как точку отсчета;
 - контроль «на выходе»: оценка результатов, а не процесса их получения; увязка продвижения по службе, распределения ресурсов и вознаграждений с уровнем демонстрируемых результатов по достижению целей и повышению эффективности;
 - повышение дисциплины и сокращение издержек, ориентация на достижение больших общественных результатов с меньшими издержками.

Таким образом, если традиционный подход к осуществлению государственного управления характеризуется использованием централизованного контроля, директивного стиля принятия решений, закрытостью, единообразием, интегрированностью функций, зачастую дефицитным финансированием деятельности госаппарата, покровительством на службе, зависимостью карьерного роста от выслуги лет, предоставлением государственных услуг специальными службами без учета интересов их потребителей, то инновационный подход к государственному администрированию можно охарактеризовать следующими признаками:

- демократическое и децентрализованное принятие решений;
- участие административного персонала всех уровней в принятии решений;
- участие общественности в разработке и принятии стратегических программных документов;

- подотчетность перед общественностью;
- продукты и услуги определяются спросом;
- зависимость финансирования от функций и количественно измеримых результатов;
- управление исполнением и ресурсами;
- определение основных и неосновных функций;
- смешанный рынок предоставления услуг;
- смешанные источники финансирования, включая сборы с потребителей;
- целевое и гибкое использование ресурсов;
- открытый конкурс;
- повышение по службе в зависимости от заслуг.

Практика внедрения в последние десятилетия инновационных технологий в деятельность органов публичной власти современных демократических государств показала достаточно хорошие результаты, что отразилось на общей эффективности государственного управления, а также на качестве и инициативности деятельности отдельных государственных служащих.

Очевидно, что инновационные методы государственного управления в значительной степени акцентируют внимание на ориентации органов государственной власти на интересы гражданского общества и учете мнения населения как потребителя услуг, предоставляемых ему государством.

Важнейшим концептуальным инновационным подходом к организации функционирования органов государственной власти, объединяющим множество отдельных направлений совершенствования государственного управления, является внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур *управления по результатам*.

Стандартизация и регламентация.

Отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом.

Целями мероприятий этого направления являются разработка и внедрение *стандартов государственных услуг, административных регламентов*, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Необходимо создание реестров (перечней) государственных услуг, разработка стандартов государственных услуг и их внедрение, отработка механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий, создание системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти.

Предоставление государственной услуги — это исполнение запроса граждан или организаций:

- о признании, установлении, изменении или прекращении их прав;
- установлении юридических фактов;
- получении для их реализации в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, материальных и финансовых средств;
- предоставлении документированной информации по вопросам, включенным в реестр государственных услуг.

Базовые признаки государственной услуги, подлежащей стандартизации:

- адресность — наличие конкретного лица, обратившегося за получением услуги. Даже в тех случаях, когда инициатором оказания услуги выступает государство (например, замена водительских удостоверений, регистрация по месту жительства), всегда имеется конкретное лицо, которое обращается за получением этой услуги;

- связь с правами и обязанностями граждан является одним из важных признаков государственной услуги. В большинстве случаев государственная услуга является способом реализации гражданином (организацией) принадлежащих ему прав и свобод, либо способом реализации возложенной на него обязанности;
- адресат обращения за услугой гражданина, лица без гражданства или представителя юридического лица — орган исполнительной власти. При этом возможно, что услуга может оказываться как органом исполнительной власти, так и по поручению ОИВ другим органом или организацией. Таким образом подчеркивается специфически властный характер услуги и избегается расширительное толкование, при котором к услуге могут быть отнесены социальные бюджетные услуги, оказываемые учреждениями и организациями;
- взаимодействие сторон в процессе оказания услуги — то есть необходимость личного (устного или письменного) контакта органа, оказывающего услугу, с получателем услуги.

Примеры государственных услуг: лицензирование деятельности в области оказания услуг связи, аттестация педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений на соответствие высшей квалификационной категории и педагогических и руководящих работников подведомственных учреждений на соответствие первой и высшей квалификационным категориям; выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции; осуществление ежемесячной денежной выплаты взамен бесплатного проезда на всех видах городского пассажирского транспорта.

Административный регламент — это нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры). Существуют различные виды административных регламентов: административные регламенты исполнения государственных функций; административные

регламенты предоставления государственных услуг; административные регламенты исполнительных органов государственной власти, административные регламенты взаимодействия исполнительных органов государственной власти.

В административных регламентах описаны процедуры, которые чиновник может и должен совершать в процессе своей работы, с четким указанием времени, необходимого на выполнение процедуры, с определением сроков рассмотрения документов. Административные регламенты сводят к минимуму необходимость личного общения служащего с обратившимся к нему за помощью лицом.

Административный регламент предоставления государственных услуг является ведомственным актом защиты прав потребителей государственных услуг, но, с другой стороны, выгоден и чиновнику, так как предписывает, что делать в той или иной ситуации. Всего на федеральном уровне административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций будет порядка 500, из них ключевых регламентов около 350. Они затрагивают такие проблемы, как регистрация по месту жительства, получение паспорта, регистрация недвижимости, выписка из земельного кадастра.

Часть услуг после внедрения административных регламентов должны предоставляться в электронном виде. В первую очередь это услуги, связанные с социальной сферой и сферой предпринимательства. Эта тенденция сейчас реализуется в МФЦ.

Разработка технологической базы электронных административных регламентов осуществлялась в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)». Электронные административные регламенты позволяют обеспечить взаимодействие различных ведомственных информационных систем в рамках реализации общих административных процедур.

Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной

власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

Россия — одна из немногих стран, в которой нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

Для деятельности государственных органов характерно развитие механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений. Консультации с представителями гражданского общества до принятия решений носят фрагментарный характер и полностью зависят от усмотрения органов власти.

Целями мероприятий по данному направлению являются повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Должны быть разработаны и внедрены механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Необходимо также обеспечить приведение ведомственных интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет.

Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти

Целью мероприятий по данному направлению является модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти на основе внедрения международных стандартов и создания систем мониторинга по основным направлениям реализации административной реформы.

Реализация указанных мероприятий должна быть обеспечена за счет:

- развития системы статистического учета и отчетности, включая внедрение практики проведения социологических обследований потребителей государственных услуг (граждан и организаций) и государственных служащих;
- перехода на применение в статистической практике новых национальных классификаторов, гармонизированных с международными аналогами и позволяющих повысить прозрачность представляемой

статистической информации и открытость органов государственной власти.

Кроме того, существующий уровень информационного обеспечения органов исполнительной власти не соответствует требованиям управления по результатам. Поэтому создание эффективной системы мониторинга потребует дальнейшего совершенствования системы государственного статистического наблюдения и сбора данных, для чего необходимо осуществить:

- формирование системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ;
- организацию текущего мониторинга показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающего целенаправленный сбор информации, необходимой для получения достоверного представления о ходе достижения поставленных целей и задач, выполнения планов;
- организацию оперативного анализа поступающей информации в целях своевременного обнаружения отклонений от плана реализации проектов (программ);
- формирование единой государственной информационной системы, обеспечивающей возможность автоматизированного сбора, обработки, анализа и представления соответствующих сведений по всей системе государственного управления.

Можно выделить следующую *классификацию инноваций в органах государственной власти*.

I. В сфере государственного управления:

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам.

2. Внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти.
3. Разработка и внедрение административных регламентов в органах исполнительной власти.
4. Внедрение механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц.
5. Оптимизация функций органов исполнительной власти.
6. Оптимизация деятельности по осуществлению функций контроля и надзора органами государственной власти.
7. Внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов.
8. Внедрение конкурсной системы закупок для государственных нужд.
9. Внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.
10. Внедрение механизмов повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества.
11. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

II. В сфере государственной службы:

1. Определение видов государственной службы и их законодательное урегулирование.
2. Внедрение эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы.
3. Формирование системы управления государственной службой и ее координации.
4. Использование должностных (служебных) регламентов как документов, четко определяющих комплекс обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих.

5. Внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих.
6. Создание эффективного механизма подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста.
7. Внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих.
8. Применение системы непрерывного профессионального образования государственных служащих.
9. Формирование на конкурсной основе кадрового резерва.

Реализация административной реформы в России связана с использованием довольно большого количества сложных нововведений (организационных, структурных, функциональных, кадровых, институциональных, финансовых, методологических) по совершенствованию государственного управления и государственной службы.

В то же время сегодня отчетливо наблюдается достаточно сильное «торможение» процесса внедрения управленческих инноваций в деятельность органов государственной власти.

Одной из причин недостаточной эффективности реализации мероприятий реформ, которую можно отнести к объективным, являются ограниченные временные ресурсы реализации реформ, которые в некоторых случаях привели к превалированию формы над содержанием. Необходимость обеспечения результатов к установленному сроку в отдельных случаях приводит к недостаточно продуманным преобразованиям в государственных органах, что вызывает сопротивление и в административных структурах, и среди граждан.

Наряду с этим важно отметить, что опыт европейских стран демонстрирует ограниченность законов о государственной службе в качестве инструментов реформирования при

отсутствии сопровождающих эти законы инициатив по обучению государственных служащих и развитию потенциала, а также без трансформации систем стимулирования.

Объективной причиной медленных темпов инновирования органов государственной власти является низкий уровень оплаты труда государственных гражданских служащих, который также остается основным препятствием для привлечения квалифицированных кадров и удержания их на государственной службе.

В целом ограниченный эффект от процессов реформирования российского государственного аппарата обусловлен нехваткой стимулов для успешного осуществления реформы, чрезмерным упором на правовые инструменты при недостаточном внимании к инструментам методического и экспертного сопровождения и механизмам развития потенциала, недостаточной прозрачностью процесса реформы и низким уровнем информирования об этом процессе и, наконец, акцентом на контроле проведенной работы вместо мониторинга достигнутых результатов, что затрудняет возможность внесения коррективов в процесс проведения реформы.

В числе объективных причин можно также выделить низкий уровень инновационной культуры административного персонала, очевидно связанный с недостатками в процессе профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, длительное время работающих в бюрократическом аппарате, а также связанный с достаточно низким числом молодых квалифицированных специалистов в структурах государственных органов, ответственных за реализацию и внедрение инноваций.

К субъективным факторам, безусловно, следует отнести низкую заинтересованность сотрудников государственного аппарата, а иногда и сопротивление со стороны чиновников внедрению нововведений, в особенности в той части, которая устанавливает объективные критерии и показатели оценки эффективности деятельности чиновников, стандарты предоставления государственных услуг населению, механизмы внедрения антикоррупционных механизмов и т. д.

Ключевой же причиной противоречивости и несогласованности в реализации нововведений в государственном

управлении является отсутствие целостной системы управления внедряемыми инновациями, которая в эффективных экономических организациях выполняет ряд последовательных важнейших функций:

1. функцию прогнозирования, охватывающая разработку на длительную перспективу изменения технологического и экономического состояния объекта управления в целом и его различных частей;
2. функцию планирования, включающую в себя весь комплекс мероприятий по выработке плановых заданий в инновационном процессе и по воплощению их на практике;
3. функцию организации, направленную на объединение субъектов, реализующих инвестиционную программу на базе определенных правил и процедур;
4. функцию регулирования, заключающуюся в воздействии на объект управления для достижения состояния устойчивости организационной и экономической систем в случае, когда эти системы отклоняются от установленных параметров;
5. функцию координации, обеспечивающую согласованность действий всех звеньев системы управления;
6. функцию стимулирования (мотивации), выражающуюся в побуждении служащих к заинтересованности в результатах своего труда по созданию и реализации инноваций;
7. функцию контроля, обеспечивающую проверку организации инновационного процесса, плана создания и реализации инноваций и т. п.

Логически технологии управления инновациями должны стать частью процесса реформирования с самого начала проектирования реформ. Так, к примеру, предполагалось выявлять на региональном уровне тех должностных лиц и специалистов, которые смогут в полной мере овладеть проблемой и, став сторонниками перемен, передавать знания и опыт другим специалистам. Только в таком случае сетевые структуры агентов изменений смогут начать

функционировать сразу после утверждения правительством программы реформ.

Однако до настоящего времени в государственных органах практически отсутствуют структурные элементы управления внедряемыми нововведениями, способные создать стимулирующие рамочные условия для эффективного инновационного процесса, среди которых можно назвать системы информации и коммуникации, инструменты финансового стимулирования; стимулирования передачи знаний, внедрение интеграционных (сетевых и матричных) форм управления инновационной деятельностью, подбор способных и склонных к новаторской деятельности специалистов и др.

Указанные проблемы, возникающие в процессе реализации столь объемного комплекса управленческих нововведений в деятельность органов государственной власти, вызывают серьезную необходимость формирования реально действующей эффективной системы управления инновациями в государственных органах на основе комплексного теоретико-методологического анализа мирового опыта процессов инновирования государственного управления.

Инновационное образование госслужащих

Состоявшиеся в последние годы структурно-функциональные изменения в административном устройстве и законодательная регламентация организации системы и процесса государственной службы — это только первый шаг на пути приведения института государственного управления в соответствие с потребностью радикально трансформирующегося общества в эффективной государственности. Успешность этих мер зависима от профессиональных качеств деятелей, реализующих эти меры. Как показывают многочисленные исследования, уровень готовности государственного кадрового корпуса к деятельности в новых условиях пока явно недостаточен.

Проблема в том, что обновление знаний и умений государственных служащих по содержанию и темпам не согласуется с ускоренно развивающимися в российском

обществе и его внешней среде социальными инновационными изменениями.

В РАГС при Президенте РФ разработаны методологические основы нового направления в науке, образовании и социальной практике — *инноватики государственного управления* как базисной составляющей содержания инновационной подготовки государственных служащих.

Целью рекомендаций является ориентация системы и процесса формирования кадрового корпуса государственной службы на инновационное содержание подготовки и деятельности служащих. В этой связи рекомендации рассчитаны:

- на руководителей органов государственной власти и их структурных подразделений, формирующих и реализующих кадровую политику в системе государственной службы;
- на преподавателей, осуществляющих подготовку государственных служащих;
- на государственных служащих, повышающих свою профессиональную квалификацию.

Представленная триада «руководитель — преподаватель — служащий» является ключевым фактором инновационного развития государственного кадрового корпуса. Соответственно значению компонентов этой триады представлено содержание настоящих рекомендаций.

Социально-организационные основания инновационно-ориентированной кадровой политики в системе государственной службы

Инновационная ориентация кадровой политики в системе государственной службы предполагает стратегию и тактику развития профессиональных качеств государственного кадрового корпуса с целью их приведения в соответствие с обновляющимися задачами государства в управлении трансформирующимися общественными отношениями. Как показано в предыдущих разделах, современное общество в

глобальном масштабе переживает эпоху нарастающей неравновесности, рисков, кризисов и катастроф, угрожающих безопасности и благополучию граждан всех стран мира. Особенно остро выражен этот процесс в радикально трансформирующихся странах. В их числе Россия.

Главный источник создавшегося положения — ускоряющееся обновление условий жизнедеятельности людей и их сообществ. В настоящее время инновационные процессы все шире и глубже захватывают пространство общественных отношений. Разнородные по механизму возникновения, силе и направленности влияния на жизнь общества и граждан эти инновации хаотически переплетаются, перемешиваются составляющими, взаимно усиливаются или погашаются, замаскировано или открыто изменяют свое социальное значение.

Производимая инновационным хаосом неопределенность размывает исторически сформировавшиеся социальные институты, дезорганизует механизмы самоупорядочения отношений, поведения и деятельности людей. В поисках возможности осуществлять свою деятельность в таких условиях государство само становится источником социальных инноваций, поскольку принимаемые им решения в инновационно трансформирующемся обществе, как правило, для граждан и их сообществ новы и не всегда ими воспринимаемы. Допускаемые при этом управленческие ошибки провоцируют в порядке отрицательной обратной связи возникновение в обществе социальных инноваций, в том числе противопоставленных принятым государством решениям.

Становится все более очевидным, что классическая парадигма государственного управления, сформировавшаяся в эпоху доминирования в науке и социальной практике механистического представления о порядке в обществе и способах его переустройства, переживает кризис.

В настоящее время общество определяется как поле непрерывных стремительно развивающихся инновационных изменений, на вызов которых консервативно самосохраняющаяся система государственного управления способна все реже отвечать соответственно ее социально-организационной миссии. Наиболее слабым звеном стареющей системы государственного управления является ее

информационно-аналитическая функция, не обеспечивающая качественную диагностику социальных инновационных процессов и принятия решений с прогнозированием их последствий. В настоящее время эту функцию пытаются реализовать аналитические подразделения органов государственной власти, разного рода аналитические фонды и «независимые» экспертные группы.

Оторванность и тех и других от реальной жизни общества и устаревшие методы сбора и анализа социальной информации приводят к тому, что управленческие решения или не отвечают на запросы общества и граждан или их принятие и реализация оказываются запоздавшими. Продуктивная диагностика сложных динамических систем возможна только при условии включения «наблюдателя» непосредственно в процесс изменений и соответственно осуществления их информационно-аналитической функции непрерывно на всех уровнях оперативного движения информации снизу-вверх и обратно. Таким «наблюдателем» должен сегодня стать в современной системе государственного управления призван каждый госслужащий. В этом контексте государственная служба преобразуется из нынешнего ее состояния фактически механического исполнителя политических предпочтений в органичную составляющую системы социального управления. В таком функциональном значении государственная служба не может не сопрягаться с муниципальной службой, которая, решая конкретные задачи жизнеустройства граждан «на земле», располагает полной и достоверной информацией о насущных проблемах не абстрактного общества, а реальной жизни.

В этой связи определяется единство государственного и муниципального уровней инновационного социального управления. Представление об информационно-коммуникативном предназначении сопряженных в его реализации государственной и муниципальной служб определяет содержательное наполнение программ инновационной профессиональной подготовки соответствующих деятелей. Прежде всего, это касается служащих, состоящих в кадровом резерве, и других лиц, способных в ходе своего карьерного продвижения способствовать инновационному становлению

и развитию кадрового корпуса государственного и муниципального управления.

Инновационная подготовка кадрового резерва тире — это способ формирования будущего корпуса инновационно мыслящих и действующих руководителей не только в системе государственной службы, но и в политической сфере. Обретение «резервистами» в процессе обучения и управленческой практики знаний и навыков в области инновационной информационно-аналитической деятельности — это развитие их способности видеть объект управления как самоорганизующееся целое, а не в его расчлененности по политическим предпочтениям и отраслевым функциям. В этом контексте определяется также возможность инновационно подготовленных государственных деятелей влиять на формирование не только содержания, но и структуры политического и административного управления в плане придания ей адаптивной гибкости в обеспечении динамической устойчивости трансформирующегося национального сообщества. Таким образом, в *стратегическом плане* формирование инновационной кадровой политики в системе государственной службы ориентируется на следующие взаимосвязанные основания:

- инновационно трансформирующееся общество выходит из-под контроля государственного управления, формы и методы которого не адаптированы к новым спонтанно образующимся параметрам социального порядка;
- в решении этой проблемы отводится важная роль информационно-коммуникативной функции государственного управления, реализуемой государственной службой методом совместного с муниципальной службой мониторинга социальных инновационных процессов и обеспечения на основе его результатов дифференцированной их корректировки;
- для реализации этой функции необходимо качественное преобразование кадрового корпуса государственной службы, имея в виду создание в нем такой профессионально-организационной среды, которая способствовала бы повышению мотивации

- госслужащих к развитию своих способностей, знаний и умений творчески обеспечивать решение задач инновационного государственного управления;
- в создании этой среды важное значение имеет формирование кадрового ядра, способного и неформально, и организационно влиять на расширенное в системе государственной службы развитие инновационно ориентированных профессиональных качеств служащих. Центром такого ядра может стать инновационно подготовленный кадровый резерв государственной службы.

В тактике реализации инновационной кадровой политики можно рекомендовать следующие основные меры:

- ориентация всех официально регламентированных кадровых технологий (конкурс на замещение вакантных должностей, квалификационный экзамен, аттестация и др.) на способности и опыт творчески решать сложные служебные задачи тестируемыми;
- регулярная служебная подготовка, направленная на развитие у служащих инновационных профессиональных качеств;
- формирование в подразделениях органов государственной власти ситуационно действующих групп с целью решения реальных управленческих задач, связанных с «не решаемыми» проблемами. Такая практика актуализирует творческий потенциал членов этих групп, а гласное поощрение их успехов может способствовать втягиванию в эту работу расширенного состава служащих;
- планомерное направление государственных служащих (прежде всего, состоящих в кадровом резерве) на обучение по программам «Инновационное государственное управление»;
- учет результатов этого обучения (заключение учебного заведения) при принятии решений о включении выпускников в кадровый резерв или о приоритетном должностном продвижении служащих,

состоящих в нем, либо об исключении из кадрового резерва тех, кто получил при выпуске низкие оценки.

При этом следует обратить внимание на особое значение в практической реализации представленных рекомендаций действующих руководителей в системе государственной службы. От них зависит создание и поддержка инновационного настроения в коллективе вверенных им подразделений или, напротив, его сдерживание и даже торможение. Мотивация выбора в этом отношении не представляется сложной: современный руководитель просто обязан опережать подчиненных ему сотрудников в инновационном развитии своих профессиональных качеств.

Программа «Цифровая экономика» утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р, определяет основные направления государственной политики Российской Федерации по формированию цифровой (электронной) экономики, в целях соблюдения национальных интересов и реализации национальных приоритетов.

Правовой основой Программы развития цифровой экономики в Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также положения федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регламентирующих сферу информационных и коммуникационных технологий применительно к формированию новой технологической основы отечественной экономики.

Поскольку в экономике нового уклада ключевыми факторами экономической деятельности становятся электронные технологии и услуги, а также представленные в цифровом виде объемные, многоотраслевые данные, обработка и анализ которых позволяет по сравнению с традиционными формами хозяйствования существенно повысить эффективность и качество в производстве и потреблении товаров, работ и услуг, а также в процедурах управления, конкурентным преимуществом обладают те государства, экономика которых

основывается на наиболее продвинутых электронных технологиях и услугах, включая технологии анализа «больших данных» и прогностические технологии.

Новые системы управления

В условиях цифровой экономики данные становятся формой капитала. Формирование, накапливание и использование такого рода капитала требуют тесного сотрудничества государства и бизнеса, государства и гражданского общества, бизнеса и гражданского общества. Однако экономические преимущества получают те государства и хозяйствующие субъекты, которые имеют не только доступ к данным, но также эффективные технологии их обработки. Качественный рост экономики возможен при наличии технологий, позволяющих максимально возможно точно оценивать текущее состояние рынков и отраслей, а также осуществлять эффективное прогнозирование их развития и быстро реагировать на изменения в конъюнктуре национальных и мировых рынков.

Основными *принципами управления*, как на уровне промышленных предприятий, так и на уровне государства становятся следующие: получение данных в реальном времени; управление экономическими процессами, основанное на автоматизированном анализе больших данных; высокая скорость принятия решений, изменение правил в реальном времени — мгновенное реагирование на изменения и интерактивность среды; ориентация на конкретного пользователя, жизненные ситуации клиентов как бизнес-процесс (пользователь становится ближе благодаря мобильным устройствам и Интернету вещей); решения в одно касание; цифровая экосистема понимается как центр синергии государства, бизнеса и граждан.

Ключевым фактором успеха в цифровой экономике, высококонкурентной и трансграничной, становятся не технологии, а новые модели управления технологиями и данными, позволяющие осуществлять оперативное реагирование и моделирование будущих вызовов и проблем для государств, бизнеса и гражданского общества.

Человеческий потенциал и роботизация

В течение ближайших 30 лет технологии позволят преодолеть биологические ограничения человеческого потенциала. Носимые устройства, подключенные через Интернет, смогут передавать контекстно-зависимую информацию, соотносящуюся непосредственно с нашими эмоциями. Экзоскелет и протезирование, сопряженное с мозгом, сделают человека сильнее и вернут мобильность пожилым людям и людям с ограниченными физическими возможностями. Сенсоры и компьютеры, встроенные в контактные линзы и постоянные имплантаты, позволят слышать шепот за стенами, дадут естественное ночное видение и позволят погрузиться в виртуальные и дополненные реальности. Ноотропные препараты расширят познавательные способности человека и трансформируют работу и образование. Кроме того, будет наблюдаться повсеместная роботизация. Роботам будет доверен уход за больными, доставка покупок, сбор урожая, поддержание инфраструктуры общества и предоставления массы прочих услуг. Боты, руководствуясь терабайтами данных, будут отвечать за автоматизацию бизнес-процессов, обучение и оказание услуг в сфере обслуживания — функции и роли, традиционно присущие человеку.

Однако технологии аугментации будут стоить дорого, а те, кто не может позволить себе такую модернизацию, могут оказаться не в состоянии конкурировать в аугментированной экономике. Сетевые дополнения также станут привлекательной мишенью для хакеров, которым захочется контролировать сознание и тело человека. Роботизация может привести к росту безработицы.

Образование. Технология меняет образование

В настоящее время колледжи и университеты предлагают онлайн-курсы; онлайн-преподаватели предлагают новые методы изучения учебных материалов; школы регулярно интегрируют планшетные компьютеры и другие технологии в классные комнаты. Области образования, науки,

исследований, культуры и средств массовой информации являются ключевыми областями внедрения новых цифровых достижений и сами по себе выступают в качестве важнейших факторов и способствующих дальнейшему развитию цифровых технологий.

Это означает, что все граждане могут воспользоваться огромными возможностями в вышеуказанных областях для обучения, повышения квалификации, непрерывного образования, развития и участия в экономической и социальной жизни. Система образования должна лучше оснащать людей навыками и знаниями, чтобы они отвечали требованиям цифровой рабочей среды и общества знаний. Она также должна повысить уровень грамотности в средствах массовой информации. Поэтому необходимо содействовать более широкому использованию цифровых средств информации в образовании на протяжении всей жизни человека.

Вместе со всеми заинтересованными сторонами в области образования будет стремиться к созданию цифровой стратегии обучения, которая будет систематически использовать, расширять и внедрять возможности цифровых средств массовой информации для предоставления высококачественного образования. Тем не менее остаются вопросы социальной адаптации населения к вызовам цифровой экономики, относящимся к непрерывному повышению уровня квалификации и развитию новых навыков в интерактивном пространстве цифровой экосистемы. В этом отношении крайне важны активная политика на рынке труда, поддержка доходов, непрерывное обучение и более гибкие образовательные системы.

Технология трансформирует отношения между людьми и их работой. Фриланс находится на подъеме, подпитываясь доступом к интернет-рынкам и инструментам для совместной работы. Предприниматели достигают быстрых инноваций, используя такие технологии, как 3D-печать и интерфейсы прикладных программ (API). В течение следующих лет эти тенденции изменят структуру и принципы работы в целом. Для некоторых участников бизнеса снижение барьеров для предпринимательства создаст новые возможности. Для других конкуренция в «экономике свободного заработка» будет

означать более низкую заработную плату, отсутствие льгот и экономическую незащищенность.

Новая парадигма управления основана на необходимости рыночной оценки деятельности государственных и муниципальных структур. Предлагается оценивать работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам. Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России в контексте административной реформы связано с использованием принципиальных новшеств, которые носят как организационный, структурный, финансовый так и институциональный характер.

Административная реформа системы государственного и муниципального управления, идущая в современной России, считает Новую парадигма управления основана на необходимости рыночной оценки деятельности государственных и муниципальных структур. Предлагается оценивать работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам. Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России в контексте административной реформы связано с использованием принципиальных новшеств, которые носят как организационный, структурный, финансовый так и институциональный характер.

Новая парадигма управления основана на необходимости рыночной оценки деятельности государственных и муниципальных структур. Предлагается оценивать работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам. Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России в контексте административной реформы связано с использованием принципиальных новшеств, которые носят как организационный, структурный, финансовый так и институциональный характер.

Принципы «нового менеджизма» и «нового публичного управления»

Административная реформа системы государственного и муниципального управления, идущая в современной

России, считает введение принципов «нового менеджизма» и «нового публичного управления», предполагающих, прежде всего, переход по аналогу с бизнесом, на *управление по результатам*. В свою очередь, этот подход требует совершенствования государственного и муниципального управления на основе применения системы инновационных технологий. Новая модель, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов, постепенно заменяют традиционную административно-бюрократическую модель.

Фундаментальное исследование Д. Осборна и Т. Гаеблера показывает, что правительство не может работать как бизнес, но может быть более «предпринимательским». Сформированные императивы систем государственного управления обосновывают необходимость предпочтений рыночных механизмов и технологических отделов административных и бюрократических. Понятие «*Новое публичное управление — New Public Governance (NPG)*», разработанное профессором С. Осборном, влечет за собой изменения не только в правительстве и организации государственной власти, но и в функционировании государства. Отход от традиционной бюрократии (управление) и переход к новой концепции государственного управления общественной управления предполагает использование инновационных технологий управления.

Как известно, понятие «инновация» происходит от английского слова *innovation* — процесс создания, распространения и использования новшества, что способствует развитию и повышению эффективности деятельности хозяйствующих субъектов.

Построение системы инновационных технологий в государственном и муниципальном управлении основывается на парадигме системно-синергетического подхода, которая предполагает, что, система — это не только сумма элементов, а целое, обладающее иными качествами, чем составляющие систему элементы. Доминантой комплекса системы является ее самоорганизации, которая реализует принципы синергии (от греческого перевода «совместное действие»).

Следовательно, *управление* — это постоянное творчество, спонтанная флуктуация систем (блоки) окружающей среды, способная вызвать точку бифуркации конкретной

организационной системы без определенной гарантии для ее дальнейшего существования. Конструирование внешней среды выполняется с использованием эффекта синергетики.

Качественные преобразования системы возможны на основе ее совершенствования и развития. Совершенствование системы управления — это целенаправленное локальное изменение, обоснованное результатами исследования и способствующее повышению эффективности принимаемых решений.

Согласно Н. Винеру, каждая система имеет цель существования. Принцип целеполагания сочетает в себе многие из идей системного анализа и синергетики. Кажется разумным понимание того, что совершенствование системы управления — это целенаправленное локальное изменение системы, определяющей потенциал системы государственного и муниципального управления.

Формирование системы управления начинается с определения подсистем, обеспечивающих надлежащего функционирования системы и достижение ее целей. Выделение подсистем и их компонентов имеет целевую направленность, а решение всех задач обеспечивает полное достижение цели формируемой системы управления

Выделенные подсистемы наделяются компетенцией, необходимой для решения поставленных задач. Чтобы определить круг вопросов, требуется точный критерий, в качестве такого критерия предлагают использовать принцип эффективности, который гарантирует отнесение к предмету изучения проблем только с экономическим содержанием.

Формирование системы инновационных методов и государственных и муниципальных управленческих технологий в связи с тем, что, что публичная сфера представляет собой на современном этапе профессиональные действия аппарата управления по поиску лучших методов и технологий опережения конкурентов. Эти технологии позволяют изучать, анализировать причины своего отставания и реализации адаптированного к собственным условиям улучшенной версии лучших практик с целью повышения социально-экономической эффективности государственного и муниципального управления.

Первая группа (подсистема) технологии включают в себя технологии и методы управления, используемые в новой системе, государственного и муниципального управления, а также в поисках повышения эффективности государственной организации.

1. *Бенчмаркинг* представляет собой процесс изучения деятельности других стран, особенно главных конкурентов, с целью использования и надлежащей практики в своей работе. В свободном переводе «стандарт для сравнения». Он включает в себя набор инструментов для систематического нахождения, оценки, организации и использования всех положительных достоинств чужого опыта в социально-экономической деятельности государства.

Что касается инновационного бенчмаркинга, он является изучением другой системы управления организации с целью выявления основных характеристик для развития их инновационной политики и конкретных типов инноваций, повышающих эффективность его деятельности. В настоящее время бенчмаркинг используется почти во всех сферах государственных органов, муниципалитетов, образовательных, медицинских и других услуг.

2. *Бенчлернинг* — работа организации на понимании, что она способствует его успеху и мотивации для успешной работы. Упор делается на совместном участии сотрудников, на достижение результатов посредством обучения всей организации и через возможности создать систему для улучшения людей и рабочих групп, суть которой заключается в вычислении отношения между причинным фактором и количеством требуемых ресурсов (человеческих, финансовых, организационных), выбор традиционных неформальных институтов наиболее жизнеспособных, способствуя дальнейшему развитию общества. Benchleaming включает организационное обучение, то есть работает на понимании того, что вносит свой вклад в успех организации и мотивации для успешной работы. Самообучающаяся (учит) организация (обучающаяся организация) продолжает расширять свою способность к расширению, чтобы создать свое собственное будущее. Менеджеры в этих организациях не просят больше «Почему?», они поднимают вопрос «Как?».

- *Бенчфьючинг* (от англ. bench — место, лат. futurum — будущее) моделирование успешного будущего в течение 5—10 лет (построение образа будущего успешного исхода).
- *Бенчрейсинг* — пути достижения бенчфьючинговых целей. Это формирование последовательности увеличения силы и конкурентные преимущества продукта или объекта. Это очень похоже на используемый в нашей дорожной карты для последовательной реализации идей (цель — разработать наиболее оптимальный путь развития продукта (объекта), в котором такие расходы были минимизированы и сократило время, чтобы начать использовать преимущества.

Вторая группа (подсистема) технологии включают инновационную технологию состояния и муниципального управления, основанного на использовании программно-целевого подхода.

Программирование. Программно-целевой подход как инновационный метод управления развитием социально-экономической сферы страны позволяет принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного срока, что и обуславливает актуальность данной технологии государственного управления. В соответствии с концепцией управления, по результатам, он является одним из основных инструментов бюджета и для определения эффективности использования бюджетных средств. Этот метод заключается в установлении или отборе приоритетных целей и задач использования бюджетных средств и разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки.

Проектирование. В мире накоплен огромный опыт в применении проектного менеджмента. В нашей стране все больше регионов применяет технологию управления проектами и интерес к этой технологии постоянно растет.

Проект — это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов или услуг. Управление

проектами — это приложение знаний, опыта, методов и средств к работам проекта для удовлетворения требований, предъявляемых к проекту, и ожидания участников. Для удовлетворения этих потребностей и ожиданий необходимо найти оптимальное сочетание между целями, сроками, стоимостью, качеством и другими характеристиками проекта. Любой проект в процессе его реализации проходит различные стадии, называемые в совокупности жизненным циклом проекта. Для реализации различных функций управления проектом необходимы шаги, которые считаются процессами управления проектами. Процессы управления проектами могут быть разбиты на шесть основных групп, реализующих различные функции управления:

- процессы инициации — принятие решения о начале выполнения проекта;
- процессы планирования — определение целей и критериев успеха проекта, и разработка рабочих схем их достижения;
- процессы исполнения — координация людей и других ресурсов для выполнения плана;
- процессы анализа — определение соответствия плана и исполнения проекта поставленным целям и критериям успеха, и принятие решений о необходимости применения корректирующих воздействий;
- процессы управления — определение необходимых корректирующих воздействий, их согласование, утверждение и применение;
- процессы завершения — формализация выполнения проекта и подведение его к упорядоченному финалу.

Фандрайзинг (от англ. fund — денежные средства, активы, финансирование; raise — приумножение, сбор) в системе государственного управления — процесс поиска и привлечения средств и других ресурсов (человеческих и материальных) и общественных организаций к потребностям

некоммерческих, в частности, на реализацию государственной программы в регионе.

Третья группа (подсистема) технологии включают в себя технологии и методы маркетинга, используемые в новой системе управления и повышения

Маркетинг территории — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также тех внешних субъектов, во внимании которых заинтересована страна или регион. Территория — субъект, предоставляющий роль потребителя не только самому себе, но и в первую очередь другим субъектам (внутренним и внешним по отношению к территории). Именно их благополучие в потреблении региональных ресурсов, продуктов, услуг и возможностей позволяет региону, в конечном счете, построить и увеличить собственное благополучие.

Регион, территория — это открытый вовне производитель, ориентированный на потребителей, на развитие их спроса, на ресурсы и потенциал территории. Это их благополучие в потреблении региональных ресурсов, продуктов, услуг и возможностей позволяет регион, в конечном счете, построить и увеличить свое благосостояние.

Брэндинг (от англ, branding) (в том числе территории) — комплекс визуальных, смысловых и ценностных характеристик, позволяющих отличить государство, либо регион в целом, отдельное поселение и придающих ему социальную и коммерческую ценность.

Брэндинг — это маркетинговая деятельность, чтобы создать специальный пользовательский опыт, который является частью изображения и генерирует сегмент целевого рынка, связанную с территорией марки (страна, регион, муниципалитет).

Имидж территории определяется качественной информационной работой с целевыми группами потребителей.

Стандартизация. В рамках проведения административной реформы государственной службы является важным способом улучшения не только разработка и соблюдение административных регламентов, стандартов предоставления государственных услуг, но и собственно стандартов таких

услуг (как системы требований к юридическому и даже социальному результату деятельности по их предоставлению).

К *четвертой группе* (подсистеме) технологий можно отнести информационные технологии, используемые в новой системе государственного управления и повышения прозрачности информации и коммуникации на основе обратной связи от общественности и бизнес-сообщества. Учитывая тот факт, что в современном постиндустриальном обществе информация является стратегическим ресурсом, и информационные технологии являются одним из инструментов повышения эффективности государственного управления, внедрения информационных технологий в сфере коммунальных услуг будет активно продолжаться.

«*Электронное правительство*». В целом реализация концепции электронного правительства предполагает решение следующих основных задач:

1. создание официальных сайтов в Интернете и их наполнение актуальной официальной информацией (к обязательной информации относятся: общая, справочная и контактная информация государственных органов и учреждений, статистика, законы и нормативные акты (законодательные инициативы), ведомственные отчеты, информация о размещении государственного заказа;
2. создание интерактивных служб, позволяющих упростить процедуры.

Технологии «одного окна» (Government Gateways) являются наиболее современными в данном секторе. Данные технологии позволяют значительно сокращать бюджетные расходы на проведение мероприятий, связанных с официальными уведомлениями, обязательным распространением нормативных материалов, изменением форм документов, проведением разъяснительных мероприятий по решениям органов государственной власти в тех или иных социально значимых вопросах.

Управление по результатам требует определения эффективности управленческих решений:

рентабельность управленческих решений, связанных с увеличением дополнительных финансовых потоков. Организационная эффективность управленческих решений — это степень, в которой реализуются его цели. Социально-психологическая эффективность управленческих решений — увидеть благоприятный психологического климата в коллективе. Технологическая эффективность управленческих решений в переводе на применение современных технологий, методов и приемов в работе специалистов и менеджеров.

Для оценки экономической эффективности управленческих решений используют метод оценки по непосредственным результатам деятельности.

Таким образом, современная парадигма административной реформы, которая основана на постулатах «нового публичного управления», требует реализации в практике государственного управления не просто рыночных, но инновационных методов и 70 технологий управления, что приведет к накоплению новых свойств (флуктуаций) в системе государственного и муниципального управления.

Для улучшения системы управления государственной и муниципальной сферой необходимо обеспечить стабильность системы и использование инновационных технологий управления. Его реализация потребует серьезного реформирования существующей модели государственных и муниципальных структур управления, изменения во взаимодействии с внешней средой. Без этого невозможно улучшить управление на федеральном, региональном и муниципальном уровнях экономической трансформации в условиях жесткой конкуренции экономической системы, развитие инновационного сценария и обеспечения высокого качества жизни.

Среди важнейших факторов, которые нужно учесть при внедрении инноваций, выделяют: эффективные технологии; наилучшие организационные формы; организационный климат, способствующий нововведениям; потенциально успешные проекты и т. п.

Необходимо подчеркнуть значимость для эффективного обеспечения инновационного процесса решение такой проблемы, как формирование профессиональной и социальной идентичности кадров, адекватной тем социальным и

профессиональным группам, которые составляют нравственный костяк организации. Все это является важнейшим психологическим основанием для преодоления индивидуального и группового сопротивления к инновациям.

7.2. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Принципы организации управленческих инноваций — выработанные теорией и практикой установки, которыми необходимо руководствоваться в процессе управления инновациями. Знание и соблюдение принципов позволяет повысить эффективность подготовки и реализации управленческих нововведений и в конечном счете увеличить результативность административной деятельности. Существуют общие и технологические принципы организации управленческих инноваций.

К общим принципам относятся: *управляемость инновационным процессом; актуальность нововведений; системность инноваций.*

Принцип управляемости инновационного процесса означает, что существуют объективные предпосылки для оказания управленческих воздействий на процесс разработки и реализации нововведений. Внедрение нововведений — не стихийный процесс. Достижение инновационного эффекта требует скоординированных действий по уменьшению отклонений от выбранного курса. Это необходимо потому, что инновационный процесс не регулируется автоматически. Задачей целенаправленного управляемого воздействия на инновационный процесс является обеспечение соответствия фактического состояния инновационного процесса желаемому, запланированному состоянию. Решение этой задачи предполагает реализацию всех управленческих функций, начиная с планирования и заканчивая контролем изменений. Оперативное исполнение данных функций должно

закрепляться за соответствующей компетентной службой (органом) в административном учреждении.

Принцип актуальности нововведений означает, что управленческие инновации следует рассматривать в качестве результата организационного развития системы административной деятельности. Текущее состояние управленческой системы находит отражение в содержании планируемых организационных изменений. По этой причине проект нововведения должен быть органически связан с существующей в органе управления потребностью в совершенствовании структуры и методов руководства. Актуальность нововведения показывает, что оно является востребованным в данной организационной системе.

Принцип системности инноваций означает, что управленческие нововведения представляют собой единый процесс, состоящий из этапов их разработки, внедрения и реализации. Согласованность этих этапов между собой оказывает существенное влияние на конечные результаты инновации. Инновационный эффект возникает как при реализации, так и при разработке нововведения. Полноценный инновационный процесс невозможен при отсутствии одного из этапов.

Задачи нововведения и основные организационные изменения фиксируются в плане, конкретное воплощение которого осуществляется на основе разработанной программы и последующего ее исполнения.

Инновационный процесс должен быть согласован с процессом исполнения основных функций организации. Реализация полномочий органов государственного и муниципального управления не может быть приостановлена на период внедрения новшеств. Но нововведение создает временную обстановку нестабильности до тех пор, пока оно не будет полностью реализовано. В процессе организации необходимо обеспечить такой баланс старого и нового, при котором внедряемые нововведения не будут отрицательно влиять на достижение целей органа управления в период внедрения.

Инновационный процесс имеет сложную структуру и затрагивает различные компоненты административной деятельности. Управленческие инновации не могут быть узкоспециализированными, они имеют множество аспектов,

которые должны тщательно анализироваться и учитываться в процессе управления инновациями в органах управления. Эффективность управленческих нововведений зависит от финансовых, информационных, организационных, психологических факторов.

Процесс подготовки и реализации нововведений должен быть внутренне согласован. В организации могут одновременно протекать различные процессы изменений. Пока они функционируют отдельно друг от друга, эффект инновационной деятельности будет низок. Эта проблема решается посредством централизации исполнения функции распространения нововведений в системе административной деятельности. Необходимо определить единые для всех задачи организационного развития, общий для всех структурных подразделений план изменений структуры руководства.

Результативность управленческих нововведений прямо пропорциональна заинтересованности и участию руководящего звена учреждения в инновационном процессе. Позиция руководства может как увеличить полезный эффект проводимых изменений, так и свести на нет все усилия по внедрению новшеств. Руководящий персонал органа управления должен быть достаточно компетентным, чтобы понимать и поощрять необходимость применения управленческих инноваций.

Организация управленческих инноваций предполагает решение проблемы методического обеспечения инновационного процесса. В процессе разработки и реализации управленческих нововведений применяются различные методы и средства. Кроме методов подготовки проекта изменений и внедрения, необходимо уделять должное внимание организации работы по управлению процессом внедрения новшеств. Эта работа должна строиться с применением научных методов, доказавших свою эффективность в сходных ситуациях.

Специализированный орган управления инновационным процессом является **субъектом инноваций**. Базовым условием осуществления функции организации управленческих инноваций является ее организационное закрепление за конкретной группой исполнителей. Другими словами, необходимо возложить на компетентных служащих обязанности по обеспечению достижения цели организационных изменений

в учреждении. Успешность исполнения указанной функции специальным органом (службой) достигается при соблюдении следующих условий:

назначение ответственных за исполнение мероприятий по организации управленческих инноваций позволяет сконцентрировать усилия специалистов и ресурсы для решения управленческих проблем конкретного типа. Необходимые мероприятия и действия будут исполняться, если за это отвечают конкретные служащие;

создание специального органа управления разработкой и реализацией нововведений означает, что соответствующая функция включена в систему разделения управленческого труда в учреждении. Следовательно, на исполнение данной функции распространяется действие формальных и неформальных правил организации работы в системе административной деятельности;

официальное утверждение ответственных за управление инновационным процессом обеспечивает стабильность функционирования субъекта инноваций в условиях бюрократической организации. Для этого необходимо подготовить соответствующие документы, регламентирующие статус и функции субъекта инноваций.

Образование специального органа управления инновациями обеспечивает централизацию распространения управленческих нововведений. Субъект инноваций должен занимать соответствующее положение в организационной структуре управления.

Организация управления инновационным процессом основывается на **принципах проектного управления**. Часто целесообразно организовать в органах государственного и муниципального управления комиссию по совершенствованию управления, представляющую собой целевую группу компетентных служащих, ответственных за определение задач организационных изменений и разработку плана инноваций в административной деятельности. Статус комиссии свидетельствует, что она не является линейным структурным подразделением. И именно это позволяет избежать «текучки» традиционных отделов в организации работы комиссии.

Для выполнения возложенных на комиссию функций ей должны быть делегированы специальные полномочия. Подготовка и реализация управленческих инноваций требует концентрации ресурсов организации и затрагивает работу практически всех структурных подразделений. Поэтому субъект инноваций функционирует эффективно, если обладает рядом полномочий:

- правом самостоятельно готовить решения в пределах компетенции;
- координировать работу структурных подразделений в процессе внедрения новшества;
- контролировать исполнение принятых решений.

Особое значение имеет принцип формирования состава комиссии. Постоянными членами комиссии должны быть руководители органа управления, и руководители его структурных подразделений. Это позволяет включить руководящий персонал в процесс планирования изменений. Коллективное обсуждение проекта изменения методов административной деятельности обеспечивает согласование позиций заинтересованных сторон — разработчиков и исполнителей нововведения.

Результатом обсуждения вопросов повестки дня заседаний комиссии является решение по следующим вопросам: цели и задачи управленческого нововведения; предмет и масштаб изменений; бюджет и временные рамки инновационного процесса.

Для проведения экспертной оценки проектов решений целесообразно привлекать к участию в заседаниях комиссии представителей вышестоящих организаций, а также ученых. Периодичность заседаний комиссии зависит от уровня управления, интенсивности работы органа управления и сложности решаемых проблем.

Важное место в структуре организации управленческих инноваций в системе административной деятельности занимают **объекты инноваций** — подвергаемые целенаправленному изменению компоненты управленческой системы.

Объекты инноваций отражают предметную сторону организационного развития органов государственного и муниципального управления. Инновация всегда является результатом изменения конкретного элемента организации. Выбор объектов инноваций не может быть произвольным, он основывается на оценке фактического состояния управленческой системы.

От конкретного объекта инновации зависит содержание планируемых организационных изменений. Объекты инноваций варьируются в соответствии с видами компонентов административной деятельности. К ним относятся: цели; задачи; структура; технология; персонал.

Цели и задачи деятельности имеют стратегическое значение для функционирования органов управления. Взаимодействие с внешней средой создает условия для изменения характера и содержания целей и задач. Наибольшее влияние на изменение целевой ориентации административной деятельности оказывают объект управления и вышестоящие органы управления.

Особенность административной деятельности состоит в том, что ее цели и задачи (функции) не изменяются произвольно. Их изменение существенно ограничено. Цели и задачи органов государственного и муниципального управления закрепляются и регулируются нормативно-правовыми актами или решениями вышестоящих органов. Стабильность целей и функций административных учреждений необходима для исполнения возложенных на них полномочий. Нововведения в этой области могут поставить под сомнение реализацию уставных целей органа управления. Кроме того, изменение целей невозможно осуществить в одностороннем порядке — для этого необходимы специальные полномочия. Как правило, возникновение новых задач управленческой деятельности не влечет реформирования существующих органов. Для новых задач создаются новые органы или структурные подразделения.

Структура деятельности отражает устойчивые линейные и функциональные взаимосвязи между компонентами административной деятельности. Организационная структура не самоцель, поэтому она должна изменяться, перестраиваться

при изменении внутриорганизационных условий и внешних связей организации. Каждому набору исполняемых функций соответствует определенный тип структуры. Ее изменение зависит от сложности и интенсивности управленческих проблем, от эффективности применяемых методов управления, от наличных ресурсов.

Органы государственного и муниципального управления обладают жесткой пирамидальной организационной структурой. В этих условиях предметным полем управленческих нововведений является изменение концентрации управления — соотношения централизации и децентрализации в системе управления. Предметом инноваций служит изменение (уменьшение или увеличение) количества уровней управленческой иерархии. Большое значение имеет также обоснованное изменение порядка специализации управленческой деятельности — горизонтального разделения труда в учреждении.

Технология деятельности состоит из процедур и методов деятельности органов управления. Эффективность реализации управленческих функций зависит от того, насколько рационально организован процесс исполнения. Это составляет ядро бюрократической организации. Изменение алгоритма выполнения управленческих функций будет составлять содержание нововведений в сфере технологии. Процедуры и методы деятельности требуют постоянной оценки по критериям надежности, оперативности и экономичности. Чтобы приблизить технологию к желаемому состоянию, необходимо определить, насколько оправдан принятый порядок подготовки и реализации управленческих решений, насколько эффективны применяемые способы воздействия на объект управления.

Технология управления составляет основу административной деятельности, поэтому нововведения в технологии имеют наибольший полезный эффект. Главные задачи изменения технологии — это сокращение продолжительности цикла подготовки и реализации управленческих решений и повышение эффективности последних. Для этих целей управленческие нововведения предполагают изменение количества

и содержания этапов разработки решений и видов операций, которые осуществляются на данных этапах.

Персонал является самым динамичным объектом инноваций. Управленческие нововведения в данной сфере затрагивают в первую очередь управленческий персонал органа управления. Функции органов управления исполняют служащие этих органов. Кроме того, их деятельность нельзя заменить никакими техническими средствами. Качество управленческих решений напрямую зависит от компетентности служащих, их стремления повышать результативность своего труда.

Для повышения эффективности административной деятельности в результате управленческих нововведений подвергается изменению профессионально-квалификационная структура руководящего состава учреждения. Но наибольший удельный вес должны занимать инновации, которые совершенствуют формы управления персоналом и кадровой работы. Другими словами, необходимо внедрять нововведения в области кадровой политики.

Основным объектом изменений будет служить механизм реализации кадровой политики. Инновации в этой сфере включают в себя изменение процедур подбора и продвижения руководителей, программ профессионального развития, технологий и критериев оценки эффективности деятельности органов власти.

7.3. ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одним из важнейших направлений в повышении эффективности государственного и муниципального управления является использование в этой деятельности так называемого «Электронного правительства».

Сегодня существуют множество самых разных определений этого термина. Максимально коротко «электронное правительство» можно охарактеризовать как «автоматизацию процесса предоставления государственных услуг». Gartner

Group под «электронным правительством» понимает непрерывную оптимизацию процесса предоставления услуг, политического участия граждан и управления путем изменения внутренних и внешних отношений при помощи технических средств, Интернета и современных СМИ.

Люди многого ожидают от государства, и скорость реализации проектов автоматизации деятельности государственных организаций играет большую роль. Проведенные повсеместно опросы показывают, что, по мнению людей, задача перехода к «электронному правительству» должна пользоваться приоритетом и что всякий раз, когда какая-либо услуга для населения начинает предоставляться по Интернету, это вызывает положительную реакцию граждан и частных фирм. Автоматизация государственных служб достигает успеха тогда, когда она придает положительный импульс всему обществу и способна охватить все население.

Понятие «электронного правительства». Известно, что термин «электронное правительство» появился в русском языке в результате прямого перевода английского слова *electronic government* или *e-government*. В английском языке «*government*» обозначает не только правительство как центральный орган исполнительной власти, но и государство в целом, а *electronic government* относится скорее к формам и методам деятельности органов государственной власти, чем к правительству как субъекту этой деятельности. В буквальном значении — это «электронное правление» или «электронное государственное управление».

Впервые об электронном правительстве заговорили в США в 1991 году, во время нахождения у власти Билла Клинтона, придававшего развитию Интернета, и информационных технологий в целом, особое значение.

Термин «электронное правительство» впервые был замечен в научных работах и в документах государственных органов. Оттуда он распространился в СМИ, а затем стал использоваться в законодательстве и в текстах нормативно-правовых документов. С 1999 года упоминание об электронном правительстве стало регулярно встречаться в ведущих газетах США. За относительным всплеском в 2000—2003 годах последовало резкое падение интереса к данной проблеме.

По сравнению с США, в России всплеск интереса в СМИ начался с запозданием на 1,5—2 года, однако пик оказался выше, и кратковременное падение интереса в 2004—2005 годах сменилось новым периодом роста. Причем Российские журналисты сегодня намного чаще используют понятие «электронное правительство», чем их американские коллеги.

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.

В условиях развития информационно-коммуникационных технологий, безусловно, все сферы деятельности государственных органов в электронном виде являются востребованными гражданами и организациями различных форм собственности. Актуальность данного направления подчеркивается динамичностью развития таких сфер как, социальная (ФСС, Пенсионный Фонд, ФМС), юридическая (адвокатура, нотариат, судопроизводство), экономическая (бюджет, финансы, налоги), культурная (наука, образование), медицинская, муниципальная сфера (ЖКХ) и т. д.

Электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

В настоящее время не существует единой концепции электронного правительства. Имеется лишь набор общих требований, выполнения которых граждане и бизнес вправе ожидать от правительства информационного общества. Различные категории потребителей объединяет единое стремление получить более эффективные средства доступа к

информации с тем, чтобы уменьшить стоимость транзакций, сделать взаимодействие с государственными органами более простым, быстрым и комфортным.

Создание электронного правительства должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете это приведет к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

Характеристика электронного правительства. *Электронное правительство* — способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

Цель создания электронного правительства состоит в том, что электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

В будущем электронное правительство «одного окна» станет менее актуально, чем сегодня. Эта тенденция будет являться следствием развития социальных сетей web 4.0. Данные технологии существенно расширяют возможности политической коммуникации и позволяют достичь новых форм интеграции между правительством, бизнесом и гражданами.

Существует несколько различных видов взаимодействия, в совокупности формирующих электронное правительство. Так, выделяются:

G2C — между государством и гражданами (Government-to-Citizen),

G2B — между государством и бизнесом (Government-to-Business),

G2G — между различными ветвями государственной власти (Government-to-Government),

G2E — между государством и государственными служащими (Government -to- Employees)

Всемирный банк дает свое определение электронного правительства: *«Под электронным правительством понимают использование информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним».*

Создание электронного правительства предусматривает разработку государственно-административными ведомствами своих сайтов, обеспечение их технологического обслуживания, бесперебойного функционирования и эффективного взаимодействия.

Интернет-ресурс государственного учреждения должен давать необходимое представление об устройстве и деятельности соответствующего ведомства, обеспечивать хотя бы минимальный комплект общественных веб-сервисов и быть снабжен средствами оперативного взаимодействия с другими правительственными учреждениями. В перспективе система таких онлайн-образований должна не только охватить центральные органы власти, но и распространиться на регионы, включая администрации городов и крупных экономических центров.

По мнению американских и европейских специалистов, первостепенная задача государства заключается в том, чтобы на деньги налогоплательщиков оказывать населению определенные услуги. Следовательно, население вправе требовать от государства качественного и быстрого исполнения этих услуг, что непосредственно обеспечивается сферой G2C и косвенно — G2E, поскольку качество и скорость исполнения услуг зависят и от эффективности внутриведомственной работы госучреждений.

История создания электронных правительств идет параллельно с развитием информационных-коммуникационных технологий. Как полагают эксперты, их введение в государственное управление позволяет ускорить развитие экономики, снизить затраты на бюрократические процедуры, повысить эффективность работы и производительность труда государственных ведомств, расширить возможности населения в формировании гражданского общества за счет

улучшения доступа к различного рода информации, создания более прозрачной работы государственных служб, ослабления бюрократических барьеров.

«Электронное правительство» подразумевает использование информационных технологий, в частности Интернета, как наиболее доступного средства электронного взаимодействия, для того чтобы доводить правительственную информацию и доносить государственных структур и государственных органов.

Таким образом, 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.

Таким образом, создание электронного правительства должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете это приведет к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

Основопологающие принципы организации электронного правительства. Для достижения максимального уровня преимуществ гражданам необходимо реализовать *основопологающий принцип*, заключающийся в том, что правительство должно быть доступно каждому, в любом месте, в любое время. Электронное правительство должно обеспечить гражданам взаимодействие с государством и доступ к государственным услугам 24 часа в сутки, семь дней в неделю, независимо от географического расположения и времени года.

В настоящее время донесение информации до граждан носит, как правило, пассивный и нерегулярный характер и в основном ограничивается ее распространением через СМИ. Люди узнают о новых законах и распоряжениях правительства из газет, по телевизору и т. д., но они не имеют возможности ознакомиться с этими документами, когда им это действительно требуется.

Следом за удовлетворением «информационного голода», гражданин сталкивается с проблемой низкой доступности услуг, выраженной в виде одной или нескольких длинных очередей, в которых вам необходимо выстоять. И наконец, третья проблема — оплата государственных услуг, что заставляет вас отстаивать еще одну очередь, теперь уже в Сбербанке.

Из-за недоступности информации и незаинтересованности служащих госучреждения в предоставлении услуг, гражданин может вообще не знать о том, что по закону ему полагаются, например, какие-то льготы или компенсации. Люди не знают о своих правах и поэтому нередко становятся жертвами недобросовестности чиновников и блюстителей правопорядка.

Чтобы решить подобные проблемы, перечень и описание всех услуг госучреждения, нормативно-правовая информация должны быть доступны всем и каждому в любое время.

В рамках формирования в стране электронного сообщества такая информация должна быть стандартизована и опубликована, например, на тех же сайтах Интернета, увеличив степень самообслуживания граждан.

Однако электронное правительство начинается не с функционирования системы обмена информацией через Интернет, а с предоставления государством услуг через эту систему.

Не у каждого есть возможность ходить по кабинетам. Получить услугу через Интернет, несомненно, лучше, чем высиживать в очередях, дожидаясь приема.

Появление ЭП — это в определенной степени отклик на возникающие ожидания граждан в ответ на принятые властями обязательства.

«Электронное правительство» должно обеспечить прямой и открытый диалог граждан с властью, различными социальными службами, комитетами и ведомствами и, в конечном итоге, с каждым конкретным начальником любого ранга и статуса, что сделает «электронное правительство» не только доступным, но и интерактивным.

По сути, создание ЭП — это способ приблизить чиновника к гражданину, снизив при этом влияние субъективного фактора. Обезличенное общение чиновника и гражданина, поставленное при этом на контроль и позволяющее гражданину самому отслеживать процесс решения своих запросов, вот конечная цель создания ЭП и мечта налогоплательщиков. Минимум пользы, которую получает общество, — это снижение коррупции и взяточничества.

Технологии ЭП. Современные информационные технологии предоставляют богатый выбор инструментов для организации «электронного правительства, проработанных как на концептуальном, так и практическом уровнях.

Рассмотрим модель электронного правительства как идеальную интегрированную информационную систему (ИС) — на каких программных технологиях она должна базироваться.

Документно-ориентированные технологии

Одним из основополагающих инфраструктурных компонентов электронного правительства являются системы управления электронными документами (IDM — Integrated Document Management), известные на российском рынке под аббревиатурой САДД, которая подчеркивает делопроизводственную ориентацию системы. Действительно, ведь электронное правительство предполагает работу прежде всего с документами — с заявлениями граждан, справками, письмами и т. п.

В государственном секторе документ является одновременно и целью деятельности, и средством производства. С документами связано множество аспектов: их необходимо хранить, искать, коллективно обрабатывать, переводить из бумажной формы в электронную и наоборот.

Для государственного сектора можно выделить следующие типовые задачи, которые должны решаться при построении системы электронного документооборота:

- автоматизация делопроизводства. Главным образом, здесь речь идет об обработке входящих, исходящих и внутренних документов, учете проектов документов, согласовании, контроле исполнения документов и т. д.;
- обслуживание граждан и организаций. Это прежде всего массовая обработка заявок от граждан и организаций, поступающих через абонентские пункты приема или Интернет;
- ведение дел. В процессе обработки к исходному документу добавляется множество других, которые необходимо подшивать. Такие документы необходима масса документов по-прежнему находится в бумажной форме, и юридическую силу имеют именно такие документы, то речь идет о применении систем класса Record Management (RM), позволяющих организовать синхронизированный учет как бумажных, так и электронных копий документа, а также автоматизирующих функции изъятия и возврата дел.

Но одной САДД при организации развитого электронного правительства не обойтись. Современная реальность заставляет думать уже не о простой IDM-системе, а о полноценной системе управления информационными ресурсами (ЕСМ), выросшей на фундаменте IDM и BPM (Business Process Management).

Таким образом, система имеет следующие основные цели:

- оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу;
- поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан;
- рост технологической осведомленности и квалифи-

- кации граждан;
- повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной;
- снижение воздействия фактора географического местоположения;

Электронное правительство обеспечивает:

- эффективное и менее затратное администрирование;
- кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством;
- совершенствование демократии и повышение ответственности власти перед народом;
- отслеживание хода выполнения целевых программ, реализуемых Министерством;
- аналитика результатов и формирование отчетности по факту реализации мероприятий в области развития информатизации и связи;
- подготовка проектной документации для участия в федеральных конкурсах.

Зарубежный и Российский опыт создания электронного правительства. В 2007 году правительством России была утверждена концепция «электронное правительство». Согласно этой концепции «электронное правительство» предполагалось создавать в два этапа:

2008 год — разработка и утверждение необходимых документов

2009—2010 годы — практическое внедрение

В Правительством России так определен термин «электронное правительство»:

Под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются:

- повышение качества и доступности, предоставляемых гражданам и организациям, государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с их получением, внедрение единых стандартов обслуживания граждан;
- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов; совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Правительство подготовило план действий по развитию электронного правительства в соответствии с которым был намечен ряд направлений работы. Первое — это развитие ведомственных систем информации, внутри ведомств, информационное обслуживание, информационно-справочные ведомственные системы. Второе — это межведомственный документооборот и межведомственное электронное взаимодействие. Третье — это создание вертикально-интегрированной государственной автоматизированной системы планирования и мониторинга. И четвертое, пожалуй, самое

важное — это предоставление государственных услуг в электронном виде гражданам.

По первому разделу работа находится в достаточно продвинутом состоянии: внутриведомственные системы, интернет-сайты существуют практически во всех ведомствах.

Разработан порядок информационно-справочной поддержки граждан и организаций по взаимодействию с органами исполнительной власти. Это уже общий порядок и общие требования к интернет-сайтам и информационному взаимодействию. Что касается предоставления услуг в электронном виде, то создано около 300 таких публичных центров.

Сформирован перечень нормативно-правовых актов, направленных на регулирование вопросов оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде, что является основа плановой нормативной работы. При этом определён перечень государственных услуг, которые требуют первоочередного перевода в электронную форму. Таких услуг около пятидесяти. Это, собственно, главное направление работы ведомств и административной комиссии Правительства.

Первая стадия электронного документооборота создана и работает. Уже в электронном виде направляются в ведомства, в министерства все документы из Правительства.

Вторая стадия — это, собственно, уже электронное взаимодействие. Не просто документооборот, но и взаимодействие между ведомствами. Это, конечно, более сложная задача, но Правительство активно продолжает эту работу, которая уже поддается чёткому планированию.

Третий этап — построение такого системного проекта, который позволит свести всё воедино, связать, с тем чтобы можно было дальше уже действовать по наполнению контентом и завершить технологический этап.

Четвёртое направление связано с созданием единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной системы управления. Она основана на единой технологической платформе, но требует идеологического наполнения.

При этом следует помнить, что электронное правительство не только способ обеспечить взаимодействие между

гражданами и обществом, но и способ облегчить работу властным органам, повысить ее качество.

Опыт зарубежных стран

Уровень развития электронного правительства в различных странах существенно дифференцируется. К несомненным правительствам-лидерам электронизации можно отнести правительства таких стран, как США, Великобритания, Финляндия, Сингапур, Латвия, Эстония и другие. К явным аутсайдерам относятся, в основном, правительства развивающихся стран Африки. Неудивительно, ведь концепция внедрения электронного правительства в первую очередь основывается на широко развитой инфраструктуре ИКТ. Приходится констатировать, что электронное правительство и процессы развития национального сообщества взаимно действующие маховики одного процесса, они взаимозависимы и соответственно оказывают сильное воздействие друг на друга.

Опыт Латвии. Веб-сайт politica.lv, освещающий проблемы государственной политики Латвии, был создан в 2001 г. с общей целью повышения качества государственной политики в стране. Его главные подцели:

1. обеспечение доступности информационных ресурсов в области государственной политики;
2. поддержка среды для квалифицированных обсуждений государственной политики;
3. повышение уровня государственной политики.

На веб-сайте представлены ресурсы на следующие темы: процесс выработки государственной политики, социальная интеграция, верховенство закона и коррупция, права человека, гражданское общество, образование и занятость, информационное общество и внешние отношения. Под этими заголовками politica.lv предлагает подборки документов по государственной политике, выводы экспертов, политические

документы (такие, как стратегии и национальные программы), проекты законодательства, а также сопровождаемые аннотациями ссылки на национальные и мировые интернет-ресурсы. На сайте также публикуются авторские материалы и интервью, которые призваны стимулировать дебаты по разным вопросам государственной политики. Работает специальный раздел для специалистов по государственной политике, где представлена информация о методологии выработки и анализа политики, возможностях финансирования, конференциях и других мероприятиях, а также ссылки на профильные организации Латвии и других стран.

Целевой аудиторией сайта politica.lv являются:

1. специалисты в области государственной политики (политики, государственные служащие, представители судебной власти, эксперты, неправительственные и правозащитные организации);
2. средства массовой информации и широкая Интернет-публика.

Теледوما в Венгрии. Теледوما являются одним из ключевых элементов венгерского информационного общества, их число уже перевалило за тысячу. Под понятием «теледом» подразумевается общественный центр телекоммуникационных услуг, то есть предприятие общественных услуг, через которое население может пользоваться, компьютерами и Интернетом. Короче говоря, теледوما — это предприятия общественных услуг, оснащенные современными ИКТ и служащие цели предоставления в регионах и сельской местности доступа к Интернет. Теледوما предоставляют государственному, гражданскому и частному секторам Венгрии более 60 видов услуг.

Основные принципы работы теледомов:

1. теледوما организуются на принципах самоуправления и местной инициативы с целью удовлетворения потребностей местной общины, являясь «инициативой снизу»;

2. большинство теледомов зависит от внешнего источника финансирования (зарубежного или местного, как правило, правительственного, хотя в последнее время растет доля бизнеса);
3. создание и дальнейшее поддержание теледомов становится заботой местной общины, которая контролирует эти процессы. Чаще всего конкуренция приводит к передаче обязанностей по обеспечению деятельности теледомов местным гражданским организациям, что усиливает позиции самоорганизации и самоуправления в местных общинах и среди местного капитала;
4. спектр предлагаемых теледомами услуг широкий; он отражает разнообразие потребностей разных клиентов и открыт для новых предложений;
5. теледома служат задаче популяризации новых достижений информационного общества, используя мощь Интернета для удовлетворения интереса местных общин к событиям и инновациям, происходящим в мире.

Бразильская система голосования. В 2002 году Бразилия поставила себе задачу использовать ИКТ для голосования. В ходе первого тура общенациональных выборов 2002 года, бразильские избиратели впервые ознакомились с технологией абсолютно электронных выборов. Успешное применение этих технологий, отраженное в сравнительном отсутствии технических проблем при голосовании, явилось большим достижением для страны с большой численностью населения.

Для выборов по всей территории страны было размещено 406 тыс. электронных «избирательных урн». Эта техника размером с кассовый аппарат может работать без подключения к энергосети и коммуникационной инфраструктуре, что важно для Бразилии, учитывая, что многие избирательные участки расположены в малонаселенной местности, где доступ к телефонным линиям ограничен. Чтобы отдать свой голос, достаточно было просто набрать на клавиатуре код, соответствующий тому или иному кандидату. После

голосования на экран аппарата выводилась цифровая фотография выбранного кандидата и предложение подтвердить свой выбор (или изменить его).

После закрытия избирательных участков, записанные на аппаратах голоса избирателей, шифровались, дополнялись электронной цифровой подписью и записывались на флэш-карты. В каждом из муниципалитетов около 3% голосов сверялись с распечаткой, чтобы обеспечить контроль. После извлечения данных из аппаратов, происходившего в условиях строгого надзора, их перевозили в ближайшую региональную избирательную комиссию, из которой по каналам телефонной и спутниковой связи они направлялись на ковер национальной избирательной комиссии.

Опыт Сингапура. Страна сегодня занимает первые позиции в мире по уровню зрелости электронного правительства. Однако для этого им пришлось пройти немалый путь.

В 1980—1985 годах был реализован первый национальный план компьютеризации, во время которого в автоматизированный вид переводилась отчетность и создавались процедуры обработки данных. В последующие десять лет был сформирован и внедрен национальный план по информационным технологиям. Лишь к концу его реализации стало возможно предоставление статической информации на веб-сайтах, форм для скачивания, поиск информации и т. д. То есть то, что в нашей стране планируется сделать на портале госуслуг. Но до его запуска им пришлось пройти почти 20 лет.

В последующие три года здесь разрабатывалось предоставление ведомствами собственных сервисов — заполнение налоговых деклараций, оформление лицензий. И лишь в 2003—2006 годах закончилось создание единого портала интеграции разрозненных сервисов различных государственных организаций.

Министр информации, коммуникаций и искусств Сингапура Луи Так Ю не скрывал, что секрет успеха в создании электронного правительства кроется в централизации. Здесь начали с того, что образовали экспертную группу высокого уровня, куда помимо чиновников вошли бизнесмены и

инженеры. Группа изучила структуру оказания госуслуг и предложила детальный план их перевода в электронный вид, включивший изменение управленческих процессов в самих ведомствах.

Организация государственного управления в области информационных технологий в Сингапуре существенно отличается от имеющейся в России тем, что здесь создан единый центр государственной технологической политики, который отвечает за информатизацию ведомств во всем Сингапуре. В ведение такого агентства по ИКТ входят закупка, внедрение и последующая эксплуатация систем электронного правительства. Например, в министерствах отсутствуют собственные ИТ-службы, эти задачи решают подчиненные Луи Так Ю, которых у него свыше 1200. Тем самым на организационном уровне в Сингапуре исключаются межведомственные барьеры и противоречия по использованию средств ИКТ, характерные для российской системы. «Конечно, системе управления в нашей стране нельзя сравнивать с Сингапуром ни по масштабам, ни по структуре, однако определенные элементы, в частности, согласование технологической политики ведомств, вводим сейчас и у нас», — сказал Игорь Щеголев.

Опыт США. В США под электронным правительством понимаются государственные компьютерные системы, предназначенные для взаимодействия с населением страны (гражданами США, а также иностранцами, например, туристами) и структурами, не входящими в правительство. Такими структурами могут быть бизнес, общественные организации, региональные и муниципальные органы власти и др.

Начало электронному правительству в США было положено созданием веб-сайта Президента США в 1993 году. Типичный пример систем электронного правительства — это представление в Сети информации о работе государственных структур и оплата налогов через Интернет.

Рабочая группа по электронному правительству, в которую вошло свыше 80 представителей от 46 правительственных агентств и бюро. Эта группа разработала документ «Стратегия электронного правительства», направленный на

повышение эффективности деятельности правительства. Рабочая группа пришла к выводу, что федеральное правительство может значительно улучшить эффективность обслуживания своих пользователей в предстоящий период от 18 до 24 месяцев, сосредоточившись на выполнении 23 высокоприоритетных обще правительственных инициатив, (впоследствии, как двадцать четвертая инициатива по электронному правительству, была добавлена обработка платежных ведомостей). Все предлагаемые инициативы позволят сэкономить несколько миллиардов долларов, уменьшая операционную неэффективность, сокращая затраты и избыточные расходы, в том числе и в подготовке излишнего количества документов. Эти инициативы обеспечат предоставление услуг гражданам в сроки, измеряемые в минутах или в часах, вместо сегодняшних дней или недель.

Рабочая группа по электронному правительству идентифицировала основные федеральные проблемы, которые могут найти свое решение в рамках концепции электронного правительства и электронного бизнеса. Проведенный рабочей группой анализ показал, что главным препятствием к созданию электронного правительства, ориентированного на гражданина является избыточность и пересечение функций и видов деятельности в различных правительственных агентствах. Так, например, из 28 видов бизнес-функций в среднем каждая функция выполняется в 19 агентствах, а каждое агентство в среднем вовлечено в выполнение 17 разных бизнес-функций. Для граждан это выливается в необходимость разрабатывать большое число дублирующих отчетов, требуя при этом от них посещения тысяч разных веб-сайтов и десятков центров вызовов для поиска нужной информации и получения требуемой услуги. Рабочая группа также идентифицировала ключевые барьеры, которые должны быть устранены для успешной реализации федерального электронного правительства. К числу основных барьеров относятся барьеры, связанные с культурой, архитектурой, доверием, ресурсами, а также с сопротивлением акционеров.

Президентское видение преобразования правительства на первое место ставит необходимость реформирования деятельности правительства, имея в виду сферу бизнеса и сферу

обслуживания людей. Именно поэтому в основе реформирования правительства лежат три следующих фундаментальных принципа:

- ориентироваться на граждан, а не на бюрократию;
- обеспечивать конкретность и результативность своих действий и программ;
- использовать рыночные механизмы и активно поддерживать инновации через развитие.

Электронное правительство является одной из правительственных инициатив. Перед федеральным правительством стоит задача улучшить и удешевить свои услуги путем создания ориентированного на людей электронного правительства, которое значительно повысит эффективность федерального правительства и увеличит его значимость для всех граждан страны. Необходимость перехода к электронному правительству очевидна, так как правительство является одним из самых крупным потребителей информационных технологий. Однако 45 млрд. долларов, которые правительство США потратило на ИТ в 2002 году, не привели к сопоставимому увеличению производительности в общественном секторе американской экономики. Это вызвано 4 причинами:

1. правительственные учреждения обычно оценивают свои ИТ с позиции их использования для обслуживания собственных потребностей и не принимают во внимание потребности граждан;
2. в 90-е гг. правительственные учреждения использовали ИТ для автоматизации своих рабочих процессов (как пишущие машинки и калькуляторы), а не для создания новых и более эффективных решений;
3. многие правительственные учреждения воспринимают ИТ как угрозу и часто идут на расточительные и излишние инвестиции для того, чтобы сохранить свое командное положение;
4. в большинстве случаев правительственные учреждения не обеспечивают возможностей совместной работы своих ИТ-систем.

Наглядный пример тому Департамент ветеранов, где новая онлайн-форма не способна взаимодействовать с уже работающими в офисах.

Администрация президента США, разрабатывая стратегию электронного правительства, намерена поддерживать проекты, направленные на улучшение совместной работы правительственных учреждений, в том числе электронное снабжение, электронные гранты, электронное регулирование, электронную подпись.

В настоящее время особое внимание федеральное правительство США уделяет:

- электронной торговле между государственными организациями и министерствами, проведению электронных торгов на поставку товаров и услуг для удовлетворения государственных нужд;
- обеспечению доступа населения к правительственной и административной информации;
- использованию смарт-карт, в том числе в федеральном правительстве;
- решению различного рода задач, в частности получению официальных документов через правительственные веб-сайты, оплате налогов, предоставлению статистической информации о работе государственного аппарата населению.

В целом можно сказать, что электронное правительство США в настоящее время находится на уровне агентства по требованию, что означает использование стратегии, ориентированной на внешнюю деятельность, но относительно низкий уровень развития электронного управления. Следующий за этим уровень — полностью электронное правительство. Что касается новых возможностей, то развитие электронного правительства упростит для граждан получение высококачественных услуг от федерального правительства и одновременно уменьшит стоимость этих услуг.

Переключение федеральных регулирующих процессов на онлайн-технологии обеспечит гражданам упрощенный доступ ко многим важным политическим решениям:

улучшит информированность граждан и повысит эффективность действий правительства. Порталы электронного снабжения и управления грантами будут делать транзакции с правительством или получение финансовой помощи от правительства проще, прозрачнее, быстрее и более исчерпывающими. Работа по управлению цепочками поставок даст возможность государственным структурам избежать ненужных действий и сохранить ресурсы.

В целом можно сказать, что развитие электронного правительства обеспечивает:

1. Высокое качество обслуживания клиентов безотносительно к тому, как граждане вступают в контакт с агентством — по телефону, лично или через веб-сайт;
2. Снижение расходов и уменьшение трудностей в осуществлении бизнеса с правительством;
3. Сокращение правительственных операционных расходов;
4. Предоставление доступа к правительственным сайтам и приложениям людям с ограниченными возможностями;
5. Повышение прозрачности и ответственности правительства.

Одновременно отмечается, что не решены проблемы в таких областях, как защита персональных данных, безопасность работы в сети, создание интерфейсов для людей с физическими недостатками, хотя и здесь имеется определенный прогресс. Таким образом, проведенное исследование правительственных сайтов показывает, что:

- в 2001 году уже 6% сайтов предоставляли возможность выбора языка;
- штаты США сильно различаются по уровню электронизации своих правительств. Наиболее продвинутыми оказались правительства штатов Индиана, Мичиган, Техас, Теннесси, Вашингтон, Калифорния;

- велико различие в электронизации деятельности различных правительственных органов федерального уровня. Наиболее передовыми являются такие ведомства, как Управление продовольственных и лекарственных продуктов, Министерство сельского хозяйства, Федеральная комиссия по связи, Министерство обороны, Министерство образования, Министерство здравоохранения;
- в целом сайты федерального правительства функционируют более эффективно и качественно, чем сайты правительств штатов;
- вырос такой показатель, как ответы на запросы граждан: в 2001 году ответы были получены на 91% запросов, тогда как в 2000 г. только на 80%.

Переход к «электронному правительству» начинается с выхода учреждений в Интернет, что приводит к фундаментальному переосмыслению структуры и роли государственных служб. Гражданин будет находиться «у руля», а государственные услуги и информация будут предоставляться в то время, в том месте и в том виде, как этого захотят люди. Удачно реализованные электронные государственные услуги будут открытыми, общедоступными, ориентированными на пользователя, интегрированными и основанными на принципе партнерства государства и частного сектора. Они не только привлекут тех людей, которые уже подключены к Интернету, но и смогут привести в Сеть тех, кто еще не знаком с ней. Главное для достижения этой цели — предоставить дополнительные услуги гражданам и частным компаниям.

В наиболее полном смысле, «электронное правительство» — это та инфраструктура, которую сегодня создают государственные органы, чтобы перейти к новым способам выполнения своих задач. Они состоят из трех видов ИТ-средств — инфраструктуры, вертикальных решений и различных точек доступа, таких, как общественные порталы.

Та сеть доступа к государственным службам, которая была разработана для граждан в физическом мире, это лучший способ для связи людей с государственными организациями и в виртуальном мире. Каналами предоставления

услуг для населения в Интернете могут быть государственный веб-сайт, электронный магазин или общественный портал типа MSN. В интересах государства предоставить своим гражданам максимально возможное число каналов провайдеров услуг. А общественные порталы могут за день привлечь столько людей, сколько государственный веб-сайт — за месяц или даже за год.

Разработка эффективной сети государственных услуг в Интернете требует технической интеграции между общественным порталом, который взаимодействует с клиентом, и провайдером услуг и государственным учреждением, которые выполняют работу. Различные участники такой сети не заключают между собой эксклюзивных соглашений; напротив, чтобы обеспечить необходимую для общедоступных отношений интеграцию, каждый участник действует на основе открытых и стандартных технических требований, и опубликованных бизнес-правил по предоставлению услуг.

Хотя бизнес-модель проведения операций по Интернету не может быть эксклюзивной, государственные службы должны обеспечить высокое качество предоставления услуг для населения и работоспособность цепочки взаимодействия с клиентом.

Таким образом, создание ЭП должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете это приведет к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

В будущем электронное правительство «одного окна» станет более актуально, чем сегодня. Эта тенденция будет являться следствием развития социальных сетей web 4.0. Данные технологии существенно расширяют возможности политической коммуникации и позволяют достичь новых форм интеграции между правительством, бизнесом и гражданами.

Правительством Российской Федерации 26 декабря 2013 году было подписано распоряжение № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов государственных и муниципальных услуг в электронном виде». Концепция разработана в соответствии с Указом Президента №601

от 7 мая 2012 года, согласно которой к 2018 году необходимо обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме для 70% граждан. При этом 90% жителей должны быть довольны качеством оказания госуслуг. Отмечено, что уже сформирована инфраструктура электронного правительства и население активно пользуется электронными сервисами. Теперь стоит задача повысить качество электронных госуслуг,

Концепцию разработала Минкомсвязь России совместно с Минэкономразвития России в соответствии с поручением главы кабинета министров и направлена на повышение качества и доступности электронных госуслуг.

В ней, в частности, идет речь о перепроектировании архитектуры СМЭВ и введении в систему новых функций: маршрутизации сообщений, динамического мониторинга событий, атрибутирования входящих и исходящих сообщений, мониторинга статусов.

Данная концепция предусматривает развитие Единого портала государственных и муниципальных услуг и упрощение регистрации на нем, а также создание единой системы справочников и классификаторов для государственных информационных систем.

Гражданам, согласно концепции, предоставят возможность оплачивать пошлины и начисления в режиме онлайн, удаленную запись на посещение ведомств и возможность получения результата оказания услуги специальным госкурьером.

В данном документе также указана необходимость формирования единого пространства доверия электронной подписи и развития системы межведомственного электронного взаимодействия.

Кроме того, в концепции определен перечень наиболее востребованных сервисов, подлежащих первоочередной оптимизации и переводу в полностью электронный вид.

Среди федеральных услуг приоритетными сделали государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним; предоставление сведений из Единого государственного реестра налогоплательщиков; регистрацию

автомобилей, транспортных средств и прицепов к ним; выдачу и замену паспортов гражданина Российской Федерации и другие.

Всего выделено в концепции 15 наиболее востребованных федеральных услуг, которые должны будут в первую очередь переведены в электронный вид.

Ведомства также внесли в концепцию 20 приоритетных госуслуг, оказываемых региональными и муниципальными властями и бюджетными организациями.

Среди них выдача разрешения на строительство, согласование проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, назначение и выплата пособия по уходу за ребенком, запись на прием к врачу и другие.

В настоящее время за счет сформированной инфраструктуры электронного правительства население активно пользуется электронными сервисами и теперь стоит задача повысить качество электронных госуслуг.

Правительство Российской Федерации распоряжением №2036-р от 1 ноября 2013 года утвердило Стратегию развития отрасли информационных технологий в РФ на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года. В целях реализации Стратегии была разработана и утверждена распоряжением Правительства №2602-р от 30 декабря 2013 года «дорожная карта» «Развитие отрасли информационных технологий», которая содержит конкретные мероприятия, которые федеральные органы власти должны реализовать, чтобы обеспечить опережающее развитие отечественной ИТ-отрасли.

При условии реализации всех предложенных в Стратегии мер и соответствующих мероприятий «дорожной карты», российская ИТ-отрасль должна вырасти в два раза, также вдвое должно увеличиться число высококвалифицированных работников ИТ-отрасли, а профессия программиста — занять место в списке четырех самых популярных профессий в России. В программе основной упор предлагается делать на развитие у российских программистов предпринимательских качеств.

Основными инвесторами в «дорожной карте» называются отечественные венчурные фонды, а крупнейшие иностранные фонды пока не стали активными игроками.

Исходя из всех перечисленных стартовых условий предлагается в первую очередь направить усилия государства на «развитие у специалистов отрасли навыков продвижения бизнеса и предпринимательской инициативы».

При этом делать акцент Минкомсвязи планирует на интернет-разработчиках, отдельно выделяя «онлайн-аналитику, онлайн-игры и сервисы, базирующиеся на распознавании образов и речи».

Предполагается предпринять и целый ряд других мер: поддерживать профильное образование, «улучшать институциональные условия ведения бизнеса в России», «совершенствовать механизмы финансирования компаний на ранних стадиях» и т. д.

Отдельно перечислены ожидаемые результаты и сроки их получения. В частности, 50 центров исследований в области ИТ на базе вузов и научных центров были открыты до 2018 г.

Заработало 11 технопарков общей площадью 350 тыс. кв. м., во II квартале 2015 г. утверждены 17 профессиональных стандартов в области ИТ.

В 2014—2018 гг. было выделено 125 тыс. бюджетных мест для приема на специальности высшего профессионального образования в области ИТ. Аналогичных мест в среднем профессиональном образовании — 25 тыс. В 2013 г. были разработаны проекты документов о расширении льгот по страховым взносам на компании с числом сотрудников от 7 до 30 человек.

Минкомсвязи в ближайшие годы работает для повышения качества наиболее востребованных электронных госуслуг, а не над увеличением их количества.

К июлю 2014 года на едином портале госуслуг (ЕПГУ) было зарегистрировано почти 10 млн человек, или каждый шестой пользователь Интернета в России. Всего на портале размещена информация о 70 тыс. государственных услуг. Наиболее востребованных услуг — 35, но они покрывают 80% жизненных ситуаций

В числе самых популярных: просмотр штрафов ГИБДД, оформление загранпаспорта, проверка задолженности по налогам, оформление пенсии, регистрация транспортного

средства, запись на прием к врачу и получение выписок из различных государственных информационных систем. Но то, как они работают, не всегда соответствует ожиданию современного человека, который привык к определенным электронным сервисам. Оптимизация качества и доступности этих услуг как раз и есть передний край работы ведомства.

При этом изменения уже происходят. После регистрации на ЕПГУ теперь создается учетная запись, и человек сразу может воспользоваться некоторыми госуслугами, а не ждать заказное письмо с кодом активации.

Чтобы сделать эту учетную запись полностью функциональной, появятся тысячи точек по всей стране, где можно подтвердить по паспорту. Эти точки будут открываться в отделениях «Почты России», а также в МФЦ. Сейчас таких точек всего 200, и это очень мало.

Для удобства россиян запущено дополнение к ЕПГУ — Beta.gosuslugi.ru. Там оказываются три самые популярные услуги: проверка штрафов ГИБДД, просмотр задолженности по налогам и долгов перед ФССП.

Минкомсвязи внедрило решения по оптимизации процедуры получения загранпаспорта, услуг Пенсионного фонда, получения сертификата на материнский капитал, распоряжения сертификатом и установления пенсий.

До 2015 года по 15—20 федеральным и региональным госуслугам был изменен сам бизнес-процесс. Большая часть из них работает так, чтобы гражданин максимум один раз пришел в ведомство и получил результат. Согласно данным Минкомсвязи, динамика пользования услугами примерно повторяет динамику прироста количества пользователей. В 2012 г. на ЕПГУ зарегистрировалось 4 млн человек, в 2013 г. — около 6,5 млн, в 2014 г. — уже 10 млн. За 2013 г. через портал было оказано примерно 12 млн электронных госуслуг. Количество граждан, которые воспользовались сервисами единого портала Госуслуг в 2020 году, составило 56 млн человек. Было оказано 230 млн услуг и сервисов. При этом качество информирования об оказании электронных госуслуг по сравнению с 2012—2013 годами значительно выросло.

Министерство массовых коммуникаций и связи РФ в своих отчетах информировало, что главными достижениями

ведомства стали реформирование «Почты России», отмена «мобильного рабства», борьба с опасным контентом в интернете, работа над увеличением уровня проникновения ШПД на всей территории страны и развитие механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Важным итогом работы Министерства связи и массовых коммуникаций РФ в 2013 г. также был закон, распространяющий льготы по страховым взносам для малых ИТ-компаний с численностью от 7 до 29 человек. Его принятие, по мнению представителей министерства, позволит создать до 25 тыс. высокопроизводительных рабочих мест для молодых и перспективных специалистов.

Сегодня один сотрудник ИТ-отрасли создаёт продукцию и услуги на сумму около 12 млн руб. в год, а вся отрасль из года в год увеличивает экспорт российских ИТ-продуктов за рубеж, который в 2013 году превысил \$5 млрд. Продажи российского ПО за рубежом в 2020 г. составили \$8,6 млрд (примерно 632,2 млрд руб.). Рост продаж по сравнению с 2019 г. оказался незначительным, отметили в своем исследовании эксперты «Руссофт» — всего 4,3%. При этом продажи софта на внутреннем рынке в 2020 г. достигли \$9,5 млрд (684 млрд руб.), рост по сравнению с 2019 г составил 8%. При таких прогнозах разработчики ПО считают, что на 2021 г. он составит не более 13%.

В результатах работы министерства значится и соглашение с крупнейшими операторами связи о строительстве сетей ШПД во всех населённых пунктах России с численностью населения от 10 тыс. человек.

Кроме того, в феврале 2014 г. были внесены поправки в закон «О связи», благодаря которым все населённые пункты с количеством жителей от 250 до 500 будут подключены к услугам ШПД по современным каналам связи. В ходе решения этой задачи оптоволоконные сети будут построены и во всех остальных, более крупных населённых пунктах.

К 2018 г. уровень проникновения широкополосного доступа в интернет, по планам министерства, достигнет 90—93%, так как современные услуги связи будут обеспечены во всех населённых пунктах с количеством жителей более 500. В

дальнейшем этот показатель должен достичь 96—97%, когда связь появится в населённых пунктах с количеством жителей более 250. Росстат опубликовал итоги исследования подключения домашних хозяйств в регионах, проведённого в 2019 году. Всего в настоящее время в России насчитывается 55,4 млн домохозяйств, из них доступ к Интернету имеют 76,9%, к широкополосному доступу — 73,6%. За год показатели в среднем по России почти не изменились — в 2018 году Росстат насчитал 76,6% подключенных к Интернету домохозяйств и 73,2% — к ШПД.

При этом в ряде регионов, по данным Росстата, изменения произошли весьма существенные, например, проникновение ШПД в Чеченской Республике выросло с 50,2% до 72,7%, в Республике Саха (Якутия) — с 62% до 77,6%, в Кабардино-Балкарской Республике — с 66,7% до 82,9%.

В процессе реализации концепции развития механизмов государственных и муниципальных услуг в электронном виде. На портале госуслуг в 2022 году доступны в электронном виде 511 услуг.

Одной из важнейших задач Минкомсвязи на ближайшие годы значится дальнейшая реализация «Стратегии развития отрасли информационных технологий на 2014—2020 гг. и на перспективу до 2025 г.»

7.4. РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОГРАММЕ «ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО»

Для повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий была разработана государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020)» утвержденная распоряжением Правительства от 20 октября 2010 г. № 1815-р., Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313

«Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)».

Приоритеты государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» определены Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212, Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, а также Стратегией развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р.

В соответствии с указанными документами повышение благосостояния, качества жизни и работы граждан, улучшение доступности и качества государственных услуг, повышение степени информированности и цифровой грамотности, развитие экономического потенциала страны с использованием современных информационных, телекоммуникационных и цифровых технологий являются приоритетными направлениями развития информационного общества в Российской Федерации.

Новая редакция государственной программы «Информационное общество», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 386-20, будет реализовываться до 2024 года.

Она определяет цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, направленные на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов.

Ответственным исполнителем Государственной программы является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Цель Государственной программы — повышение качества жизни и работы граждан, улучшение условий деятельности организаций, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Задачи Государственной программы:

— обеспечение качественными и доступными услугами связи и доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе универсальными услугами связи;

— развитие информационной среды и обеспечение равного доступа граждан к медиа среде;

— предупреждение угроз в информационном обществе, обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства;

— обеспечение за счет использования информационно-телекоммуникационных технологий реализации в электронной форме полномочий государственных (муниципальных) органов власти, в том числе полномочий по предоставлению гражданам и организациям государственных (муниципальных) и иных социально значимых услуг (исполнению функций), а также повышение качества государственного управления и оперативности взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и организаций.

Основными целевыми индикаторами и показателями успешной реализации Государственной программы определены:

— место Российской Федерации в международном рейтинге по индексу развития информационных технологий;

— доля пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», не сталкивавшихся с проблемами информационной безопасности, в общей численности населения, использовавшего информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» в течение последних 12 месяцев;

— доля домашних хозяйств, имеющих возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в общем числе домашних хозяйств;

— число высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности «Деятельность в сфере телекоммуникаций»;

— динамика производительности труда по виду экономической деятельности «Деятельность в сфере телекоммуникаций»;

— внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны);

— наличие опорных центров обработки данных в федеральных округах;

— средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак;

— стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения в общем объеме закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти программного обеспечения;

— стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения в общем объеме закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием программного обеспечения.

Государственная программа состоит из четырех подпрограмм:

1. «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»;
2. «Информационная среда»;
3. «Безопасность в информационном обществе»;

4. «Информационное государство».

Объем бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы за счет средств федерального бюджета за 2011—2024 годы составляет 2,6 триллиона рублей.

К 2024 году планируется достичь следующих ожидаемых результатов:

- осуществление взаимодействия государства, граждан и бизнеса преимущественно на основе применения информационно-телекоммуникационных технологий;

- принципиальный рост качества и доступности услуг почтовой связи, создание спектра новых услуг для населения на всей территории страны на базе почтовых отделений;

- обеспечение роста производительности труда и сокращение транзакционных издержек в экономике за счет стандартизации процессов, среды взаимодействия и внедрения информационно-телекоммуникационных технологий;

- обеспечение высокой степени интеграции Российской Федерации в мировое информационное общество;

- обеспечение осуществления большинства юридически значимых действий в электронном виде;

- создание на всей территории Российской Федерации современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей доступность качественных услуг связи и широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем для 95 процентов граждан страны;

- обеспечение прав и основных свобод человека в информационном обществе;

- предупреждение информационной изолированности отдельных граждан и социальных групп;

- достижение такого уровня развития технологий защиты информации, который обеспечивает неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, безопасность информации ограниченного доступа;

- обеспечение развития сервисов на основе информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе в сферах культуры, образования, науки и здравоохранения.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию Государственной программы за счет средств федерального бюджета составляет 2 594,6 млрд рублей, в том числе:

Программа «Информационное общество» тесно связано со «*Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы*», утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203.

«Стратегия» и план её реализации обязательны для выполнения всеми органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления.

Правовую основу настоящей Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденные Президентом Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие направления применения информационных и коммуникационных технологий в Российской Федерации.

«Стратегия развития информационного общества» — политический документ, определяющий цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики РФ в сфере применения ИКТ».

В указе говорится, что «Стратегия» нужна как условие формирования в стране «общества знаний». Определение последнего понятия таково: «Общество, в котором преобладающее значение для развития гражданина, экономики и государства имеют получение, сохранение, производство и распространение достоверной информации с учётом стратегических национальных приоритетов РФ».

Построение общества знаний и создание в России цифровой экономики является целью развития информационного общества.

Современная «Стратегия» посвящена главным образом технологиям, информационным и телекоммуникационным как важнейшему элементу национальной инфраструктуры.

«Стратегия» в предыдущей редакции действовала с февраля 2008 года имела целью «повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий».

К национальным интересам Стратегия относит:

- развитие человеческого потенциала;
- обеспечение безопасности граждан и государства;
- повышение роли России в мировом гуманитарном и культурном пространстве;
- развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы;
- формирование цифровой экономики.

Принципы развития информационного общества в РФ

— «Стратегия развития информационного общества» декларирует право гражданина на доступ к информации и «свободу выбора средств получения знаний при работе с информацией».

— Привычные гражданам (не цифровые) формы получения товаров и услуг сохраняются.

— При «сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях» должна соблюдаться «законность и разумная достаточность».

— Государство берёт на себя «защиту интересов российских граждан в информационной сфере».

Также документ содержит определение понятия «информационное пространство знаний». Это информационное пространство, основанное на знаниях.

Положение России в цифровом мире

В 2016 году в стране было 80 миллионов пользователей Интернета, говорится в документе. В настоящее время (в 2022 году) численность пользователей интернета в России насчитывает около 130 миллионов человек, его общий вклад в экономику РФ в 2021 году составил 9,5 триллиона рублей. Это составляет 90% населения.

В России на человека в среднем приходится два мобильных номера телефонов. Госуслуги в электронном виде получают более 56 миллионов граждан (рис.7.1).



Рис. 7.1. Госуслуги в электронном виде

Благодаря Интернету в 2020 году в России реализовано товаров и услуг в объёме, равном 2,5% ВВП страны.

Информационные технологии, активно используемые в России, основаны на зарубежных разработках, что «усложняет решение задачи по обеспечению защиты интересов граждан и государства в информационной сфере», так как их отечественные аналоги в настоящее время отсутствуют.

«Стратегия» констатирует, что «международно-правовые механизмы», обеспечивающие суверенитет государств даже в их национальных сегментах Интернета, отсутствуют.

Отдельно сказано о наполнении информационных ресурсов: «Российское общество заинтересовано в получении

информации, соответствующей высокому интеллектуальному и культурному уровню развития граждан России».

«Стратегия» видит приоритеты России в следующем:

- формирование информационного пространства с учётом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений;
- развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры Российской Федерации;
- создание и применение российских информационных и коммуникационных технологий, обеспечение их конкурентоспособности на международном уровне;
- формирование новой технологической основы для развития экономики и социальной сферы;
- обеспечение национальных интересов в области цифровой экономики.

Роль информации

Впервые в официальном документе, подписанном президентом, первостепенное внимание уделено самой информации, не средствам накопления и передачи данных, а наполнению Рунета, причём без абсолютизации роли Интернета как среды распространения знаний.

Цель формирования информационного пространства знаний, записано в «Стратегии», состоит в «обеспечении прав граждан на объективную, достоверную, безопасную информацию и создании условий для удовлетворения их потребностей в постоянном развитии, получении качественных и достоверных сведений, новых компетенций, расширении кругозора». Отдельно говорится, в частности, об информационной безопасности детей, о «продвижении» русского языка в мире и о поддержке «традиционных», т. е. существовавших задолго до Интернета, «форм распространения знаний».

«Стратегия» предполагает создать в стране информационное пространство знаний за счет:

- сохранения культуры и «общероссийской идентичности» народов РФ;
- формирования «безопасной информационной среды на основе популяризации информационных ресурсов, способствующих распространению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»;
- совершенствование механизмов обмена знаниями;
- формирование Национальной электронной библиотеки;
- обеспечение условий для научно-технического творчества;
- совершенствование дополнительного образования для привлечения детей к занятиям научными изысканиями и творчеством, развития их способности решать нестандартные задачи;
- развитие и использование образовательных технологий, в том числе дистанционных, электронного обучения;
- создание условий для популяризации русской культуры и науки за рубежом;
- разработка и реализация партнёрских программ вузов и «российских высокотехнологичных организаций»;
- формирование правосознания граждан, их «пользовательской культуры» и ответственного отношения к использованию информационных технологий;
- создание и развитие систем нормативно-правовой, информационно-консультативной, технологической и технической помощи в обнаружении, предупреждении, предотвращении и отражении угроз информационной безопасности граждан;
- совершенствование механизмов ограничения доступа к информации, запрещенной законом, и её удаления;
- совершенствование механизмов законодательного регулирования деятельности СМИ, а также таких средств обеспечения доступа к информации, как интернет-телевидение, новостные агрегаторы, социальные сети, сайты, мессенджеры;
- меры по эффективному использованию современных информационных платформ для распространения достоверной и качественной информации российского производства;

— насыщение рынка доступными, качественными и легальными медиа продуктами и сервисами российского производства;

— поддержка традиционных средств распространения информации (радио-, телевидение, печатные средства массовой информации, библиотеки).

IT-инфраструктура. «Стратегия» прежде всего обращает внимание на безопасность информационной и телекоммуникационной инфраструктуры страны, т. е. «недопущение подмены, искажения, блокирования, удаления, снятия с каналов связи и иных манипуляций с информацией».

Для устойчивого функционирования информационной инфраструктуры предлагается, в частности, обеспечить централизованное управление ею, постепенно перевести на госорганы и ОМСУ на использование инфраструктуры электронного правительства (её также предусматривается использовать для предоставления гражданам иных, негосударственных сервисов).

Слово «импортозамещение» в документе не употребляется, но почти всё, что касается IT-инфраструктуры, связано именно с импортозамещением. Документ ставит задачу поэтапного перехода к отечественным средствам криптозащиты данных, оборудованию, программному обеспечению и элементной базе.

«Стратегия» ставит задачи:

- создать российское общесистемное и прикладное программное обеспечение, телекоммуникационное оборудование и пользовательские устройства для широкого использования гражданами, субъектами малого, среднего и крупного предпринимательства, государственными органами и органами местного самоуправления, в том числе на основе обработки больших объемов данных, применения облачных технологий и интернета вещей;
- создать встроенные средства защиты информации для применения в российских информационных и коммуникационных технологиях.
- обеспечить использование российских информаци-

онных и коммуникационных технологий в органах государственной власти Российской Федерации, компаниях с государственным участием, органах местного самоуправления;

- создать справедливые условия ведения предпринимательской деятельности для российских разработчиков;
- проводить на региональном и международном уровнях мероприятия, направленные на продвижение российских товаров и услуг, в интересах российских организаций, развивающих и внедряющих отечественные информационные и коммуникационные технологии.

Предполагается также создание «централизованной системы мониторинга и управления единой сетью электросвязи РФ» и обеспечение возможности устойчивой, безопасной и независимой работы российского сегмента Интернета.

Отечественная ИТ-индустрия. «Стратегия» предусматривает достижение международной конкурентоспособности российских ИКТ. Цель — формирование новых рынков и лидерство на них.

К основным направлениям развития ИКТ в России в Концепции относят:

- конвергенция сетей связи и создание сетей связи нового поколения;
- обработка больших объемов данных;
- искусственный интеллект;
- доверенные технологии электронной идентификации и аутентификации, в том числе в кредитно-финансовой сфере;
- облачные и туманные вычисления;
- Интернет вещей и индустриальный Интернет;
- робототехника и биотехнологии;
- радиотехника и электронная компонентная база;
- информационная безопасность.

Экономика + социальная сфера

«Стратегия» в этом направлении предусматривает:

- совершенствование механизмов электронной демократии;
- использование ИКТ при проведении опросов и переписи населения;
- создание основанных на информационных и коммуникационных технологиях систем управления и мониторинга во всех сферах общественной жизни.

Информационные технологии будут применяться и развиваться не в ущерб традиционным, до-интернетовским формам взаимодействия граждан друг с другом и государством.

Для бизнеса «Стратегия», в частности, предусматривает:

- повышение доступности данных официального статистического учета и других достоверных сведений;
- создание условий для повышения доверия к электронным документам, осуществление в электронной форме идентификации и аутентификации участников правоотношений;
- упрощение представления бизнесом отчетности в органы власти, в т.ч. за счет специализированных информационных систем;
- обеспечение дистанционного доступа к банковским услугам, в том числе внедрение единых подходов к проверке сведений, предоставляемых при банковском обслуживании, в электронной форме;
- развитие трансграничного информационного взаимодействия, в том числе обеспечение трансграничного пространства доверия к электронной подписи.

Показатели достижения целей «Стратегии» и управление её реализацией. Правительством определена система показателей для оценки развития ИКТ и информационного общества, а также цифровой экономики, её влияния на темпы роста

ВВП. Также оценивается «состояние перехода к использованию организациями наукоемких технологий».

В управлении реализацией «Стратегии» участвуют правительство, администрация президента, аппарат Совбеза, ФОИВЫ, власти регионов, государственные внебюджетные фонды, институты развития, а также госкомпании.

7.5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Основными принципами реализации права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

- открытость и общедоступность информации;
- достоверность информации;
- соблюдение прав и интересов третьих лиц при предоставлении информации;
- ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение права на доступ к информации.

Организационно-правовая основа обеспечения информационной открытости органов власти в России была создана принятием Постановления Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти» от 12 февраля 2003 г. № 98. Оно является конкретизацией основных положений Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» от 1995 г.

Постановление № 98 предписывает федеральным органам исполнительной власти обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности путем создания информационных ресурсов, а также их регулярного

размещения в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет. Перечень, утвержденный Постановлением № 98, детально закрепляет те сведения, которые в обязательном порядке должны быть размещены на официальных сайтах государственных органов, входящих в число федеральных органов исполнительной власти.

Его развивает Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на их официальных сайтах информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных (с изменениями от 10.11.2022 г.).

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

В целях расширения возможности удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования современных информационно-коммуникационных технологий должно быть обеспечено:

- развитие ведомственных сайтов в сети Интернет, полноту и своевременность размещения на них соответствующей информации, удобство использования, а также доступ через них к данным, содержащимся в ведомственных информационных системах;
- формирование инфраструктуры общественного доступа к размещаемой в сети Интернет информации о деятельности органов государственной власти и предоставляемых государственных услугах организациям и гражданам;
- внедрение в практику деятельности ведомств центров обработки телефонных обращений граждан;

- создание единой системы информационно-справочной поддержки граждан по вопросам предоставления государственных услуг и взаимодействия граждан с государственными органами.

Сайты государственных органов в сети Интернет должны обеспечить:

- оперативное размещение информации, связанной с деятельностью ведомства, его организационной структурой, адресно-справочной информации, нормативных правовых актов, регулирующих деятельность данного государственного органа, информации о реализуемых ведомством программах и проектах, а также сведений о целевых и фактических показателях результативности его деятельности;
- оперативный доступ к открытой информации, содержащейся в ведомственных информационных системах;
- публикацию сведений о предоставляемых государственных услугах и условиях их получения, включая регламенты их предоставления, бланки форм, анкет и заявок, справочных и методических рекомендаций по их заполнению и сдаче, разъяснений для неподготовленных категорий граждан;
- организацию интерактивного взаимодействия с гражданами в рамках предоставления государственных услуг;
- обеспечение обратной связи и обработку обращений граждан.

В целях обеспечения полноты размещаемой информации, а также ее оперативного обновления и актуализации предусматривается формирование единых требований, определяющих общий детализированный перечень публикуемых сведений, порядок, сроки и регулярность их размещения и обновления, условия доступа к ним пользователей сети Интернет. Следует определить нормативно-технические требования к функциональности и информационной безопасности

сайтов государственных органов, обмену информацией и навигации между отдельными сайтами государственных органов. Предусматривается формулирование технологических и организационных требований, обеспечивающих полный, равный и недискриминационный доступ всем категориям организаций и граждан к сайтам государственных органов в сети Интернет.

На федеральном уровне, а также на уровне каждого субъекта Российской Федерации для размещения информации о деятельности государственных органов предусматривалось создание единого интернет-портала (портал государственных услуг), объединяющего в рамках общей системы навигации сайты соответствующих государственных органов в сети Интернет.

Для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и предоставляемых ими государственных услугах предусматривалось создание центров общественного доступа на базе отделений федеральной почтовой связи, региональных и муниципальных библиотек, на базе пунктов коллективного доступа, организуемых в рамках реализации механизма оказания универсальных услуг связи. Кроме того, центры общественного доступа, или информационные терминалы, должны устанавливаться в органах исполнительной власти, оказывающих государственные услуги организациям и гражданам.

В целях обеспечения удобства обращения граждан и организаций в органы государственной власти и получения необходимой справочной информации должны создаваться ведомственные центры обработки телефонных обращений.

При этом в случае обращения граждан в федеральный орган исполнительной власти запрос в центр телефонного обслуживания осуществляется по единому федеральному номеру, в случае обращения в региональные органы власти — по единому региональному номеру.

На уровне субъекта Российской Федерации предусматривалось создание единого регионального центра телефонного обслуживания.

Ведомственные центры обработки телефонных обращений должны обеспечивать:

- прием и обработку телефонных запросов организаций и граждан;
- предоставление организациям и гражданам общей справочной информации;
- предоставление справочной информации о времени и месте приема граждан, телефонах ответственных за взаимодействие с гражданами сотрудников, об условиях и о порядке предоставления государственных услуг;
- переключение на центр телефонного обслуживания другого ведомства в случае, если содержание обращения относится к сфере его компетенции;
- информирование заявителей об их правах и о порядке обжалования действий (бездействия) должностных лиц;
- предоставление заявителям информации о статусе и результатах оказания им государственной услуги.

В целях обеспечения эффективной организации создания и последующего функционирования ведомственных центров телефонного обслуживания предполагалось разработать единые требования, определяющие необходимый перечень и условия предоставления информации по телефонным обращениям, порядок взаимодействия с гражданами в случае телефонного обращения и технологические параметры функционирования указанных центров.

В целях обеспечения комплексной справочной поддержки граждан по вопросам взаимодействия с государственными органами предполагалось создать единую информационно-справочную систему.

Основой справочной системы должен стать единый реестр государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам, включающий информацию об условиях их получения, а также общий справочник общественных приемных, центров приема и обслуживания граждан государственными органами с указанием телефонов, времени приема и ответственных должностных лиц и порядка обжалования действий (бездействий) сотрудников государственных

органов при выполнении ими обязанностей по предоставлению государственных услуг.

Единая информационно-справочная система предназначена для обработки запросов со стороны граждан, поиска и определения ответственного государственного органа за предоставление государственной услуги или более подробной информации, а также доведения этой информации до сведения заявителя в режиме реального времени.

Система включает единый федеральный интернет-портал государственных услуг и федеральный центр обработки телефонных вызовов.

Федеральный интернет-портал государственных услуг обеспечивает через единую точку доступ организаций и граждан к реестру государственных услуг, предоставляемых органами государственной власти, предоставляет организациям и гражданам единый интерфейс доступа к информации государственных органов и получению государственных услуг с возможностью перехода на сайт в сети Интернет органа, ответственного за предоставление конкретной государственной услуги, или на единый интернет-портал (региональный портал государственных услуг) государственных органов субъектов Российской Федерации.

В интернет-порталах государственных услуг содержится также информация, необходимая для оплаты гражданами государственных услуг при их получении, в случаях, когда государственная услуга оказывается на возмездной основе, в том числе посредством сети Интернет, а также информация о способах оплаты. В случае регистрации пользователя и предоставления им дополнительных данных (возраст, род занятий и др.) интернет-портал государственных услуг информирует его о ходе оказания конкретной государственной услуги.

Федеральный центр телефонного обслуживания обеспечивает прием и обработку поступивших телефонных запросов от граждан, предоставление общей справочной информации, а также обеспечивает переключение их на ведомственные центры обработки телефонных обращений.

В рамках ФЦП «Электронная Россия» были разработаны различные проекты. Задача обеспечения открытости

государственной информации была обозначена в Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 года (с изменениями внесенными Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 года N 403)

Второе направление Программы — «Обеспечение открытости в деятельности органов государственной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов» предусматривало расширение объема информации и перечня информационных услуг, предоставляемых гражданам и хозяйствующим субъектам, а также формирование общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На этапе реорганизации Федеральной целевой программы «Электронная Россия» и подготовки второй редакции программы были зафиксированы следующие недостатки в сфере обеспечения открытости государственной информации. В частности, были выявлены следующие проблемные области:

- созданные в сети Интернет сайты органов государственной власти практически не поддерживают оперативное информационное обновление и не содержат сведений о необходимых условиях получения государственных услуг, что также затрудняет взаимодействие граждан с органами власти;
- недостаточными темпами развивается инфраструктура публичного (общественного) доступа населения к сайтам органов государственной власти и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения;
- получение населением и организациями государственных услуг, а также информации, связанной с деятельностью органов государственной власти, в большинстве случаев требует их личного обращения в органы государственной власти, а также предоставления запросов и другой необходимой информации в бумажном виде.

После принятия второй редакции ФЦП «Электронная Россия» в соответствии с постановлением Правительства РФ № 502 от 15 августа 2006 г., работа по данной теме была сконцентрирована в рамках третьего направления — «Обеспечение эффективности взаимодействия органов государственной власти с населением и организациями на основе информационных и коммуникационных технологий».

В частности, предполагалось выполнение следующих мероприятий:

- создание информационной системы ведения реестра государственных услуг и обеспечения информационной поддержки населения, а также создание системы предоставления информации из государственных информационных систем, в том числе электронных регистров, реестров, кадастров;
- обеспечение предоставления государственных услуг в электронном виде, в том числе с использованием сети Интернет.

Использование электронных форм коммуникаций для предоставления государственных услуг позволяет значительно ускорить и упростить их получение, расширить доступ к ним со стороны граждан и организаций, а также снизить расходы органов государственной власти на выполнение соответствующих функций. В этих целях в рамках указанного направления ФЦП «Электронная Россия» планировалось осуществить:

- анализ востребованности государственных услуг и готовности органов государственной власти к предоставлению их в электронном виде, формирование перечня до 10 государственных услуг для предоставления в электронном виде, в том числе с использованием сети Интернет, оценка необходимых расходов для реализации пилотных проектов;
- разработку порядка предоставления государственных услуг в электронном виде, в том числе с использованием сети Интернет;
- разработку и апробирование решений, поддерж-

вающих предоставление государственных услуг в электронном виде, их интеграция с государственными информационными системами.

В числе основных задач Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации обозначены укрепление государственных гарантий реализации конституционных прав человека и гражданина в информационном обществе, создание равных возможностей по доступу к информации, создание условий для обеспечения доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

С целью обеспечения открытости информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций были внесены изменения, в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002—2010 годы)», внесенными Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2010 года N 403.

Целью указанного мероприятия являлось повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления для всех категорий граждан, организаций и институтов гражданского общества и повышение качества административно-управленческих процессов за счет обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В рамках данного мероприятия к 2010 году было сделано:

- разработана концепция и реализованы меры по обеспечению общедоступности государственных информационных ресурсов с учетом мероприятий по обеспечению их целостности и достоверности;
- проводился ежегодный мониторинг открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;
- создан ряд информационных систем, обеспечивающих раскрытие информации о деятельности

органов государственной власти, в том числе информационная система мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг, государственная информационная система «Правоохранительный портал Российской Федерации», информационные системы ведения реестра саморегулируемых организаций;

- разработана методика мониторинга открытости и доступности информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;
- разработана автоматизированная информационная система ведения реестра официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;
- разработаны требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет;
- принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и утвержден перечень информации о деятельности органов государственной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти;
- создан и развивается портал Правительства Российской Федерации в сети Интернет;
- создан опытный образец портала Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации в сети Интернет;
- создан и развивается портал по вопросам деятельности Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в сети Интернет;
- создан программно-технический комплекс мониторинга средств массовой информации в интересах

Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации;

- приобретены и установлены технические средства и лицензионное программное обеспечение для сайта поддержки приоритетных национальных проектов в сети Интернет.

Современные принципы государственной открытости включают в себя несколько аспектов ее реализации — это не только увеличение открытости информации о деятельности органов государственной власти, но и расширение для граждан доступности информации из государственных автоматизированных баз данных, находящихся в ведении органов государственной власти и их подведомственных учреждений.

Наличие автоматизированного доступа к государственным базам данных позволяет создать инновационные методы взаимодействия государства и общества в широкой сфере отношений дает стимул для разработки современных инструментов автоматизированного анализа государственной деятельности на основе открытых данных, существенно снижает затраты на обеспечение автоматизированного межведомственного и межрегионального информационного взаимодействия.

Вместе с тем нормативные правовые акты и административные регламенты работы органов государственной власти не содержат норм, фиксирующих требования к инструментам обеспечения доступности информации о деятельности органов государственной власти. Доступ к информации о деятельности органов государственной власти, в том числе к социально значимой информации, оказывается в высшей степени затруднен. В свою очередь, ограниченность общественного запроса на получение государственной информации и наличие неофициальных механизмов получения информации у заинтересованных лиц (государственных служащих, экспертов, журналистов) способствуют консервации сложившейся ситуации.

Такое положение вещей снижает качество административно-управленческих процессов, а их непрозрачность способствует развитию коррупции и иных злоупотреблений.

Важной задачей в сфере обеспечения открытости информации о деятельности органов государственной власти является создание информационных систем для информирования граждан и организаций, получения государственных услуг в электронном виде в сфере предпринимательской деятельности и повышения эффективности мер по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства.

7.6. РАЗВИТИЕ СФЕРЫ УСЛУГ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ ЧЕРЕЗ МФЦ «МОИ ДОКУМЕНТЫ»

Организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) является необходимым мероприятием по повышению качества предоставления наиболее массовых и общественно значимых услуг всех трех уровней власти: федерального, регионального, муниципального.

Межведомственное взаимодействие организуется на основе соглашений, фиксирующих порядок документационного и информационного обмена, предельные сроки выполнения необходимых административных процедур и ответственность органов власти и МФЦ при предоставлении государственных услуг.

Схема работы МФЦ «Мои документы» приведена на рис. 7.6.1.

Результаты работы МФЦ демонстрируют сокращение сроков получения государственных услуг, снижение межведомственной волокиты, достигается существенный антикоррупционный эффект за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников и, как следствие, повышение комфорта



Рис. 7.6.1. Схема работы МФЦ «Мои документы»

и удовлетворенности граждан взаимодействием с государственными органами.

МФЦ позволяет минимизировать расходы на обеспечение условий качественного, доступного и комфортного получения государственных и муниципальных услуг в соответствии с утвержденными административными регламентами и заключенными соглашениями. Результаты проведенного мониторинга создания МФЦ показали, что почти 90% посетителей МФЦ высоко оценивают работу центров.

Как показали результаты исследований качества и доступности государственных и муниципальных услуг гражданам РФ, а также степени удовлетворенности граждан качеством работы государственных органов, проведенных Министерством в конце 2011 года, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее МФЦ) признаны населением самым удобным каналом получения комплекса услуг от различных ведомств.

Основной идеей МФЦ является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от необходимости получать справки в других госучреждениях, ходить по инстанциям или платить посредникам. От получателя требуется только подать заявление и получить результат в установленный срок, а всю остальную работу, в том числе межведомственное согласование, должны проводить сотрудники МФЦ и соответствующие государственные и муниципальные органы власти. Сроки предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ сокращаются благодаря организации взаимодействия ведомств на основании соглашений и административных регламентов.

Таким образом, МФЦ выступает в роли организатора процессов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Межведомственное взаимодействие организуется на основе соглашений, фиксирующих порядок документационного и информационного обмена, предельные сроки выполнения необходимых административных процедур и ответственность органов и МФЦ при предоставлении государственных услуг.

Создаваемые на территории Российской Федерации МФЦ позволяют гражданам получать самые разные услуги (получение паспорта, регистрация актов гражданского состояния, постановка на налоговый учет и пр.) в одном помещении и не взаимодействовать при этом с чиновниками непосредственно. Такой подход минимизирует моральные, материальные и временные издержки потребителей услуг, в связи с чем популярность МФЦ постоянно растет.

В настоящее время МФЦ может быть учреждение любой организационной правовой формы, соответствующее требованиям к функциям МФЦ, помещениям МФЦ, к взаимодействию МФЦ с заявителем и органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, и прочим условиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления

государственных (муниципальных) услуг» установлены требования к созданию и функционированию МФЦ в целях обеспечения единообразного применения таких требований в каждом из МФЦ на территории страны, в том числе требования к материально-техническому обеспечению МФЦ, к информационно-коммуникационным технологиям, применяемым в деятельности МФЦ, к взаимодействию МФЦ с органами государственной власти, местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, в том числе в электронном виде, к количеству окон приема и выдачи документов, к площади, к расположению МФЦ, к количеству и основным направлениям предоставляемых услуг.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закреплены особенности организации предоставления государственных услуг в МФЦ, функции, права и обязанности МФЦ, требования к соглашениям о взаимодействии, а также обязанности органов, предоставляющих государственные услуги и муниципальные услуги, в том числе их обязанность предоставлять МФЦ необходимые для осуществления госуслуг сведения и доступ к информационным системам, содержащим такие сведения.

Основными функциями МФЦ являются:

- прием запросов заявителей о предоставлении государственных или муниципальных услуг;
- представление интересов заявителей при взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, а также с организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- представление интересов государственных органов, органов местного самоуправления при взаимодействии с заявителями;
- информирование заявителей о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ, о ходе выполнения запросов о предоставлении госуслуг, а также по иным вопросам, связан-

- ным с предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг, а также с организациями, участвующими в предоставлении госуслуг;
 - выдача заявителям документов по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
 - прием, обработка информации из информационных систем государственных органов, органов местного самоуправления, а также выдача заявителям на основании такой информации документов, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376 г. «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» развило ФЗ № 210 и установило правила организации деятельности МФЦ.

На конец 2011 года в Российской Федерации действовало 655 офисов МФЦ в 62 субъектах Российской Федерации, а в конце 2012 года число МФЦ составило 1000. На 1 января 2016 года в России работали 2,7 тыс. центров и 10,1 тыс. офисов государственных и муниципальных услуг. По данным на ноябрь 2021 года в России функционирует 40022 окна обслуживания населения с расчетным охватом 179,26 млн человек.

По данным на начало 2021 года в России федеральными органами исполнительной власти, а также госкорпорациями и органами государственных внебюджетных фондов предоставляется 447 различных государственных услуг и только 143 государственные функции. Следует отметить, что при этом на 376 услуг (84%) из данного перечня утверждены регламенты, а значит, и стандарты их предоставления.

Динамика роста многофункциональных центров в России представлена на рис. 7.6.2.



Рис. 7.6.2. Динамика роста многофункциональных центров в России

Результаты мониторинга действующих МФЦ в субъектах Российской Федерации, организованного Минэкономразвития России в 2011 году показали, что среднее количество услуг, предоставляемых на базе МФЦ, около 110, из них государственных и муниципальных услуг — 93 (20 федеральных, 43 региональные и 30 муниципальных), услуг организаций — 17. Благодаря созданию МФЦ ожидание в очереди сократилось до 15 минут. Показатель охвата населения системой одного окна по состоянию на 1 марта 2017 года составил 96,6% от общей численности населения РФ.

Результаты работы МФЦ демонстрируют сокращение сроков получения государственных услуг, снижение межведомственной волокиты, достигается существенный антикоррупционный эффект за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников и, как следствие, повышение комфортности и удовлетворенности граждан взаимодействием с государственными органами.

Задача, на которую направлено расширение перечня услуг МФЦ, повышение доступности наиболее массовых и социально значимых услуг для граждан, а также уровня комфорта посетителей при получении услуг по принципу «одного окна». Распоряжением Правительства РФ от 18 сентября 2019 года №2113-р. утвержден список обязательных

к предоставлению государственных услуг в МФЦ, который составил 206 услуг, включая информационные услуги. Центры и офисы системы МФЦ обязаны выдавать посетителям выписки и справки из информационных систем органов власти, предоставляющих государственные услуги.

В этой связи необходима существенная оптимизация государственных и муниципальных услуг, обеспечение межведомственного взаимодействия. Должно быть обеспечено выполнение единых стандартов качества предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ на всей территории Российской Федерации.

Перечни государственных услуг, предоставляемых в МФЦ, утверждаются для государственных и муниципальных услуг соответственно на федеральном, региональном и местном уровнях.

В субъектах Российской Федерации утверждаются программы развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». При этом должен быть обеспечен контроль качества предоставления государственных и муниципальных услуг на всех уровнях публичной власти и централизованный учет, и мониторинг деятельности МФЦ.

Развитие многофункциональных центров является необходимым условием для формирования информационного общества, так как МФЦ должен не только обеспечивать доступ к порталам государственных и муниципальных услуг, но и содействовать повышению уровня компьютерной и правовой грамотности населения, преодолению «цифрового неравенства». Многофункциональные центры как раз и являются точками доступа населения к электронным государственным и муниципальным услугам.

Исследования показывают, что на территории Центрального федерального округа наблюдается наиболее высокая концентрация функционирующих окон обслуживания населения (34,6% в 2021 году при удельном весе населения округа в общей численности населения РФ 26,8% за 2021 год). ЦФО характеризуется наиболее развитой сетью МФЦ. На второй по численности населения федеральный округ (Приволжский, доля населения — 20%) приходится лишь

18,1% окон обслуживания населения. Аналогичная ситуация складывается и по другим округам. Наименее развита сеть многофункциональных центров на территории Северо-Кавказского федерального округа, где на 6,7% всего населения страны приходится лишь 4,9% всех окон обслуживания МФЦ по итогам 2021 года.

Для выравнивания возможностей населения субъектов Российской Федерации в получении качественных и доступных государственных и муниципальных услуг требуется создание многофункциональных центров практически в каждом городе, городском округе и муниципальном районе.

Информационные системы поддержки деятельности всех действующих на территории Российской Федерации многофункциональных центров в настоящее время объединяются в единую общероссийскую информационную систему поддержки деятельности многофункциональных центров, обеспечивающую:

- интеграцию с автоматизированными системами органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, задействованных в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг;
- интеграцию автоматизированных систем поддержки деятельности многофункциональных центров с информационными ресурсами, в том числе со Сводным реестром и Единым порталом государственных услуг;
- формирование отчетности о деятельности многофункциональных центров, необходимой для анализа и выработки предложений для дальнейшего совершенствования деятельности многофункциональных центров.

С МФЦ работают Пенсионный фонд, МФЦ МВД, ФНС, Роспотребнадзор, Росимущество, Росреестр, Фонд социального страхования и многие другие ведомства.

Через МФЦ можно получить не только паспорт и загранпаспорт, СНИЛС и водительское удостоверение, но и

ключи от электронной цифровой подписи, разрешение на оружие, полис ОМС, МФЦ дает возможность отправлять отчетные материалы в различные органы власти и коммерческие структуры через электронный портал, есть возможность записаться на приём к врачу, передать показания счётчиков, встать на очередь в детский сад, оформить материнский капитал.

В перечень предоставляемых услуг, наиболее востребованных и социально значимых для граждан, входят услуги:

- выдача, замена паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего его личность на территории Российской Федерации;
- оформление и выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего его личность за пределами территории Российской Федерации;
- выдача водительских удостоверений при замене, утрате и международных удостоверений;
- государственная регистрация рождения и смерти.
- Как уже было показано в параграфе 7.3. развитие Информационного общества в Российской Федерации является актуальной задачей для системы управления государством. С 2011 по 2020 годы осуществлялся проект «Информационное общество», который был продолжен в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 386-20. Документ поставил цели, задачи и направления деятельности государства по широкому внедрению информационных и коммуникационных технологий во все сферы своей деятельности.

Главное направление состоит в развитии информационного общества, создании современной национальной цифровой экономики. Также программа должна обеспечить *реализацию стратегических национальных приоритетов и дальнейшее развитие сети многофункциональных центров (МФЦ) с обеспечением глобальных интересов страны.*

С 2000-х годов доступность услуг и их качество являются критерием оценивания результативности деятельности органов власти, а также итогами реализации государственной и муниципальной политики.

Электронный портал Госуслуг за эти годы стал реальным связующим звеном жителей с органами власти. За это время количество посетителей, использующих портал Мобильное приложение увеличилось до 103 млн. человек, выполнено услуг в объеме 150 млрд. руб., направлены 600 млн обращений посетителей в электронном виде в различные структуры, 48 млн заявлений, отправленных в органы здравоохранения для организации лечения и профилактики.

С декабря 2020 года Правительство РФ расширило количество услуг, предоставляемых центрами, когда МФЦ дает возможность оформлять электронную цифровую подпись и выполнять услуги по организации и развитию предпринимательства. Субъекты Федерации могут создавать профессиональные рабочие места напрямую связанные с Госреестром, ЗАГС во всех структурных отделениях МФЦ. В связи с принятием закона об электронных трудовых книжках, граждане при обращении в центр не должны предъявлять бумажный вариант этого документа. Кроме того, с 2020 года центр имеет право направлять иски в судебные инстанции.

С 2021 года центры оказывают услуги по межрегиональным сделкам с недвижимым имуществом.

С конца 2021 центры стали регистрировать детские выплаты, отчеты для налоговиков и законодательно оформлять документы на недвижимое имущество. В 2022 году у жителей появилась возможность получать на портале госуслуг в личном кабинете в электронном виде документы о смерти

В том же году в центрах стало возможно получать услуги и выплаты, которыми с недавнего времени занимался Пенсионный фонд — например, оформлять единовременное пособие при передаче ребёнка в семью и компенсации подвергшимся воздействию радиации. Всего данные выплаты охватывают более двух миллионов человек.

К концу 2023 года большинство государственных и муниципальных услуг будет предоставляться непрерывно в

режиме 24/7, то есть, 24 часа в сутки семь дней в неделю. Большинство из них к концу 2023 года будет предоставляться в электронном виде, когда не требуется непосредственное участие заявителя. Эта технология уже реализуется МФЦ в Белгороде, Воронеже, Калининграде и Чувашии.

К 2024 году за счет использования искусственного интеллекта (ИИ) планируется сократить время предоставления документов до 10 раз, а в результате уменьшения недоработок в документах за счет сокращения количества ошибок качество услуг в сфере предпринимательства повысится в 2,5 раза.

Для изучения и стандартизации передового опыта в работе МФЦ каждый год организуется конкурс «Лучший многофункциональный центр России», победителями которого в 2021 году в категории «МФЦ крупных городов» стали Москва, Иркутская, Ульяновская и Тюменская области.

К числу показателей, по которым осуществляется оценка работы МФЦ, участвующих в конкурсе, относятся спектр оказываемых услуг, оценка работы посетителями, соответствие режимам деятельности, шаговая доступность центров, уровень онлайн услуг, количество и качество других сервисных услуг, степень внедрения цифровых технологий и т. п. В состав конкурсных комиссий входят сотрудники, представляющие Правительство РФ, налоговой службы, органов внутренних дел. Информационных агентств, консалтинговые структуры, Росреестр и др.

Согласно Приказа от 22 марта 2019 г. № 155 Минэкономразвития введены в действие Методические рекомендации по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. В документе усовершенствован регламент деятельности информационно-аналитической системы мониторинга качества госуслуг — ИАС МКГУ, в частности, портал «Ваш контроль», служащий для оценки качества региональных и местных услуг и сервисов.

Оценка государственных услуг на Федеральном уровне устанавливается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 и от 27 сентября 2011 г. № 797. В документах предусматривается,

что руководство центров должно отвечать установленным показателям кроме времени предоставления услуги. Это дает возможность дифференцированно установить степень ответственности и уровень оказания услуг структурами министерств и МФЦ на каждой стадии предоставления услуг.

Оценка услуг может осуществляться путем смс-опросов с использованием мобильных средств связи, терминальных устройств самих МФЦ, портала ЕПГУ, а также через сайт «Ваш контроль», который дает возможность оценить качество услуг и направить гражданам свои предложения по его повышению.

Число граждан, оценивших качество государственных услуг через разработанную Минэкономразвития систему «*Ваш контроль*», превысило несколько миллионов человек, общее число оценок превысило 6 миллионов. Полученные от граждан оценки позволяют оценить работу территориальных органов исполнительной власти МВД, ФНС и Росреестра, ФНС, Пенсионного Фонда и др. Также система охватывает все услуги федеральных ведомств, оказываемые гражданам через МФЦ.

На основании мнений граждан формируется сводная оценка работы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Система оценки качества государственных услуг позволяет выявлять «узкие места» и оперативно принимать необходимые для улучшения ситуации меры. Оценки, полученные от граждан, стали частью системы оценки работников соответствующих ведомств на местах и будут влиять на их карьеру.

Оценки поступают в систему «Ваш контроль» по максимально широкому набору каналов. Посетителям МФЦ предлагается оценить свои впечатления через инфоматы или планшетники у окон, где оказываются услуги. У пользователей есть возможность зайти на сайт, или с виджета, размещенного на сайте федерального ведомства, или по ссылке с единого портала госуслуг, заполнить анкету.

При заполнении анкеты или ответе на звонок оператора получатель госуслуг оценивает качество госуслуги как минимум по пяти критериям: время предоставления, время

ожидания в очереди, вежливость и компетентность сотрудника, комфортность условий в помещении, доступность информации о порядке предоставления услуги.

Общий уровень оценок достаточно высок (4,5 балла). Самый высокий процент «пятерок» и «четверок» ставят государству посетители МФЦ — 4,7 балла. По статистике, больше всего граждане недовольны временем ожидания в очереди.

Благодаря работе системы становится возможным оценка эффективности оказания государственных услуг через различные каналы.

Минэкономразвития ведет мониторинг результатов внедрения регламента, обязывающего чиновников оперативно отвечать на отзывы, которые получатели госуслуг оставляют на сайте «Ваш контроль».

Все показатели оценки работы руководителей за год суммируются. По результатам деятельности за этот период работа руководителей МФЦ оценивается на «4» и «5», которых должно быть не меньше 85%. В этом случае его работа признается эффективной.

К недостаткам работы в МФЦ следует отнести то, что на сегодняшний день большого количества желающих трудиться в МФЦ не наблюдается, так как здесь приходится выполнять большой объем работ при невысокой зарплате. При этом каждый сотрудник обязан пристально следить за законодательными изменениями, изучать действующие документы, педантично выполнять требования служебного регламента.

Работу сотрудников контролирует руководство, обращая внимание на такие показатели эффективности как: расход времени на прием одного посетителя; общее качество предоставленных услуг; манера общения с гражданами; внешний вид и пр. Что касается внешнего вида работающих в МФЦ сотрудников, то они должны соблюдать утвержденный дресс код.

Специалист также должен заботиться о повышении собственной квалификации и стремиться к увеличению эффективности труда. От того, насколько сознательно относится сотрудник к обязанностям и как вообще он работает зависит его зарплата и карьерный рост.

Кроме того, при постоянной работе с людьми у работников возникают постоянные стрессовые нагрузки.

Остановимся на отдельных моментах организации деятельности МФЦ (Мои документы) в Москве, которая является флагманом в этой сфере деятельности в РФ и среди крупнейших мегаполисов мира.

С 2022 году в городе функционирует 132 организации «Мои документы», в их состав входит 126 райцентров, 5 флагманских центров, услуги реализуются на территории ВДНХ в специальном Дворце.

В настоящее время на портале mos.ru предлагается 380 видов услуг и сервисов, их посещает около 14,4 миллиона граждан, а Центры госуслуг в Москве в 2021 году оказали свыше 25 миллионов услуг.

Успешная работа московских офисов в 2021 году позволила перевести отдельные услуги в онлайн-формат. За счет чего клиентов, обратившихся в центры «Мои документы», уменьшилось на 700 тысяч. На 2022 год предусмотрено сокращение на 1,3 млн. человек.

В отдельных офисах стали оказывать дополнительные услуги, в том числе, выдачу прав водителям в день обращения, оформление документов на обеспечение средствами детей-сирот и детей, оставшихся без родителей, принимаются заявки по представлению специального городского жилья. Также в связи с передачей в офисы отдельных услуг Пенсионного фонда появилась возможность выдачи посетителям выписок из документов о рабочем стаже, документы для жителей о возможности досрочного выхода на пенсию, получения возможности пользования медкартой в электронном виде. Широко используется горожанами безналичная оплата за услуги через терминалы МФЦ, которой воспользовалось 1 млн человек.

С помощью смонтированных в 31 центре современных комплексов по диагностике заболеваний москвичи могут получать предварительную информацию о своем здоровье для обращения к врачу. Данной услугой воспользовалось 25 тысяч посетителей.

С участием МФЦ в Москве организованы мероприятия «Спортивные выходные», вместе с Архивом города выставка — «Москва — с заботой об истории». Кроме того, офисы

имеют возможность участвовать в переписной деятельности, на территории МФЦ реализуются марши «Бессмертный полк» и «Сохраним память. Москва с заботой об истории».

Анализ востребованности услуг показал, что в 2020 году на первом месте оказались услуги, связанные жилищным учетом, на втором — обращения по получению социальных карт, третье занимает оформление регистрации, четвертое связано с перерасчетом платежей за ЖКУ, далее расположились услуги по получению информации из ЕГРН и индивидуальные услуги, получаемые на портале mos.ru в личном кабинете.

Несмотря на очевидные успехи в работе МФЦ, изучение их деятельности позволило выявить определенные проблемы, требующие решения. Одна из них — это перевод услуг в электронный вид. Анализ данных Министерства экономического развития показывают, что в настоящее время в электронном виде:

- можно получить информацию о сроках и порядке предоставления услуг (услуги с ЕПГУ и РПГУ) по 637 из 1336 — (48%);

- записаться на прием по 152 из 1005 услуг — (15%);

- сформировать запрос на получение по 17 услугам из 1336 — (1%);

- оплатить государственную пошлину по 181 услугам из 226 — (80%);

- получить сведения о ходе выполнения запроса по 315 услугам из 1258 — (25%);

- осуществить оценки качества предоставления услуг по 308 услугам из 1336 — (23%);

- досудебное обжалование по 520 из 1186 услуг — (44%).

Проще всего решается вопрос по оплате государственных пошлин, так как их небольшое количество от всего перечня услуг, и при этом основная часть является бесплатной.

По остальным вопросам получения услуг в электронном виде необходимо совершенствовать механизмы, так как, несмотря на то что запись на прием в орган власти или МФЦ осуществляется через сайт, их работа требует корректировки.

К техническим и организационным недостаткам следует отнести:

- неудобное территориальное расположение органа власти или центра;
- большая загруженность и большие очереди;
- требование избыточных документов и сведений, большие сроки поучения услуги;
- по ряду услуг высокие государственные пошлины;
- неудобный режим работы органа власти для большинства трудоспособного населения;
- сложность заполнения заявлений.

Также ряд проблемных вопросов вызывает недостаток материальных и денежных средств для организации онлайн услуг.

Оказание слуг в электронном виде дает возможность разделить процессы обращения за услугой и получения результативного ответа. При этом, контакт населения с государственными органами должен реализовываться путем использования онлайн связи, центров оказания услуг, а в случае необходимости, через коммерческие структуры, выполняющие финансовые или страховые услуги.

Электронное предоставление документов МФЦ позволяет выполнять комплексное сервисное обслуживание населения по всем видам услуг, имеющимся в распоряжении центров.

Данная комплексная технология дает возможность уменьшить их затраты в результате исключения промежуточного звена в виде государственных структур и включения средств коммерческих систем в смету МФЦ при оказании им услуг центра.

Для исключения жалоб населения на работу сотрудников необходима разработка морально-этического кодекса поведения сотрудников МФЦ, которому они должны следовать, в соответствии с «Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих».

Сотрудники должны соответствовать нормативам Кодекса, а также не допускать инцидентов, которые могут принести вред деятельности органов власти.

Грубость, невежливость, отказ в помощи и ошибки в предоставляемой информации являются недопустимыми в организации работы МФЦ городов.

Анализ полученных данных дает возможность сделать вывод о том, что проблемы, выявленные в деятельности МФЦ городов, в том числе, в Москве, носят больше управленческий характер связанные с организацией сети центров в городах. Они касаются в большей степени формирования эффективной организационной структуры, грамотного распределения руководителем обязанностей между подчиненными, а также контроля и координации деятельности, как отдельных специалистов, так и всего учреждения в целом.

Для совершенствования работы центров по комплексному выделению услуг предлагается ряд мероприятий, которые необходимо реализовать в деятельности органов власти и офисов.

К кардинальным предложениям относится сокращение отраслевых услуг и в дальнейшем полная передача их оказания центрам. Такая реорганизация в сфере услуг сократит контакты должностных лиц и заявителей, что позволит снизить возможность возникновения конфликта интересов и уменьшение коррупционной составляющей.

С увеличением спектра услуг в МФЦ, необходимо дальнейшее создание и развитие их сети на территориях городов. Места расположения новых центров должны быть оптимальны с точки зрения транспортной и шаговой доступности для населения.

Необходимо открытие дополнительных флагманских центров на территории каждого города. Помещения МФЦ должны быть удобны для получения услуг, в них необходимо организовать места ожидания для населения, для удобного заполнения документов, заявлений, требуется постоянное присутствие специалиста в зале для помощи в работе с необходимой информацией, что приведет к сокращению времени, проводимого заявителем в центре.

Формы подачи заявлений, в том числе в электронном виде должны быть понятны всем посетителям, так как они обладают разными навыками и уровнем знаний по получению услуг.

Кроме того, необходимо на сайте ЕПГУ создать раздел «Помощник» с инструкцией, позволяющей задать интересующий вопрос и получить удовлетворительный ответ.

В результате при очном взаимодействии заявителя со специалистом должно сократиться количество нереализованных обращений населения. Это положительно отразится на сокращении времени для получения необходимой услуги. Разделение окон на получение услуг — короткой или длинной, позволит также улучшить работу МФЦ в целом.

Систематическая оценка эффективности деятельности специалистов центров, а также их переподготовка специализированными Учебными центрами позволит сформировать штат из высококвалифицированных и профессиональных работников МФЦ, дает возможность осуществить их универсализацию.

Предлагается при подготовке бакалавров в рамках направления «Управление умным городом» ввести специализацию «Специалист в сфере оказания государственных и муниципальных услуг», что позволит обеспечить МФЦ квалифицированными специалистами.

Перспективы карьерного роста дают возможность сокращения текучести кадров в МФЦ. Однако, так как основной штат специалистов центров состоит из лиц, женского пола в возрасте до 30 лет, то следует учитывать возможность их ухода в декретный отпуск на длительный период. При этом необходимо учитывать, что при их возвращении на работу для скорейшего восстановления профессиональных навыков требуется закрепление на первый период времени за высококлассными специалистами, то есть организовать группы наставников.

Успешное внедрение электронного документооборота и электронного межведомственного взаимодействия предполагает высокий уровень подготовки специалистов в сфере компьютерной и электронной техники, для чего необходима систематическая переподготовка и повышение квалификации персонала.

При проведении мониторингов по оценке эффективности предоставления услуг необходимо учитывать мнение самих сотрудников МФЦ. Это позволит выявить уровень условий труда для специалистов, оценить квалификацию руководителей, возможность карьерного роста и повышения квалификации, уровень материального поощрения, степень

нагрузки на каждого специалиста и физическую возможность выполнять производственные задания.

За счет внедрения новых механизмов организации, финансирования и контроля деятельности центров оказания услуг возможен рост их качества.

Для этого требуется:

- реализация системы договорных отношений МФЦ с со всеми органами исполнительной власти и их структурами;
- развитие контрольных функций по реализации требований административных регламентов по предоставлению услуг органами власти всех уровней;
- нормативное формирование требований к компетенциям сотрудников центров;
- организация подготовки работников МФЦ передовым способам взаимодействия с посетителями, своевременное повышение их квалификации.

Сотрудники МФЦ должны учитывать категории жалоб со стороны потребителей услуг и условия их возникновения, в случае если заявитель не умеет пользоваться электронными ресурсами и сайтами для оценки деятельности через портал «Ваш контроль».

Совершенствование организации и проведения мониторингов по оценке деятельности МФЦ является важным направлением в развитии сети центров. Важно правильно обосновать полученные данные при проведении опросов, экспериментов, «контрольных закупок».

Помимо официального сайта «Единый портал государственных услуг», портала отзывов «Ваш контроль» и мобильного приложения «Госуслуги», требуется разработать и внедрить отдельное мобильное приложение, дающее возможность электронной оплаты государственной пошлины за оказание определенных услуг.

Для удобства населения эту функцию следует расположить в мобильном приложении «Госуслуги», к которому население уже адаптировалось. Следует разработать и закрепить нормативное разделение МФЦ на категориям в зависимости уровня и количества оказываемых услуг. Необходимо

расширять сеть МФЦ на создание которых не нужно значительных средств.

К числу задач, которые необходимо решать по улучшению работы центров и росту качества выделяемых услуг следует отнести:

- увеличение спектра и качества онлайн услуг во всех регионах страны;
- постоянный контроль за деятельностью МФЦ со стороны общественности и органов власти;
- расширение электронного обмена органов власти с МФЦ;
- формирование единой системы управления качеством работы сети МФЦ.

В связи с переводом услуг в онлайн формат, на площадях МФЦ требуется создать условия для улучшения коммуникационного взаимодействия органов власти с населением. В них следует разместить приемные для посетителей, организовать центры помощи по взаимодействию с жителями, а также организовать прием обращений граждан о различных правонарушениях.

В настоящее время существует еще одна проблема, связанная с регулированием этапов осуществления услуг, часто отличающихся необъективностью, некорректным сбором, предоставлением и анализом данных о состоянии эффективности деятельности МФЦ на территории каждого субъекта РФ, что снижает достоверность в составлении рейтинга субъектов РФ.

Осуществление решений по внедрению и реализации разработанных мероприятий, а также по улучшению деятельности МФЦ, даст возможность улучшить их работу, сократить сроки получения услуг заявителями, уменьшить коррупционные риски и снизить время ожидания получателем услуг в самом многофункциональном центре, повысить их качество.

7.7. АУТСОРСИНГ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Достижение целей, проводимой в Российской Федерации административной реформы, возможно за счет разработки и внедрения механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов.

Аутсорсинг административно-управленческого процесса заключается в передаче исполнения отдельных элементов административно-управленческого процесса внешней, негосударственной организации (хозяйствующему субъекту) с целью повышения их качественных характеристик, результативности и уменьшения затрат на их реализацию.

В федеральных правовых актах термин «аутсорсинг» с середины 2000-х годов начал активно использоваться в связи с проведением административной реформы, и прежде всего с реализацией Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах. В соответствии с Концепцией разработка и обеспечение применения принципов и технологий аутсорсинга являлись одной из составляющих оптимизации функций органов исполнительной власти. На дальнейшее продолжение реализации административной реформы направлен раздел «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения» Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) // СЗ РФ от 12.07.2010, № 28, ст. 3720. В соответствии с данным разделом аутсорсинг должен стать одним из основных направлений повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти (выполнения возложенных на них функций).

Таким образом, с точки зрения законодателя, внедрение механизмов аутсорсинга в деятельность органов

исполнительной власти должно быть направлено на экономию бюджетных расходов в сфере выполнения государственных функций, оптимизацию численности государственных гражданских служащих, повышение доступности, оперативности и качества административно-управленческих процессов, обеспечение оптимизации деятельности, функций и структур органов исполнительной власти.

Для целей практической реализации положений Концепции распоряжением Правительства РФ № 1789-р был одобрен План мероприятий по проведению административной реформы в РФ, О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 года: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ от 14.11.2005 № 46, ст. 4720. ряд пунктов которого посвящен внедрению практики аутсорсинга. Однако внедрение аутсорсинга административно-управленческих процессов удалось реализовать лишь в отдельных федеральных округах и немногочисленных субъектах РФ. Связано это, прежде всего, с отсутствием должного правового регулирования, т.к. положения относительно аутсорсинга носят декларативный характер. При этом необходимо отметить, что аутсорсинг (при правильной организации данного процесса и наличии надлежащей правовой основы) позволяет сократить расходы бюджета, повысить эффективность и качество предоставления услуг, сфокусировать внимание органов власти на основной деятельности, обеспечить доступность новых технологий и методов управления, сократить число персонала, осуществляющего обеспечивающие функции.

В рамках реализации Программы разрабатывались отраслевые (ведомственные) планы по повышению эффективности бюджетных расходов в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными совместным приказом Минфина России № 182н и Минэкономразвития России № 674 от 23.12.2010 года, где рекомендовалось включать в ведомственные планы мероприятия по «передаче оказания государственных услуг (выполнения работ), связанных с реализацией государственных функций, специализированным организациям, саморегулируемым организациям, размещению государственных заказов на соответствующие услуги

(аутсорсинг), оптимизации (сокращению) численности государственных служащих за счет передачи исполнения государственных функций на аутсорсинг и перехода к оказанию услуг в электронной форме». Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов: Приказ Минфина РФ № 182-н, Минэкономразвития РФ № 674 от 23.12.2010.

Для развития предпринимательства в Российской Федерации важно не только применять нормы действующего законодательства Российской Федерации на практике, но и учитывать стратегические перспективы, отражающие соответствующие интересы. В целом научная концепция предпринимательского права базируется на совокупности системы рыночного хозяйства и объективной необходимости государственного регулирования этой системы.

Так, в рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы сформулированы следующие базовые цели: оптимизация и модернизация административно-управленческих процессов за счет внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов, включая электронные административные регламенты; внедрение механизмов досудебного обжалования и административной юстиции; обеспечение внедрения механизмов прозрачности и эффективного взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Для достижения указанных целей, в том числе предполагается разработать и внедрить *механизм аутсорсинга* административно-управленческих процессов. Кроме того, аутсорсинг может выступать и как средство административной реформы, и как метод повышения эффективности управленческих процессов, и как основание возникновения договорных отношений и т.п.

На рис.7.7.1 приведена взаимосвязь аутсорсинга и элементов административной реформы.



Рис.7.7.1. Взаимосвязь аутсорсинга и элементов административной реформы

В целом, органы исполнительной власти имеют возможность рассматривать и применять аутсорсинг как способ (механизм) передачи на конкурсной основе некоторых своих полномочий внешним исполнителям — **аутсорсерам**, обладающим необходимыми знаниями, производственными возможностями, материально-технической базой, что обусловливается необходимостью развития аутсорсинга в виде способа повышения эффективности управленческих процессов.

Кроме того, аутсорсинг административно-управленческих процессов подчеркивает самостоятельность предпринимательской деятельности, т. е. свободу в выборе направлений

и методов работы, независимое принятие решений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственное осуществление прав, гарантию их соблюдения, судебную защиту.

Насколько положительно или отрицательно скажется практика применения аутсорсинга на деятельности органов исполнительной власти и на сфере бизнеса, пока еще непонятно, и не все бизнес-структуры фактически готовы к ее реализации. И это несмотря на то, что речь идет об осуществлении аутсорсерами коммерческой деятельности.

Отсутствие практики аутсорсинга препятствует оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействию коррупции, повышению эффективности таких административно-управленческих процессов, как обеспечение внедрения новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями государственных органов, организация подбора кадров, предоставление услуг связи, финансовый учет.

Мировой опыт свидетельствует, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств.

Органы исполнительной власти должны будут провести полный учет всех расходов на выполнение ими ряда функций, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга этих функций и определить целесообразность продолжения их выполнения. В рамках данного направления будут решены задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, созданию перечня функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработке и внедрению комплексной прозрачной системы учета расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями, разработке типовых процедур и технологий проведения

аутсорсинга, разработке процедур и механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов, разработке и реализации механизмов, стимулирующих государственные органы проводить аутсорсинг.

Так, в 2006 г. в рамках административной реформы должна была быть проведена работа по формированию механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов. В 2007 г. предполагалось уже пробное внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов. А 2008 г. должен ознаменоваться внедрением системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

Но до настоящего времени разработка и внедрение системы, принципов и механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов на территории Российской Федерации не реализованы.

В целом, при анализе административно-управленческого процесса можно сделать вывод о том, что он осуществляется органами исполнительной власти для обеспечения исполнения государственных функций, включающих не только осуществление управления или контроля (надзора), но и осуществление государственного или муниципального заказа, информационно-аналитического и организационно-технического обеспечения и т. д.

Действительно, в силу того, что административно-управленческие процессы в органах исполнительной власти всех уровней публичной власти недостаточно организованы и часто неэффективны, можно рассматривать данное направление административной реформы как одно из ключевых, но только при формировании эффективной модели аутсорсинга.

Соответственно, *аутсорсинг административно-управленческого процесса* заключается в передаче исполнения отдельных элементов административно-управленческого процесса внешней, негосударственной организации (хозяйствующему субъекту) с целью повышения их качественных характеристик, результативности и уменьшения затрат на их реализацию.

Основной *целью аутсорсинга* является возможность оптимизации функционирования организации посредством

сосредоточения деятельности на главном (ведущем) направлении. Если же говорить о данной категории в контексте государственного (муниципального) управления, то целью аутсорсинга является передача сторонней организации некоторых функций или частей *административно-управленческих процессов*, т. е. процессов, которые осуществляются органом исполнительной власти и имеют, как правило, обеспечительный характер в отношении исполнения полномочий органа или полномочий иных органов. Следовательно, *аутсорсинг административно-управленческих процессов* следует понимать как вывод функций и предоставляемых услуг органов государственной власти за рамки их полномочий и их передача на конкурсных условиях в частный сектор, органам местного самоуправления или государственным предприятиям.

В рамках *системного подхода*, аутсорсинг административно-управленческих процессов — это совокупность взаимосвязанных действий, которые проводятся органом исполнительной власти, и связаны с приобретением на договорной (конкурсной) основе услуг сторонних организаций для выполнения какой-либо функции (функций, процессов, видов деятельности), необходимых этому органу в связи с осуществлением возложенных на него полномочий или для повышения их эффективности.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ, в котором, кстати, не нашел своего отражение термин «аутсорсинг», регулирует отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Именно саморегулирование выступает как самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и

установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

При этом основной недостаток закона — это отсутствие обязательств государства по передаче отдельных регулирующих функций эффективно функционирующим саморегулируемым организациям. Практически не прописаны и обязательства государства в отношении саморегулируемых организаций — законодатель ограничился положением, согласно которому саморегулируемые организации получают доступ к проектам нормативных правовых актов по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, и возможность проведения независимых экспертиз. Данные положения, обеспечивающие раскрытие информации и прозрачность деятельности органов государственной власти по разработке проектов регулирующих решений, должны распространяться на неограниченный круг заинтересованных лиц. В противном случае в отсутствие законодательно закрепленных процедур информирования о деятельности органов власти открывается возможность ограничения доступа к информации организаций, не являющихся саморегулируемыми.

Существует и другая позиция о недопустимости определения аутсорсинга в виде передачи функций, так как это не отвечает задаче сохранения функций в государственном ведении.

Объем понятия «аутсорсинг» соотносится прежде всего с понятием «перераспределение компетенции в системе государственного управления», а также с такими юридическими значимыми проблемами, как делегирование (передача — как частный случай) полномочий и децентрализация государственного управления.

Аутсорсинг — это способ установления компетенции органа государственной власти, который заключается в делегировании (передаче) полномочий в рамках отдельных функций другим организациям, не имеющим статуса органов государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время отдельные попытки разработки и внедрения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти

предпринимаются на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования (Тверская область, г. Мытищи).

Тема разработки и внедрения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти была представлена Чувашской Республикой в качестве проекта постановления для участия в конкурсе, проводимом в 2007 г. Минэкономразвития России в целях оказания поддержки проведения административной реформы в регионах за счет средств федерального бюджета. В рамках исполнения данного проекта Институтом проблем государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики разработан пакет рекомендаций по внедрению аутсорсинга.

Такая работа ведется и федеральными органами исполнительной власти, например Федеральным агентством по науке и инновациям (Роснаука), которое на сегодняшний день применяет аутсорсинг, во взаимодействии с федеральными государственными учреждениями и унитарными предприятиями (включая подведомственные) в части проведения экспертизы научных программ и проектов, разработки концепций развития элементов инновационной инфраструктуры и региональных инновационных систем, создания единой автоматизированной системы учета результатов научно-технической деятельности, осуществления поддержки молодых российских ученых и ведущих научных школ, установления и укрепления международных связей, проведения выставочных мероприятий различного уровня (в отдельных случаях к сотрудничеству привлекаются малые негосударственные предприятия).

Но для достижения поставленных целей административной реформы применительно к аутсорсингу административно-управленческого процесса существующей практики недостаточно, и необходимо решить следующие задачи, в первую очередь на федеральном уровне:

1. проанализировать существующую практику передачи процессов на аутсорсинг;

2. проанализировать целесообразность передачи отдельных административно-управленческих процессов на аутсорсинг, разработать методику определения таких процессов;
3. составить перечень тех действий, которые подлежат передаче, и правила ограничений при аутсорсинге;
4. закрепить нормативно единый механизм аутсорсинга, например, с учетом подготовки административного регламента аутсорсинга административно-управленческих процессов;
5. разработать научно-методическую базу процедуры передачи процессов на аутсорсинг;
6. определить критерии выбора организаций внешнего исполнения — аутсорсера;
7. закрепить общие правила и стандарты системы аутсорсинга;
8. предусмотреть ответственность сторон при внедрении и реализации системы аутсорсинга.

Выведение определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения государственных контрактов с внешними исполнителями — аутсорсерами позволит обеспечить основные цели административной реформы, в том числе по передаче и формированию института аутсорсинга, а именно:

- эффективное использование бюджетных средств при одновременном повышении качества предоставляемых услуг;
- концентрацию усилий специалистов органов исполнительной власти на стратегических направлениях деятельности.

В качестве внешних исполнителей-аутсорсеров могут выступать саморегулируемые организации, т. е. некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных действующим законодательством, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Критериями, используемыми при выборе организаций-аутсорсеров, должны являться:

- соответствие уставной деятельности организации фактической;
- высокий уровень профильной квалификации организации;
- значительное снижение затрат на реализацию процессов, передаваемых на аутсорсинг;
- определенные качественные характеристики процессов, передаваемых на аутсорсинг;
- возможность осуществления контроля за выполнением переданных процессов и оценки эффективности их выполнения;
- ответственность за невыполнение или недолжное выполнение профессиональных обязанностей должностными лицами и организацией-аутсорсером;
- наличие правовых основ и механизмов прекращения партнерских отношений в случае ненадлежащего исполнения организациями — участниками аутсорсинга принятых на себя обязательств.

Действительно, много преимуществ использования аутсорсинга в отношении отдельных полномочий органов исполнительной власти, например, при реализации государственной услуги. Кроме того, можно надеяться, что данная схема позволяет снизить бюрократизацию и коррупционные риски, поскольку ведет к уменьшению числа контактов чиновников с получателями услуг. Но за органами исполнительной власти должно сохраниться право на осуществление властно-распорядительных полномочий применительно к аутсорсерам, с необходимостью закрепления их публично-правовой ответственности.

Государственная услуга заключается в предоставлении федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Но нельзя забывать, что «услуга» есть действие, приносящее пользу, помощь другому.

Серьезные опасения у отдельных специалистов вызывает положение о возможности использования аутсорсинга не только в отношении отдельных видов государственных услуг органов исполнительной власти, но и функций.

Теоретически «функция» (*functio*) в переводе с латинского языка выступает как совершение, исполнение, отношение двух (группы) объектов.

Кроме того, «функция» определяется как «деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление какого-либо объекта в данной системе отношений; роль; назначение»; «отправление, деятельность: обязанность, круг деятельности; назначение, роль» и т. д.

Отдельные ученые под «функцией» понимают целенаправленную, активную деятельность системы. Содержание функций показывает, что делает государство, чем занимаются его органы, какие вопросы они решают.

Государственная функция рассматривается как комплексная категория, определяющая предмет и содержание, средства и способы деятельности органов исполнительной власти: по принятию нормативных правовых актов; по контролю и надзору; по управлению государственным имуществом; по оказанию государственных услуг.

Высказано мнение о том, что передаче на аутсорсинг подлежат функции мониторинга состояния дел в определенной сфере общественных отношений, проведение научно-исследовательских работ, ведение кадастров, реестров, не связанных с надзорными функциями, ИТ. А вот властные функции не могут быть переданы на аутсорсинг, при следует разграничивать дефиниции «функция» и «услуга», а также учитывать границы государственных функций.

Окончательное решение о передаче определенных процессов (государственных, организационных, информационных и др. функций) на аутсорсинг может приниматься органом исполнительной власти только после того, как:

учтены основные факторы, влияющие на принятие решения о передаче видов деятельности на аутсорсинг

(ресурсные факторы, стоимостной и временной, фактор качества значимости, а также ограничительные факторы);

— проведены углубленный анализ и маркетинговые исследования рынка предоставляемых услуг, в том числе выявлено, не осуществляется ли выполнение передаваемой услуги в какой-либо мере государственными предприятиями и учреждениями (выясняется рыночная стоимость аналогичных услуг, если они кем-либо уже выполняются);

— осуществлены научные разработки внедрения и реализации системы аутсорсинга.

При формировании института аутсорсинга административно-управленческих процессов возникает несколько вопросов, требующих детализации и нормативно-правового закрепления:

— кто должен принимать решение о передаче процессов на аутсорсинг;

— каков механизм реализации процесса аутсорсинга;

— каковы границы аутсорсинга;

— конечная цель процесса аутсорсинга.

Следует учитывать, что ведение аутсорсинга — один из путей передачи государственных функций, что, однако, не должно снижать уровень их выполнения. Тут необходим постоянный государственный мониторинг и контроль.

Оценка эффективности и выведения на аутсорсинг отдельных административно-управленческих процессов является проблемным вопросом, решаемым пока неконкретно и неэффективно, без базового нормативно-правового регулирования, универсальной системы критериев (правил, стандартов), определенного механизма осуществления аутсорсинга и универсальных научных разработок.

В данных условиях необходимо объединение усилий органов исполнительной власти в поиске взаимоприемлемых решений проблем аутсорсинга применительно к реалиям российской экономики, но принципиально важно привлекать к участию представителей предпринимательства, а также органы местного самоуправления, общественные объединения, научное сообщество и граждан.

В рамках реализации Программы ФОИВ разрабатывались отраслевые (ведомственные) планы по повышению

эффективности бюджетных расходов в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными совместным приказом Минфина России № 182н и Минэкономразвития России № 674 от 23 декабря 2010 года. В этом документе ФОИВ рекомендовалось включать в ведомственные планы, в том числе мероприятия по «передаче оказания государственных услуг (выполнения работ), связанных с реализацией государственных функций, специализированным организациям, саморегулируемым организациям, размещению государственных заказов на соответствующие услуги (аутсорсинг), оптимизации (сокращению) численности государственных служащих за счет передачи исполнения государственных функций на аутсорсинг и перехода к оказанию услуг в электронной форме».

Мировой опыт показывает — внедрение аутсорсинга потенциально позволяет сэкономить 10—50% бюджетных средств за счет увеличения конкуренции в секторе заказов.

Анализ региональных актов показал, что даже те немногочисленные положения относительно аутсорсинга, определенные в Концепции на федеральном уровне, были востребованы в ряде субъектов РФ (например, в Чувашской Республике, Липецкой, Иркутской, Тамбовской и Томской областях), которые уже с 2006 года предпринимали шаги по созданию нормативной основы для использования принципов и технологий аутсорсинга. Подход к аутсорсингу субъектов РФ представляется более комплексным и системным.

К 2011 году вопросы аутсорсинга урегулированы в той или иной степени проработанности в 16 субъектах РФ. В 2012 году еще ряд субъектов федерации приняли необходимые нормативно-правовые акты с целью регулирования и контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг. Хотя цифра и выглядит незначительной, однако опыт этих регионов является чрезвычайно полезным в контексте разработки общегосударственных правил применения механизмов аутсорсинга.

Общие подходы к аутсорсингу во всех регионах схожи как с точки зрения основных целей аутсорсинга (повышение эффективности бюджетных расходов и качества исполнения функций и сокращение численности государственных

служащих), так и с точки зрения объекта аутсорсинга (передача исключительно обеспечивающих функций).

Во всех регионах понятие аутсорсинга опирается исключительно на факте передачи той или иной функции для исполнения сторонней организацией, вместе с тем только в Сахалинской области по тексту правового акта упоминается чрезвычайно принципиальный момент: разовое взаимодействие со сторонней организацией по исполнению отдельной функции не является аутсорсингом. Именно постоянный (продолжительный) характер передачи функции на исполнение внешней организации является признаком аутсорсинга.

В 2015 году около трети российских компаний использовали аутсорсинг. В 2017 году оборот этого рынка в России вырос на 10%, а в 2020 — уже на 13,7%. Корпорации по всему миру уже давно проявляют неугасающий интерес к этой практике (таблица 7.7.1)

Практика применения аутсорсинга представлена в таблице 7.7.1.

Федеральный орган исполнительной власти	Процессы, передающиеся на аутсорсинг
Федеральная служба государственной статистики	· обслуживание и ремонт вычислительной и оргтехники; · разработка аппаратно-программных комплексов; · содержание и ремонт здания; · оказание услуг по автотранспортному обслуживанию; · создание информационно-аналитической системы; · организационное сопровождение документооборота.
Федеральная служба по финансовым рынкам	· техническое содержание, ремонт и уборка помещений службы; · оказание автотранспортных услуг; · обеспечение эксплуатации информационных ресурсов и вычислительной техники; · обеспечение издания информационных бюллетеней «Вестник Федеральной службы по финансовым рынкам» и «Приложение к «Вестнику Федеральной службы по финансовым рынкам».

Федеральный орган исполнительной власти	Процессы, передающиеся на аутсорсинг
Федеральное архивное агентство	· информационное обеспечение ведения Федеральной целевой программы «Культура России (2006–2010 годы)»; · разработка системы автоматизированного государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации.
Федеральное космическое агентство	· продажа и оформление авиационных билетов, организация деловых поездок, выставок и иных корпоративных мероприятий.
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	· оказание транспортных услуг; · обеспечение эксплуатации компьютерной и оргтехники; · обеспечение эксплуатации информационной системы.
Федеральная служба по труду и занятости	· разработка программного обеспечения; · оказание автотранспортных услуг; · техническое, эксплуатационное обслуживание и ремонт помещений; · охрана здания; · техническое обслуживание и ремонт копировально-множительной техники; · оказание образовательных услуг по повышению квалификации государственных инспекторов труда.
Министерство культуры и массовых коммуникаций	· техническое обслуживание и эксплуатация здания; · охрана здания; · обеспечение центрального аппарата авиа- и железнодорожными билетами; · оказание автотранспортных услуг; · экспертное исследование аналитического телевидения и информационного телевидения в России.
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	· текущий ремонт помещений административного здания и помещений; · охрана объектов Росгидромета; · повышение квалификации государственных гражданских служащих.

Федеральный орган исполнительной власти	Процессы, передающиеся на аутсорсинг
Министерство сельского хозяйства	· техническое обслуживание компьютерно-офисного оборудования; · обслуживание информационных систем; · организация Российских экспозиций на международных выставках по агропромышленной тематике; · создание справочно-информационной базы правовых актов.
Министерство природных ресурсов	· выполнение мероприятий по организации конференции; · повышение квалификации государственных служащих.
Министерство информационных технологий и связи	· охрана здания; · повышение квалификации и обучение работников; · оказание услуг по организации и проведению мероприятий.
Федеральное агентство по образованию	· информационно-коммуникационная поддержка образовательного процесса в образовательных учреждениях среднего профессионального и начального профессионального образования; · формирование инфраструктуры информационного и консультационного сопровождения реализации приоритетных направлений развития образования.

Анализ таблицы позволяет сделать следующие выводы об использовании аутсорсинга в органах государственной власти.

Во-первых, можно говорить о наличии практики аутсорсинга в органах государственной власти. Однако в большинстве случаев использование аутсорсинга носит несистемный характер. Многие из полученных ответов на запросы не содержали информации об использовании аутсорсинга, в то время как анализ информации, размещенной на сайте, показал, что различные ведомства в том или ином виде привлекают частные компании для реализации отдельных процессов.

Во-вторых, органы государственной власти в основном передают на аутсорсинг вспомогательные процессы, в том числе транспортное обслуживание, эксплуатация здания, процессы информационного обеспечения (разработка программного обеспечения, техническое обслуживание

оборудования, поддержка информационных систем), а также организация обучения и повышения квалификации персонала. Данная практика в целом соответствует основным направлениям привлечения частных компаний для выполнения административно-управленческих процессов ФАС России.

В-третьих, в органах государственной власти в настоящее время отсутствуют разработанные процедуры и механизмы контроля передачи административно-управленческих процессов на аутсорсинг, в том числе методики и критерии оценки эффективности.

В-четвертых, отсутствие законодательно закрепленного определения понятия «аутсорсинг», критериев оценки эффективности передачи отдельных административно-управленческих процессов на аутсорсинг, а также рекомендаций по внедрению системы аутсорсинга, в том числе принципов и технологий аутсорсинга, значительно сдерживают использование аутсорсинга в органах государственной власти. Анализ практики демонстрирует, что из-за отсутствия четко выбранного курса в отношении привлечения частных компаний к выполнению административно-управленческих процессов зачастую для органов государственной власти использование аутсорсинга является целесообразным только в ограниченном числе случаев.

В целом можно утверждать, что в краткосрочной перспективе оптимальным решением для применения механизмов аутсорсинга является привлечение внешних организаций к исполнению преимущественно обеспечивающих функций ФОИВ. Однако, рассматривая более длинный горизонт планирования, следует понимать, что для кардинального изменения ситуации (значимое сокращение численности государственных служащих и заметное повышение удовлетворенности населения предоставляемыми им услугами) уже через несколько лет встанет вопрос о возможности и целесообразности передачи не только обеспечивающих функций, но и основных функций или по крайней мере отдельных административных процедур в рамках основных функций.

На сегодняшний день мировая практика свидетельствует о том, что только развитые страны подошли к решению данного вопроса. Основные риски заключаются в выборе

правильной методологии определения конкретных процедур и функций, которые могут предоставлены рынку. При этом возникают проблемы:

1. Необходимо определение четких критериев для создания перечня закрепленных за органами власти основных функций или их административно-управленческих процедур, которые не следует передавать на аутсорсинг.
2. Сложность в создании единой для всех отраслей и всех органов власти системы критериев для принятия решения по возможности передачи основных функций на аутсорсинг. Для обеспечивающих функций создание таких критериев было более стандартной задачей в связи с однотипностью соответствующих функций во всех органах власти (транспорт, ИТ, питание, лифты и т. д.). Для основных функций наиболее вероятен вариант необходимости рассмотрения каждой конкретной функции в индивидуальном порядке, что делает задачу весьма трудоемкой.
3. Создание организационных механизмов для сохранения контроля государства за реализацией функции. Представляется, что сохранение государственного контроля за выполнением функции является принципиальным признаком аутсорсинга.
4. Сложность в проведении количественной и качественной оценки выполнения той или иной основной государственной функции, что, в свою очередь, накладывает ограничения на расчет стоимостных характеристик, на установление количественных и качественных показателей результативности выполнения функции и т. д.
5. Выбор механизма аутсорсинга. В настоящее время в международной практике существует только один основной инструмент — контрактные отношения с внешним исполнителем. В российской практике используются (по крайней мере тоже рассматриваются как аутсорсинг) еще несколько вариантов:

- возможность передачи части функций, в том числе обеспечивающих, на исполнение подведомственным государственным учреждениям;
 - передача с федерального уровня на региональный и наоборот.
6. Реализация тех или иных основных государственных функций, которая может быть экономически невыгодной для коммерческих организаций, а нередко и убыточной. Это будет приводить к тому, что коммерческие организации будут вкладывать все эти риски в стоимость выполнения функции, что, в свою очередь, приведет к росту бюджетных расходов.
7. Необходимость в изменении действующего законодательства по отдельным вопросам и (или) корректировка подходов к аутсорсингу конкретных функций. Речь идет о таких вопросах, как закон о государственной тайне, закон о государственной гражданской службе в части возможности привлечения кадровых агентств к подбору государственных гражданских служащих и т. д.

Дополнительным направлением при работе по тематике аутсорсинга может также стать пересмотр подходов к государственной гражданской службе как таковой, что повлечет за собой и корректировку подходов к аутсорсингу: кто такой «государственный гражданский служащий», все ли современные чиновники должны быть государственными гражданскими служащими исходя из своего функционала, каков предельный минимум требуемой численности госслужащих и т. д. Тем не менее экономический и политический эффект от внедрения технологии аутсорсинга в части основных функций и пересмотра подходов к государственной гражданской службе может оказаться значительным.

Перспективы аутсорсинга в России. Как прогнозирует Ассоциация частных агентств занятости, спрос на аутсорсинг и *аутстафтинг* будет расти, а на поиск постоянного персонала, наоборот, снижаться.

Дирекция компания Gi Group считает, что эта тенденция, появившаяся из-за пандемии, сохранится и в будущем. В то же время исполнительный директор Kelly Services отмечает, что рынок аутсорсинга в России до сих пор меньше, чем в развитых странах, что говорит о его потенциале к еще большему росту.

По словам директора по развитию бизнеса ЦОД, пандемия и кризис подтолкнули многие корпорации инвестировать в цифровую трансформацию, привлекать удаленных сотрудников и обращать больше внимания на облачные системы. С этими задачами помогают справиться аутсорсинговые компании.

Основатель «Школы бухгалтерского бизнеса» ожидает, что рынок аутсорсинга учетных функций в ближайшее время вырастет на 25–30%. Эксперт связывает это с возможностью фирм по бухгалтерскому и налоговому учету работать удаленно, что является важным критерием в постковидные времена

В сфере ИТ-аутсорсинга, по прогнозу VCG, будут меняться стратегии взаимодействия. Теперь компании начинают обращаться к провайдерам высокотехнологичных услуг за помощью в цифровой трансформации бизнеса. В вопросах кибербезопасности и обеспечения непрерывности процессов корпорации планируют больше опираться на собственные ресурсы.

Контрольные вопросы по главе VII:

1. Основные направления применения инновационных информационных технологий в системе государственного и муниципального управления
2. Стандартизация и регламентация качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации
3. Принципы организации управленческих инноваций в области государственного и муниципального управления

4. «Электронное правительство» в системе государственного и муниципального управления
5. Основополагающие принципы организации электронного правительства
6. технологии электронного правительства. электронного правительства
7. Использование информационных технологий в программе «Информационное общество»
8. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы
9. Обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти
10. Развитие сферы услуг в государственном и муниципальном управлении через МФЦ «Мои документы»
11. Развитие услуг в формате онлайн в государственном и муниципальном управлении
12. Применение аутсорсинга в сфере государственного и муниципального управления

VIII. «УМНЫЕ ГОРОДА» КАК НАПРАВЛЕНИЕ «УМНОГО» ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

8.1. «УМНЫЙ ГОРОД» («SMART CITY»): ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ

Концепция Умного города (Smart City) — это система, при которой существующие ресурсы городских служб используются наиболее оптимальным образом и обеспечивают наибольшее удобство жителям города. Для этого необходима тесная связь между проектами умного города (уличным видеонаблюдением, госуслугами, интеллектуальной транспортной системой и другими) в масштабах мегаполиса.

Современные технологии меняют городскую среду, экономический ландшафт и социальные связи, создают возможность управлять муниципальными хозяйствами на качественно новом уровне и создают активный спрос на новые цифровые сервисы в этой сфере. На рынке уже реализуется множество различных инициатив, важным шагом станет создание общедоступных платформ с открытым исходным кодом, основанных на отечественном аппаратном и программном обеспечении.

«Умный город» — это инновационный город, который внедряет комплекс технических решений и организационных мероприятий, направленных на достижение максимально возможного в настоящее время качества управления ресурсами и предоставления услуг, в целях создания устойчивых благоприятных условий проживания и пребывания, деловой активности нынешнего и будущих поколений.

Целью создания «умного города» является улучшение качества жизни с помощью технологии городской информатики для повышения эффективности обслуживания и

удовлетворения нужд резидентов. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) позволяют городской власти напрямую взаимодействовать с сообществами и городской инфраструктурой, и следить за тем, что происходит в городе, как город развивается, и какие способы позволяют улучшить качество жизни.

В Национальном стандарте «Информационные технологии. Умный город. Показатели» дается определение Умного города. *Умный город — это инновационный город, который внедряет комплекс технических решений и организационных мероприятий, направленных на достижение максимально возможного в настоящее время качества управления ресурсами и предоставления услуг, в целях создания устойчивых благоприятных условий проживания и пребывания, деловой активности нынешнего и будущих поколений.*

Британский институт стандартов (British Standard Institution, BSI) определяет умный город, как «эффективную интеграцию физических, цифровых и человеческих систем в искусственно созданной среде с целью обеспечить устойчивое, благополучное и всестороннее будущее для граждан».

ИКТ позволяют городской власти напрямую взаимодействовать с сообществами и городской инфраструктурой, и следить за тем, что происходит в городе, как он развивается, и какие способы позволяют улучшить качество жизни населения. За счет использования датчиков, интегрированных в режиме реального времени, накопленные данные от городских жителей и устройств обрабатываются и анализируются. Собранная информация является ключом к решению проблем неэффективности.

Отрасли, которые улучшают технологию «умного города» включают в себя государственные услуги, управление городской транспортной сетью, рациональное использование энергии, здравоохранение, рациональное использование воды, инновационные сельское хозяйство и утилизация отходов.

ИКТ используются для повышения качества, производительности и интерактивности городских служб, снижения расходов и потребления ресурсов, улучшения связи между городскими жителями и государством.

«Умный город» использует информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) для:

1. Более эффективного использования физической инфраструктуры (дороги, строительство, экология и другие физические активы) на основе искусственного интеллекта и анализа данных, чтобы поддерживать сильное и здоровое экономическое, социальное, культурное развитие.
2. Эффективного взаимодействия с местными жителями по вопросам местного самоуправления и для принятия решений путем использования открытых инновационных процессов и электронного участия, улучшения коллективного разума учреждений города посредством электронного управления, с акцентом на участие граждан и совместное проектирование.
3. Учиться, приспосабливаться и вводить новшества и тем самым более эффективно и оперативно реагировать на изменение ситуации путем улучшения интеллекта города.

Технологии эволюционируют в сторону сильной интеграции всех аспектов человеческого интеллекта, коллективного разума, а также искусственного интеллекта в пределах города. При этом городской разум находится в чрезвычайно эффективном сочетании цифровых телекоммуникационных сетей (нервов), повсеместно внедренного интеллекта (мозгов), датчиках и метках (органах чувств) и программного обеспечения (знания и когнитивных компетенций).

Применение технологии «умного города» развивается с целью улучшения управления городскими потоками и быстрой реакции на сложные задачи. Поэтому «умный город» более подготовлен к решению проблем, чем при простом «операционном» отношении со своими гражданами.

Умный город состоит из семи структурных компонентов (частей) — трех основных и четырех вспомогательных.

Это: Умная экономика (развитие информационно-коммуникационных технологий, благоприятная среда для инноваций, наличие системы онлайн-бронирований). Умная

финансовая система (безналичные расчеты, доступность банкоматов и терминалов, прозрачность в распределении тендеров). Умный городской менеджмент (открытость муниципальной администрации, тесные связи между местной властью и простыми жителями). Умный общественный транспорт. Умная инфраструктура. Умное освещение. Умные жители

Три кита умного города — интернет вещей, эффективное городское хозяйство, вовлечение горожан в решение насущных проблем — создадут оптимальную среду для комфортной жизни и работы населения.

Умный город управляется данными, что позволяет муниципальным службам более эффективно работать и повышать качество жизни населения. Данные охватывают такие сферы жизни горожан, как безопасность, транспорт, медицинские услуги, коммунальное хозяйство, благоустройство и т. д. Источниками данных служат видеокамеры, различные датчики, сенсоры, информационные системы и прочее.

По оценкам ООН, к 2050 году 67% населения Земли будут проживать в городах. Уже сейчас некоторые мегаполисы мира перенаселены. Муниципалитеты не всегда справляются с уборкой мусора, поставка коммунальных ресурсов и электроэнергии от района к району неоднородна и т. д. Чтобы предоставлять населению качественные городские услуги, администрации все чаще внедряют различные информационные системы за которыми будущее развитие всех населенных пунктов.

Таким образом, «Умный город» представляет собой стратегию его развития, в основе которой лежит населенный пункт, использующий разнообразные информационные технологии для более эффективного функционирования всех своих служб и систем. Ключевая идея такого города заключается в сборе различной информации (в реальном времени) и использовании ее для принятия инновационных, рациональных и конструктивных решений в интересах проживающего населения.

В настоящее время в рамках проекта «Умный город» в городах России реализуются проекты в сфере развития «умной» городской среды, включая цифровые платформы

вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный гражданин»), цифровые платформы по управлению городскими процессами («Цифровой двойник города»), интеллектуальные центры городского управления (диспетчеризация в сфере ЖКХ и энергетики, системы оперативного реагирования и ситуационного анализа), системы интеллектуального управления городским транспортом, интеллектуальные системы обеспечения общественной и экологической безопасности.

«Умный город» (*smart city*) — это стратегическая концепция по развитию городского пространства, подразумевающая совместное использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и решений Интернета вещей (IoT) для управления городской инфраструктурой.

Главная идея системы «Умный город» — организация информационного пространства, которое содержит в себе данные о работе контролируемых объектов (счетчиков тепловой и электрической энергии, лифтов, электротехнического оборудования, различных технических средств безопасности и т. д.). На любом расстоянии можно управлять объектами в режиме реального времени, вне зависимости от места расположения объектов и центрального управляющего пункта в городе.

Проанализировав полученные данные можно найти слабые места в работе организации, поставщиков ресурсов, оборудования и персонала. Введение в эксплуатацию системы «Умный город» позволяет не только контролировать работу оборудования, но и принимать максимально верные управленческие решения.

Управление жизнью современного мегаполиса — задача сверхсложная для городских властей. Экология, транспортные развязки, преступность — это только глобальные проблемы. Ежедневную жизнь горожан способны ухудшить срывы в оказании коммунальных услуг, несвоевременный вывоз мусора, перегруженные дороги и парковки, непогода, плохая очистка территории — тысячи мелочей, отнимающих время и здоровье.

На помощь человеческому интеллекту приходят технологии умного города — способы цифровой обработки всех

видов городской информации, позволяющие принимать эффективные решения по оптимизации среды обитания человека.

Экономический кризис 2008 года привел к переосмыслению задач: концепция умного города стала включать в себя необходимость грамотного планирования всех сторон муниципальной жизни: экономики, транспортной сети, коммунальных услуг, здравоохранения, образования, экологической и общественной безопасности. В этот период появились технологии будущего, позволившие по-новому оценить процессы городской жизни и направлять их в нужное русло:

1. Big data — обработка «Больших данных». Эта технология получила распространения с 2008 года. Она сделала возможными процессы сбора и обработки всех данных, определяющих жизнь города. Получение информации осуществляют датчики, видеокамеры, сенсоры температуры и качества воздуха, всевозможные приборы, способные передавать сведения об окружающей среде. Источником информации для Big data являются также новые технологии — *интернет вещей и социальные медиа*. Ключевым моментом технологии Больших данных являются способы компьютерной обработки больших массивов разнородной информации. Прогнозы на основе Big data позволяют городским властям принимать решения исходя из фактической ситуации и возможных путей её развития. Автоматизация систем быстрого реагирования на ЧП позволяет мгновенно получить нужную информацию из Дата-центра, вовремя прийти на помощь или выполнить необходимые городские работы. Служба спасения при звонке 112, например, быстро определит местоположение потерпевшего, а в больнице не будет проблем с оформлением его медицинских документов. Снегоочистительные машины будут посланы в районы, наиболее пострадавшие от снегопада и т. д.
2. Internet of things — интернет вещей (IoT) — это построение умных сетей в интернете для взаимодействия

предметов между собой. На этой основе можно синхронизировать их действие в разных ситуациях, не задавая программу работы каждой вещи в отдельности. Переход к IoT произошёл в 2008—2009 гг., когда количество вещей, с помощью датчиков подключенных к интернету, превзошло число живых пользователей сети. Интернет вещей имеет свои этапы развития: умный предмет → умный дом → умный город → умная планета. На стадии «умный город» приборы и дома с помощью датчиков объединяются в интеллектуальные системы, с их помощью светофоры контролируют активность на дорогах, навигаторы автомобилей прокладывают маршруты без пробок, фонари зажигаются в сумерки и только в присутствии людей, а переполненные урны сигнализируют о необходимости опорожнения. Умные счетчики воды и электроэнергии позволяют вести учет потребления ресурсов, находить пути их экономии.

3. Цифровизация городов — *создание цифрового двойника городской среды*. На основе информации, сконцентрированной в облачных хранилищах Дата-центра, создается компьютерная модель города, которая позволит изучить его проблемы во всех аспектах. Эффективность работы всех городских служб — полиции и транспорта, энергообеспечения и ЖКХ, здравоохранения и образования — будет видна, как на ладони. Цифровая модель поможет городским властям увидеть точки прорыва и направлять ресурсы и усилия в нужные места.

Толчок для дальнейшего развития умных городов даст внедрение технологии 5G — пятого поколения мобильной связи. Мощная телеком-инфраструктура обеспечит развитие интернета вещей, для чего нужна мощная мобильная связь.

С 2019 года Минстрой РФ осуществляет ранжирование российских городов по степени развития в них технологий Smart City. Каждый город получает коэффициент интеллекта IQ, от которого будет зависеть размер государственных

инвестиций. Оценка Министерством уровень развития умного города осуществляется по следующим показателям:

1. Активность граждан в решении городских проблем. Все умные решения городских властей не будут иметь успеха без e-readiness — готовности горожан пользоваться электронными услугами, что предполагает широкий доступ к интернету, бесплатный Wi-Fi на улицах города и в общественных местах. Городской портал — основной сервис по связи с рядовыми горожанами: здесь можно послать жалобу, задать вопрос, ознакомиться с информацией о работе городских служб и выступить с инициативой по улучшению городской среды. Идеальным для Смарт-сити является единое городское приложение, в котором решается любой вопрос, будь то плата за коммунальные услуги, запись на прием в поликлинику или поиски подходящей школы для ребенка.
2. Цифровой двойник города. На базе компьютерной модели городской среды создается интеллектуальный центр по управлению муниципальным хозяйством. Его основные функции: прогноз ЧП, слаженная работа аварийных служб в экстренных ситуациях, создание базы данных по всем кризисным объектам и криминогенным зонам.
3. Умное жилищно-коммунальное хозяйство. Внедрение IT-технологий в ЖКХ предполагает: автоматический сбор показаний потребления энергоресурсов, регулировку отопления и освещения общественных объектов с целью экономии энергоресурсов, внедрение автоматических систем для определения износа зданий, мониторинг теплосетей с помощью беспилотников.
4. Умная городская среда — это эффективное и экономное освещение улиц, автоматический контроль работы коммунальной техники и транспортных служб по обеспечению чистоты улиц и автотрасс.
5. Умный транспорт. Интеллектуальное управление транспортными потоками — трудно разрешимая

задача для многих городских агломераций. Пока в городах внедряются: фото- и видео-фиксации дорожных нарушений и автоматические штрафы, электронные расчеты на парковках, каршеринг — онлайн-бронирование машины с поминутной оплатой, умные остановки с онлайн-табло, показывающим точное время прибытия нужного автобуса или троллейбуса.

6. Безопасность жизни в городе. Ее обеспечивают системы видеонаблюдения в местах наибольшего скопления людей. Службы безопасности снабжаются системами биометрии — идентификации личности по отпечаткам пальцев, запаху, голосу, манере поведения. Криминогенные зоны города имеют кнопку 112 для вызова спасательных служб. Пожароопасные ситуации находятся под контролем интеллектуального центра по управлению городом.
7. Экология. Для контроля экологической безопасности существуют системы онлайн-мониторинга воздуха и воды. Решение проблемы утилизации отходов, оперативное оповещение граждан об опасных выбросах и стихийных явлениях — важные функции умного города, который должен стать максимально комфортным и безопасным для человека местом жизни.

Smart City — это удобная и безопасная среда обитания людей. Для целостной системы «Умный город» должны быть функционально законченные подсистемы: диспетчеризации и контроля лифтов; автоматизированного коммерческого контроля и учета энергоресурсов и электроэнергии; охранно-пожарной сигнализации и видеонаблюдения; контроля доступа в помещения и к оборудованию; управления оборудованием и инженерными сооружениями; другие дополнительные системы, такие как контроль затопления подвалов, сигнализация загазованности горючими газами, экстренной голосовой связи.

Основные *принципы Умного города*: микрорайон как градостроительная единица; автономность города; социальная, деловая и культурная самодостаточность; разработка

по стандартам экологичного строительства; использование новейших информационных и коммуникационных технологий; внедрение инновационных технологий энергетики, транспорта и строительства.

К технологическим решениям, применяемым в «умных городах» относятся.

Интернет вещей

Интернет вещей (IoT) сравнивают с «жилами» города, которые распространены по всей его площади и соединяют каждую точку. Любое устройство, которое является частью умного дома, должно быть соединено друг с другом. Это позволит управлять ресурсами мегаполиса.

IoT представляет идеальную совокупность устройств, которые обеспечивают умные решения повседневных проблем. В их число входят датчики, девайсы, используемые для автоматизированной транспортировки, управления энергопотреблением, водораспределения, городской безопасности и мониторинга окружающей среды.

Датчики — это скрытые, но вездесущие составляющие городского ландшафта. Они являются важнейшим компонентом любой интеллектуальной системы управления. Для того чтобы система управления знала о своей среде, ее обычно оснащают массивом датчиков, которые помогают собирать необходимую информацию. Датчики преобразуют параметры физической природы в электронный сигнал, который может интерпретироваться человеком или подаваться в автономную систему. Эти сигналы включают свет, давление, температуру, влажность и много других параметров.

Геопространственные технологии

Всё, что строится в умном городе, должно соответствовать генеральному плану. Создание четкого плана — это необходимость, которая требует точные и подробные данные. Это достигается за счет геопространственных технологий,

которые дают полноценную трехмерную информацию о сооружениях, рельефе, подземном пространстве и дорогах.

Геопространственные технологии обеспечивают основу для сбора данных и преобразования наблюдений, чтобы облегчить программные решения, связанные с интеллектуальной инфраструктурой. Чтобы собрать информацию, используются дроны, снимки со спутника и прочее.

Искусственный интеллект

Огромное количество данных о функционировании подсистем Умного города бесполезны до тех пор, пока их не обработают для генерации информации. Такой объем переработки данных возможен только при использовании искусственного интеллекта. Например, при управлении городским движением искусственный интеллект, используемый адаптивной сетью сигналов, может анализировать информацию о текущем состоянии движения транспорта по городу. Сеть может затем распределять зеленый свет таким образом, чтобы максимизировать пропускную способность дороги.

Умные решения не обязательно должны быть универсальными, совершенными и чрезвычайно дорогими, даже небольшое улучшение с использованием ИИ приносит огромную добавленную стоимость. Например, Alibaba, китайский технологический гигант, выпустил вторую версию своего интеллектуального городского решения — Alibaba Cloud City Brain 2.0. Разработка касается пропускной способности дорог в городе, но при этом она может также сообщать о нарушениях правил дорожного движения или, в случае возникновения чрезвычайной ситуации, обеспечивать беспрепятственный проход для аварийных и пожарных автомобилей. В этом случае ИИ экономит усилия, время и спасает человеческие жизни.

Искусственный интеллект (ИИ) позволяет машине взаимодействовать с другими машинами, обрабатывая и анализируя данные. Чтобы понять роль искусственного интеллекта в контексте умных городов, можно рассмотреть пример с электроэнергетикой. В системе, где происходят энергетические пики, ИИ может узнать, где и при каких

обстоятельствах они обычно возникают. Эту информацию можно использовать для лучшего управления энергосистемой. Аналогичным образом, искусственный интеллект также играет роль в интеллектуальном управлении трафиком и в медицинских учреждениях.

Искусственный интеллект (ИИ), машинное обучение и нейронные сети — термины, используемые для описания мощных технологий, базирующихся на машинном обучении, способных решить множество задач из реального мира.

Область ИИ пересекается со многими другими областями, включая математику, статистику, теорию вероятностей, физику, обработку сигналов, машинное обучение, компьютерное зрение, психологию, лингвистику и науку о мозге. Вопросы, связанные с социальной ответственностью и этикой создания ИИ притягивают людей, занимающихся философией.

ИИ моделирует человеческий мозг, который представляет собой сложный углеродный компьютер, выполняющий, по приблизительным оценкам, миллиард миллиардов операций в секунду (1000 петафлопс), потребляющий при этом 20 Ватт энергии. Китайский суперкомпьютер под названием «Tianhe-2» (самый быстрый в мире) выполняет 33860 триллионов операций в секунду (33.86 петафлопс) и потребляющий при этом 17600000 Ватт (17.6 Мегаватт). Предстоит проделать определённое количество работы перед тем, как действующие кремниевые компьютеры смогут сравниться со сформировавшимися в результате эволюции углеродными.

Механизм работы частей мозга обычно моделируется с помощью концепции нейронов и нейронных сетей. Предполагается, что мозг содержит примерно 100 миллиардов нейронов. Нейроны взаимодействуют друг с другом с помощью специальных каналов, позволяющих им обмениваться информацией.

Модель человеческого мозга использовалась для воспроизведения возможностей мозга в компьютерной симуляции — *искусственной нейронной сети (ИНС)*.

Искусственные нейронные сети — это математические модели, созданные по аналогии с биологическими нейронными сетями. ИНС способны моделировать и обрабатывать

нелинейные отношения между входными и выходными сигналами, что достигается благодаря обучающемуся алгоритму, считывающему наблюдаемые данные и пытающемуся улучшить результаты их обработки.

Решение проблемы искусственного интеллекта в России началась с Указа Президента РФ от 10 октября 2019 г. N 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», в котором определена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. В ней отмечалось, что мировой рынок ИИ стремительно растет (в 2018 г. он составлял \$2,5 млрд, к 2024 г., по прогнозам, вырастет до \$137,2 млрд), доля России на нем чрезвычайно мала (0,2% от мирового), объем инвестиций, количество патентов и статей, посвященных ИИ, также менее 1%.

Указ предписывает правительству до 15 декабря 2019 г. обеспечить внесение необходимых изменений в национальную программу «Цифровая экономика», разработку федерального проекта развития искусственного интеллекта.

На период до конца 2024 г. планируется выделить на развитие отечественного искусственного интеллекта $\text{₽}125$ млрд. Из них почти \$90 млрд — бюджетных.

Начавшаяся весной 2020 года эпидемия коронавируса перекроила все планы. Размер федерального финансирования проектов, связанных с ИИ, существенно снизился, теперь на 2021—2024 гг. запланировано потратить из бюджета на развитие ИИ $\text{₽}29,4$ млрд и $\text{₽}6,9$ млрд — из внебюджетных источников.

Крупнейшей статьей расходов станет «Развитие и разработка программного обеспечения, в котором используется ИИ», на эти цели потратят $\text{₽}18,2$ млрд, из них $\text{₽}13,2$ — бюджетные. Второй по размеру пункт — «Поддержка научных исследований в целях обеспечения опережающего развития ИИ» ($\text{₽}7,4$ и $\text{₽}5,8$ млрд соответственно). Замкнет тройку «Повышение доступности аппаратного обеспечения, необходимого для решения задач в области ИИ» ($\text{₽}6,9$ млрд, все — бюджетные).

Крупнейшие внебюджетные затраты придется на разработку ПО ($\text{₽}5$ млрд), поддержку исследований ($\text{₽}1,6$ млрд), а также «Популяризацию и развитие сообществ» ($\text{₽}283$ млн).

С одной стороны, эпидемия коронавируса оттягивает на себя государственные ресурсы, с другой — на искусственный интеллект возлагаются определенные надежды в плане борьбы с пандемией. Ну и распоряжения о внедрении ИИ продолжают поступать в правительство. Последний пакет таких распоряжений президент утвердил 31 декабря 2020 г. В них Владимир Путин предписывает правительству обеспечить принятие законов, позволяющих экспериментировать с ИИ в отдельных отраслях экономики и социальной сферы, стимулировать инвестиционную деятельность в сфере ИИ, утвердить стратегии цифровой трансформации не менее, чем десяти отраслям экономики, социальной сферы, государственного управления (в том числе на основе технологий искусственного интеллекта), дополнить образовательные программы разделами по изучению технологий ИИ и т. д.

В конце июня 2020 года Президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию одобрил стратегии цифровой трансформации отраслей российской экономики и социальной сферы по 13 направлениям. Среди прочего, стратегии предусматривают использование технологий искусственного интеллекта. Президент РФ отметил их отдельно, заявив, что в наступающее десятилетие предстоит провести цифровую трансформацию всей страны и повсеместно внедрить технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных.

Если государственный бюджет, который планируется потратить на развитие ИИ, сократился, то спрос на ИИ в коммерческом секторе вырос. По данным официальных источников в 2020 г. инвестиции в ИИ в России увеличились в 1,5 раза по сравнению с 2019-м. При этом ситуация с эпидемией не привела к сокращению бюджетов, заложенных на внедрение ИИ, напротив, компании активнее внедряли технологии, поскольку оптимизация расходов, рост эффективности и способность к эластичности были критически важны для сохранения бизнеса в 2020 году. Компании стали больше и смелее инвестировать в технологии интеллектуальной автоматизации. Этот процесс стал более осознанным, то есть в использовании ИИ все меньше моды и все больше прагматики. Благоприятно повлияла эпидемия и на сферу «разговорного ИИ», поскольку увеличилась роль дистанционных каналов

обслуживания и коммуникации бизнеса с клиентами, а вместе с тем — и потребность в их автоматизации.

Медики отмечают стремление заказчиков к оптимизации процессов и снижению издержек за счет внедрения ИИ, а также смещение фокуса применения интеллектуальных технологий в сферу здравоохранения. Сбер представил прототип робота-дезинфектора для борьбы с пандемией COVID-19, робот-справочник по коронавирусу, алгоритм определения COVID-19 по голосу и кашлю. Медицинские организации охотнее стали предоставлять данные для анализа, поэтому стали возможны проекты с применением машинного обучения.

Минэкономразвития России в целях реализации Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490, разработало паспорт федерального проекта «Искусственный интеллект» при участии Минцифры России, Центра компетенций по Федеральному проекту (ПАО Сбербанк), рабочей группы при АНО «Цифровая экономика» по Федеральному проекту (представители бизнеса и экспертного сообщества), заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Паспорт федерального проекта «Искусственный интеллект» утвержден на заседании Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 27 августа 2020 года. При этом, дата вступления в силу Федерального проекта является дата утверждения измененной национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», включающей Федеральный проект.

Финансирование Федерального проекта «Искусственный интеллект» в 2021-2024 гг. составит 31,5 млрд рублей, из которых 24,6 млрд рублей будет выделено из федерального бюджета, а также привлечено из внебюджетных источников 6,9 млрд рублей. Также предполагается обеспечить дополнительное финансирование на внедрение ИИ в госсекторе за счет государственных средств, предусмотренных на цифровую трансформацию ведомств.

В Российской Федерации с 01.07 2020 года вступил в силу Федеральный закон №123: *«О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 федерального закона «О персональных данных».*

Властям Москвы даются на пять лет дополнительные полномочия, которые касаются сбора и распространения информации, разработки и внедрения в жизнь систем искусственного интеллекта. Речь, в частности, идёт о создании комплексной программы «Умный город — 2030», которая, охватывала бы все стороны городской жизни. На сайте правительства Москвы был вывешен документ со списком направлений развития инфраструктуры искусственного интеллекта и сопряжённых с ним технологий. В нём говорилось, например, о введении обязательных биометрических паспортов и о сборе огромного массива других данных.

Заявленная цель — предоставление услуг с высокой степенью персонализации и детальным пониманием нужд пользователей на основе анализа данных о них, об их предпочтениях и желаниях, а также данных об окружающей пользователей среде, полученных с помощью устройств интернета вещей.

В списке медицинских технологий, над активным внедрением которых собирается работать правительство Москвы, числится, ранняя диагностика заболеваний с помощью ИИ и назначение лечения, контроль за состоянием пациента, трансплантация искусственных органов, а также вживление в организм медицинских устройств.

Сбербанком разработана «Концепция о развитии искусственного интеллекта в России до 2030 года», подписанная президентом в октябре 2019 года.

Согласно этой «Концепции» развитие технологий ИИ и РТ должно основываться на базовых этических нормах и предусматривать:

— приоритет благополучия человека (цель обеспечения благополучия человека должна преобладать над иными целями разработки и применения систем ИИ и РТ);

— запрет на причинение вреда человеку по инициативе систем ИИ и РТ (по общему правилу, следует ограничивать разработку, оборот и применение систем ИИ и РТ, способных по своей инициативе целенаправленно причинять вред человеку);

— подконтрольность человеку (в той мере, в которой это возможно с учётом требуемой степени автономности систем ИИ и РТ и иных обстоятельств);

— проектируемое соответствие закону, в том числе — требованиям безопасности (применение систем ИИ не должно заведомо для разработчика приводить к нарушению правовых норм).

Выступая на международной конференции «Путешествие по искусственному интеллекту» AI Journey 22 ноября 2022 года президент В. В. Путин анонсировал обновление стратегии ИИ в России и новые меры поддержки. Он поручил правительству, администрации президента и Альянсу компаний в сфере ИИ подготовить проект указа об обновленной стратегии. В новой редакции он поручил зафиксировать в качестве приоритета формирование «подлинного технологического, цифрового и, в немалой степени, культурного, образовательного ценностного суверенитета» России.

Президент назвал меры, которые государство намерено реализовать для раскрытия потенциала отечественного бизнеса на основе технологий ИИ.

Первое. С 1 января 2023 года компании получают налоговые льготы при покупке и внедрении отечественных решений, в том числе в сфере ИИ. Например, при расчете налога на прибыль не будет учитываться сумма, в полтора раза превышающая фактические расходы компании на приобретение передовых российских разработок.

Второе. Для сквозной цифровизации бизнес-процессов, работы с данными и обеспечения облачной инфраструктуры правительству поручено обеспечить им поддержку в оснащении программными и аппаратными инструментами, вычислительными мощностями. Путин подчеркнул, что суверенные облачные технологии требуются не только бизнесу, но всему обществу.

Третье. Путин пообещал попросить Госдуму ускорить работу над законопроектом, регулирующим доступ к обезличенным данным. Это необходимо для развития технологий ИИ, насыщения разработчиков компетентными и репрезентативными данными, а также для внедрения этих технологий на практике — например, это повысит эффективность оказания медицинской помощи с помощью ИИ.

Четвертое. Президент намерен усилить поддержку технологических компаний и стартапов в сфере искусственного интеллекта. Гранты для них были увеличены до 30 млн руб.

Пятое. Необходима дальнейшая настройка правового поля для внедрения новейших технологий. Путин привел в пример экспериментальный правовой режим РФ для тестирования беспилотных транспортных средств и признал, что ограничения на применение ИИ и обращение с данными являются существенными для бизнеса.

Для оценки эффективности внедрения технологий ИИ в России с 2023 года начнут вести мониторинг результатов его применения по отраслям экономики и социальной сферы. Владимир Путин предложил создать для этого специальный Индекс интеллектуальной зрелости.

В связи с этим президент дал несколько поручений.

- Правительство должно организовать переход госорганов на систему искусственного интеллекта с применением платформенного подхода.
- Кабинету министров необходимо обновить стратегии цифровой трансформации во всех сферах, включая промышленность, с учетом развития искусственного интеллекта.
- Правительству и Альянсу в сфере искусственного интеллекта поручено разработать рейтинг вузов по качеству компетенций подготовки специалистов в этой области.
- Федеральной налоговой службе дана задача внимательно отслеживать удобство и быстроту разрабатываемых инструментов для бизнеса в области искусственного интеллекта.
- Министерству здравоохранения необходимо уде-

лить особое внимание цифровизации и использованию технологических решений, особенно в первичном звене.

- «Росатому» и РЖД совместно с университетами поручено провести конференцию по новым технологиям вычисления и передачи данных.

Кроме того, глава государства призвал оказывать поддержку отечественным производителям, создающим облачные технологии. Он также поручил изменить требования и регламенты, препятствующие внедрению искусственного интеллекта.

Путин подчеркнул, что каждый национальный проект и государственная программа должны содержать меры по расширению применения новых технологий, а компании должны отражать это в своих инвестиционных планах. Также глава государства предложил учредить ежегодную премию ученым, инженерам и компаниям, работающим в сфере искусственного интеллекта.

8.2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ «УМНЫХ ГОРОДОВ»

Современные города должны быть интеллектуальными, то есть эффективными (в том числе в части обмена информацией, технологической стрессоустойчивости, высокого уровня контроля всех систем), устойчиво развивающимися (с обеспечением снижения энергопотребления и выбросов CO₂, эффективным управлением издержками, снижением необходимости в крупных инвестициях в инфраструктуру) и комфортными для жизни (путем обеспечения роста качества жизни горожан, привлечения талантов, роста конкурентоспособности).

Для формирования подходов к интеллектуализации города предлагается его рассмотрение в виде системы систем (рис. 8.2.1) со специфичными для различных систем инфраструктурными проблемами, требующими решения.



Рис. 8.2.1. Город как система систем

Таким образом, задача интеллектуализации города сводится к задаче интеллектуализации его различных систем.

При этом уже в текущей мировой и отечественной практике существуют апробированные решения, способные осуществить интеллектуализацию систем города:

- в энергетике: интеллектуальные энергетические системы с активно-адаптивной сетью (Smart Grid).

- в транспорте: электромобили с соответствующей инфраструктурой, автоматизированные системы управления транспортными потоками, интегрированные системы управления пересадками, транзитами, информирования пассажиров.

- в водоснабжении и водоотведении: управление водоснабжением на базе онлайн гидравлических моделей, автоматизированное обнаружение утечек, интеграция систем распределения, безопасности и контроля, управление ливневыми потоками и системы предупреждения наводнений.

- в ЖКХ: технологии зеленых зданий, системы энергомониторинга.

- в области госуслуг: системы видеонаблюдения и оповещения для обеспечения безопасности, цифровые технологии: электронное правительство, образование,

здравоохранение, туризм, системы автоматизированного управления уличным освещением.

Применение перечисленных и других существующих решений, разработка других инновационных решений для городов позволяют решать специфические проблемы в различных системах.

Для обеспечения инновационного устойчивого развития города необходимо вовлечение в работу и обеспечение взаимодействия всех заинтересованных сторон: правительства, частных инвесторов, архитекторов и девелоперов, промышленных поставщиков, снабжающих организаций, профессиональных ассоциаций и общественных организаций с непосредственно жителями и местными сообществами.

Для создания базиса реализации предлагаемой концепции необходимы:

- анализ и обеспечение понимания факторов, которые делают город уникальным: история, сложившаяся инфраструктура, болевые точки, видение, вызовы, оценка эффективности, бенчмаркинг, определение возможностей

- фокус на самых важных вопросах, где уже существуют готовые и доступные решения

- оценка вклада каждого проекта в общую эффективность и устойчивость города в будущем, воздействие на финансово-экономические, социальные и экологические показатели

- расстановка приоритетов для ключевых проектов, построение адекватной реальным финансовым и операционным моделям, и внедрение, воздействие на проекты, а также их увязка во времени.

В дальнейшем, для проектирования и внедрения концепции умного города для инновационного устойчивого развития предлагается четырехэтапная модель:

1. Определение базовой линии: формирование профиля территории, оценка существующей инфраструктуры, определение индикаторов развития, анализ доступных активов, существующих вызовов и историй успеха.

2. Разработка стратегии внедрения концепции умного города (вовлечение заинтересованных сторон (стейкхолдеров), определение направлений мероприятий и планов, оценка рисков, формирование финансовой стратегии, определение ключевых показателей эффективности (KPI) и целей).
3. Детализированное планирование: бюджетирование, прогноз эффективности, определение возможностей автоматизации и внедрения информационных систем.
4. Внедрение и оценка эффективности: совместное (со всеми заинтересованными сторонами) внедрение, мониторинг эффективности, оценка и переоценка (отслеживание KPI, анализ трендов, инвестиционных параметров), обеспечение развертывания (экспансии).

Необходимо также отметить, что с ростом интеллектуализации систем управления городом происходит смещение фокуса с потребности в оборудовании на потребность в программном обеспечении и сервисах, а также повышаются требования к решениям на базе современных программно-технических разработок и сервисов.

В наиболее развитых городах с выстроенными интеллектуальными системами для достижения лучших результатов, широкого распространения информации, бизнес-аналитики, поддержки принятия решений, управления инцидентами рекомендуется создание интегрированных платформ управления городами.

Такого рода платформы на базе развитой сети связи и коммуникаций позволяют осуществлять непрерывное повышение эффективности (в том числе энергоэффективности) инфраструктуры города с вовлечением в данный процесс правительства и жителей в режиме реального времени.

Указанные интегрированные платформы управления городами, в частности, внедрены в таких городских агломерациях, как Барселона (Испания) и Рио-де-Жанейро (Бразилия), где демонстрируют высокие результаты, среди которых можно отметить:

- существенное улучшение показателей загрязненности воздуха (снижение загрязнения на 22–25%)

- сокращение энергопотребления городской инфраструктурой на 35–40% (городское освещение, включая сигнальное, потребление энергии муниципальными зданиями, инженерными конструкциями)

- сокращение в 2–2,5 раза среднего времени нахождения жителя в пути от места жительства до работы

- рост в 2–3 раза интенсивности использования общественного транспорта, сокращение трафика на 25–30%

Аналогичных перечисленным выше результатов (с учетом исторической специфики) могут достигнуть и российские города при применении предлагаемой концепции умных городов.

8.3. КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ «УМНЫХ ГОРОДОВ»

Города завтрашнего дня будут лучше, чем города сегодняшнего дня, их создатели должны сделать *кибербезопасность* приоритетом. Потенциал Умных городов сопоставим только с опасностью «умных» угроз.

Любая инфраструктура потенциально подвержена киберугрозам. Степень её устойчивости определяют средства защиты. Особенно защищены должны быть системы обработки данных — например, системы видеоаналитики, автоматизированные системы управления критически важными объектами, публичные Wi-Fi сети. При реализации любых крупных проектов как в бизнес-сфере, так и в сфере градостроительства, необходимо избегать рисков, связанных с кибератаками и создавать следующее поколение продуктов и услуг, которые необходимы цифровой экономике.

Аналитики отмечают, что Smart City подвержены угрозам со стороны всего арсенала киберпреступников, начиная от «традиционных» — вредоносного программного обеспечения (ПО), malware и DDoS-атак, и заканчивая скрытным проникновением с целью хищения данных или вмешательства в работу информационных систем. Любая серьезная атака — и личные данные миллионов людей уничтожаются,

или же утекают и становятся общедоступными. Или хакеры выводят из строя важные для работы города системы, к примеру, светофоры или водопровод.

Только за 2018 удалось предотвратить 48 млрд кибератак, почти половина из которых была направлена на получение данных. Самое тревожное в этой ситуации то, что три четверти компаний не уверены в собственной системе безопасности. И чем быстрее они начнут инвестировать в это направление, тем защищеннее и перспективнее будет их бизнес.

Согласно Global Risks Report, преступления в цифровом пространстве стоят на первом месте среди угроз для бизнеса и мировой экономики в целом, обгоняя даже терроризм и раздувающиеся финансовые пузыри. А ущерб от заражения вредоносным вирусом лишь одного облачного провайдера сравним с потерями от крупнейших стихийных бедствий — от 50 до \$120 млрд — что-то среднее между ураганами «Сэнди» и «Катрина».

А ведь именно удаленные хранилища данных должны стать мозгом «умного» города. При помощи каналов коммуникации — например, Bluetooth, NFC, LTE, WiFi Direct и оптоволоконных линий — экосистема Smart City будет получать данные от внешних устройств и координировать работу муниципальной инфраструктуры. Произойдет конвергенция цифрового (IT) и физического (OT) миров.

Если в эту цепочку проникнут злоумышленники, то они смогут в буквальном парализовать город: отключить водоснабжение, освещение и даже ввести запрет на любые финансовые операции внутри экосистемы. Мотивы хакеров — от шпионажа до банального выкупа.

Безопасность, имеет важнейшее значение для современных городов. Однако для умных городов безопасность неизбежно еще более повысит свою значимость.

Сегодня контекст безопасности преимущественно включает обеспечение физической безопасности граждан и общественной инфраструктуры и связан с работой полицией, служб экстренного спасения и пожарной охраны, медицины, экологии («общественная безопасность»). В скором будущем этот контекст расширится до вопросов обеспечения

кибер-физической и кибер-информационной безопасности информационной-коммуникационной инфраструктуры («кибербезопасность»), которая будет пронизывать и соединять всё.

Кибербезопасность (умных устройств, хранилищ данных, сетей связи и т. д.) реализуется «внутри», на уровне городской инфраструктуры.

Умные города работают на основе технологий, что делает их более способными и уязвимыми, потому что цифровая инфраструктура может быть атакована или захвачена бесчисленными способами. Согласно докладу CenturyLink об угрозах 2018 года, географические регионы с сильными или быстрорастущими ИТ-сетями и инфраструктурой остаются основным источником киберпреступной деятельности.

CenturyLink, второй по величине поставщик связи США для глобальных корпоративных клиентов, отслеживает эти угрозы и оценивает, что 195 000 случаев происходят ежедневно.

Восхищаясь перспективой и потенциалом высокотехнологичных мегаполисов мы упускаем из виду риски, которые создает технология.

Чем города будут умнее, тем менее безопасными в прямой пропорции. Городские лидеры должны расширить свое видение умного города и сосредоточиться на его кибербезопасности.

Цели безопасности Умного города — конфиденциальность, целостность, доступность, безопасность и отказоустойчивость — должны быть основаны как на использовании традиционных ИКТ (безопасность данных), так и на операционных (безопасность и отказоустойчивость систем и процессов). Их комплексное применение поможет поддерживать более безопасную и устойчивую городскую среду.

Создавать защиту от хакеров необходимо на этапе «закладки фундамента» цифрового мегаполиса. Во-первых, обеспечить преемственность между старыми и новыми системами, дабы избежать сбоев в работе. Нельзя переходить к новому поколению, не исправив слабые места предыдущих версий. Ведь уязвимости также могут быть унаследованы.

Во-вторых, постоянно модернизировать компоненты городской инфраструктуры. Если все время откладывать

улучшения, можно отстать настолько, что потом нужно будет перезапускать всю экосистему. Допустим, серверы перестанут справляться с возросшими объемами информации.

Третье — изначально выработать общие стандарты и синхронизировать киберстратегию города и частных компаний, которой будут следовать все пользователи. В «умном» городе власти отвечают за безопасность вместе с бизнесом и жителями. Эффективность работы экосистемы будет зависеть от того, насколько грамотно им удастся выстроить диалог между собой.

Решением может стать создание единого центра по сбору и анализу данных, который будет работать совместно с аналогичными структурами в частном секторе. Обмен информацией об угрозах и возможных путях защиты от них позволит своевременно обеспечивать кибербезопасность на всех уровнях. Для этого потребуются усовершенствовать законодательство. Причем к разработке следует привлечь как непосредственных исполнителей — разработчиков, тестировщиков, архитекторов и специалистов по ИБ — так и заказчиков технологических решений. То есть компании, стартапы и самих горожан.

Городам необходимо разработать детальную стратегию кибербезопасности, соответствующую общей стратегии развития, что поможет смягчить проблемы, возникающие в результате сближения и взаимодействия городских систем и процессов.

К примеру, целостный взгляд на риски, связанные с технологическими процессами, и знание взаимозависимости важнейших активов позволили Сингапuru в рамках стратегии «умной нации» в 2013 г. запустить Генеральный план кибербезопасности, в 2016 г. разработать одну из лучших на сегодня национальных стратегий в этой области, а в 2018 г. принять Акт о кибербезопасности, считающийся стандартом нового поколения для защиты ключевой информационной инфраструктуры, что делает его объектом пристального внимания профессионалов из разных сфер.

Городам рекомендуется формализовать подход к управлению данными, активами, инфраструктурой и другими технологическими компонентами. Всеобъемлющая модель

управления должна четко определять обязанности и роли для каждого критического компонента экосистемы цифрового города. Таким образом, муниципальные власти должны переосмыслить нормативные требования, рационализировать различные протоколы безопасности и решить проблемы владения информацией и использования данных.

У руководства Умных городов должна быть актуальная информация о последних методах и инструментах, используемых хакерами по всему миру, и на основе этого своевременно обновлять аппаратное и программное обеспечение, что включает аналитику больших данных и облачных сервисов, развитие навыков по защите кибербезопасности у работников городских служб.

Для этих целей может быть создана сеть между smart city и другими городами, государственными учреждениями, академическими кругами и частными корпорациями для обмена информацией о выявленных угрозах и новых возможностях по укреплению киберзащиты.

Исследование компании Trend Mikro (японская компания-разработчик программного обеспечения для кибербезопасности) показало, чтобы обеспечить безопасность умного города необходимо предпринять 10 шагов:

- Контроль качества;
- Безопасность услуг;
- Муниципальный центр реагирования на компьютерные инциденты (CERT);
- Обновление программного обеспечения;
- Срок службы умной инфраструктуры;
- Обработка данных с учетом требований кибербезопасности;
- Регулировать общественные каналы коммуникации;
- Ручное управление;
- Разработать отказоустойчивую систему;
- Непрерывное функционирование основных систем и услуг.

Массовое внедрение киберфизических систем в управление городскими ресурсами повышает эффективность работы

муниципальных служб, предоставляет жителям беспрецедентные экономические, социальные и культурные преимущества, которые существенно влияют на качество их жизни.

Вместе с тем цифровизация города порождает уникальную палитру вызовов, рисков и угроз, которые, будучи реализованы киберпреступниками, могут внести непреодолимый хаос в жизнеобеспечение городских агломераций.

Наличие миллионов датчиков и отсутствие человека-оператора повышает вероятность возникновения каскадной ошибки, когда случившееся небольшое неконтролируемое отклонение может распространиться на всю систему и обернуться системным риском.

К примеру, если из-за незначительного сбоя в вычислениях умный считыватель электроэнергии в течение некоторого времени передает недостоверные данные в центр управления, это приведет к неверной оценке того, какое количество электроэнергии необходимо подать тому или иному пользователю. Как результат — произойдет переориентация энергопотока, что, в свою очередь скажется на расходах субъектов хозяйствования — увеличит их для одних и сократит для других.

По мере того, как группы киберпреступников оснащаются передовыми техническими средствами, smart city будут подвергаться все более изощренным и разрушительным атакам, имеющим широкий спектр воздействия: от небольших неприятностей, вроде порчи электронных рекламных щитов города, до экстремальных инцидентов, когда критические последствия могут выйти за рамки простой потери данных и финансового ущерба, включая нарушение работы важнейших городских служб, причинение им вреда или физическое уничтожение.

Например, хакеры могут легко вторгнуться в работу системы городского метро вплоть до полного ее отключения или впрыснуть загрязнители или отравляющие вещества в систему водоснабжения.

При обеспечении безопасности Умного города необходимо выполнять определенные требования:

— приоритетность обеспечения безопасности критически важных активов. Современные информационные сети

уже невозможно обезопасить в полном объеме, что в равной степени относится и к умным городам. В идеале необходимо прилагать усилия по обеспечению кибербезопасности всей городской инфраструктуры, однако некоторые ее компоненты все же должны быть более защищенными. Организации государственного и частного секторов должны совместно работать над выявлением важнейших активов города и надзором за неотложным введением соответствующих мер безопасности киберсреды;

— мониторинг поведения отдельных элементов умного города. Поскольку аудит миллиардов устройств на наличие признаков вредоносного ПО просто неосуществим, наиболее приемлемым подходом видится оценка поведения компонентов и систем smart city на основе установленных базовых показателей нормальной функциональности или сетевого поведения. Любое значительное отклонение от нормы — выше или ниже определенного порога — повлечет за собой расследование возможного присутствия вредоносных программ;

— автоматизированная замена поврежденных компонентов. Учитывая потенциальную опасность отказа компонентов, необходимо наладить их автоматизированную замену, которая повысит безопасность всей городской экосистемы. Ее трудно применить к критическим элементам без полного резервирования, но она лучше всего подходит для низкоуровневых, относительно изолированных блоков.

Для того, чтобы обеспечить максимально эффективную безопасность умного города, необходимо сосредоточиться на интеллектуальном обнаружении потенциальных угроз, например, путем включения большего количества алгоритмов машинного обучения, чтобы предсказать даже мельчайшие возможности появления будущих уязвимостей. Кроме того, важной мерой обеспечения кибербезопасности может стать прогностическая аналитика. Например, аналитические решения, используемые организациями для предотвращения утечки данных, могут быть изменены и направлены на поиск слабых мест в их инфраструктуре безопасности. Не вызывает сомнений и необходимость правового регулирования вопросов, связанных с обеспечением кибербезопасности умного города, в том числе решение вопросов стандартизации.

Как уже говорилось ранее, концепция Умного города основывается на экосистеме сервисов, систем, бизнес-организаций и граждан, где все объекты взаимосвязаны и для своего развития должны полагаться друг на друга. Эффективность и безопасность управления городом — ключевые приоритеты для городских властей. Чтобы добиться этого, все больше городов стремятся стать «умнее» за счет использования технологий, основой которых являются подключенные (connected) устройства и данные.

Таким образом, «площадь атаки» инфраструктуры умного города увеличивается практически в геометрической прогрессии по мере того, как все больше устройств Интернета вещей подключается к городским системам и как все больше интегрируются ранее отдельные системы. Резкий рост количества подключенных устройств привел к увеличению атак. Согласно отчетам за 2019 год, количество кибератак на устройства Интернета вещей за год увеличилось на 300%, и с тех пор этот показатель, вероятно, будет еще больше возрастать.

Причины заключаются в том, что киберпреступники постоянно ищут уязвимые точки входа в сеть, чтобы через связанные системы достичь желаемого места назначения. Даже самое безобидное подключенное к сети устройство, если оно не защищено, может стать точкой доступа, через которую киберпреступник доберется до гораздо более важной системы.

Например, сегодня уже можно легко представить себе, как «умный» домашний счетчик электроэнергии предоставляет доступ к системам, которые играют более важную роль в системе электроснабжения. К примеру, известен случай, когда на Украине подобная атака повлияла на обеспечение электроэнергией сотен тысяч людей.

Важно, чтобы власти, желая воспользоваться преимуществами более связанного умного города, не игнорировали критическую необходимость обеспечения безопасности систем. Необходим подход, ориентированный на кибербезопасность — мы подробно рассказываем о нем в нашем докладе о безопасности

Зачастую городские службы, занимающиеся цифровизацией, вынуждены интегрировать новые информационные технологии с ИТ-системами, практически не имеющими защиты от киберугроз. Согласно исследованиям Конгресса США, около 3/4 из 80 млрд долл., ежегодно расходуемых федеральным правительством на информационные технологии, идет на поддержание в рабочем состоянии так называемых устаревших систем.

Правительство этой страны в 2015 г. управляло почти 20 информационными системами, выпущенными в 1980 г. и ранее. К примеру, системы Управления персоналом США (ОРМ) в том же году были взломаны хакерами, получившими доступ к личным данным более чем 20 млн бывших и действующих государственных служащих. Успех кибератаки в первую очередь объясняется неспособностью шифрования существующих технологических устройств и программного обеспечения. С тех пор ОРМ потратила миллионы долларов на ускорение процесса модернизации своей технологической инфраструктуры.

Сочетание новых и архаичных политик, процедур безопасности и разрозненных технологических платформ создает серьезные проблемы и приводит к скрытым уязвимостям всей экосистемы smart city.

Ситуация усугубляется тем, что некоторые городские службы газо-водоснабжения оборудованы датчиками с минимальными протоколами безопасности, их невозможно подключить к современной сети сбора и централизованного анализа данных, а их апгрейд считается экономически нецелесообразным.

Еще одной проблемой в данной сфере является отсутствие общепринятых стандартов, регулирующих функционирование устройств с поддержкой Интернета вещей. Городские департаменты и агентства обычно получают данные от многочисленных поставщиков, которые генерируют их в разных форматах и используют различные протоколы связи; в этом случае умные города могут столкнуться с необходимостью выбора между функциональной совместимостью и безопасностью.

Особую озабоченность и опасность представляют так называемые «киберактивисты», связанные с радикально настроенными лицами, преступными группами, экстремистскими и террористическими организациями.

В условиях smart city кибератаки могут дестабилизировать общественно-политическую обстановку, инспирировать и поддерживать протестную активность граждан, стихийные уличные акции, такие как митинги и демонстрации, привести к эскалации напряженности, а также усилить позиции собственно киберпреступников в давлении на органы власти и управления, организации с целью принуждения их к выполнению своих требований. В городской жизни, которая и далее будет цифровизироваться, злоумышленники могут получить беспрепятственный доступ к данным частных лиц или организаций.

К примеру, инфраструктура умного города может быть использована некой фирмой для сбора разведывательной информации о компаниях-конкурентах, включающей маршруты перемещения их руководителей в пределах города, содержание частных и коммерческих переговоров через точки бесплатного доступа к Wi-Fi.

Традиционно городские службы предлагали широкий спектр услуг, которые в значительной степени были независимы друг от друга (электроэнергия, водоснабжение, канализация, общественный транспорт, социальные услуги, правоохранительная деятельность, пожарная охрана). Каждая из них обычно предоставлялась определенной структурой, обладающей собственными системами, процессами и активами.

В настоящее время происходит их постепенная интеграция и объединение. По мере того как города развивают современные виды услуг и повышают их эффективность, возникают новые виды общих уязвимостей, которые из одной области могут перетекать в другие, быстро распространяться и привести к масштабным сбоям.

Поскольку Умные города зависят от надежности сложных взаимозависимых сетей устройств, систем и пользователей, усилия по обеспечению безопасности должны быть направлены на устранение слабых мест в широком спектре отраслей, включая энергетику и коммунальные услуги,

электронное правительство и телемедицину, общественную безопасность и пр.

По мнению Д. Павлакиса, аналитика консалтинговой фирмы ABI Research, угрозы включают в себя сложные кибератаки на критическую инфраструктуру путем остановки работы промышленных систем управления, использование не по назначению LPWAN (одна из беспроводных технологий, обеспечивающих сбор данных с различного оборудования): датчиков, счетчиков и сенсоров, взлом коммуникационных устройств, блокировку систем с помощью вымогательского ПО, манипулирование данными датчиков аварийных систем с целью вызвать массовую панику, кражу персональных данных граждан (в том числе медицинской информации, номеров социального страхования и банковских учетных данных) и пр.

Взаимосвязанность систем в рамках умных городов уже привела к тому, что многочисленные компоненты зависят от надлежащего функционирования всей системы, поэтому продвинутая кибератака, направленная на уничтожение отдельных ее частей, может иметь катастрофические каскадные последствия для всей городской инфраструктуры.

Так, в марте 2018 г. городская компьютерная сеть г. Атланта (США) была поражена атакой вымогателей, что затронуло работу 5 из 13 городских департаментов. Около 8 тыс. сотрудников города были вынуждены отключить свои компьютеры. Городской аэропорт Хартсфилд Джексон, один из самых загруженных в мире, в качестве меры предосторожности закрыл сеть бесплатного Wi-Fi. В целом потребовались недели, чтобы вернуться к нормальной жизни.

Городская инфраструктура стала популярной мишенью для кибератак независимо от того, намерены ли злоумышленники причинить ущерб или получить выкуп. Для тех, кто хочет повлиять на эффективное управление городом, очевидная цель — транспортная система. Примеры, когда подобные атаки приносили огромные убытки, могут привести Шведское транспортное управление и Министерство транспорта штата Колорадо. В первом случае DDoS-атака привела к задержке движения поездов и выходу из строя сайта бронирования билетов, а во втором программа-вымогатель (ransomware) вызвала сбой в работе 2000 компьютерных систем.

Другие примеры демонстрируют, как киберпреступники стремятся нарушить работу городской инфраструктуры и услуг, начиная с системы энергоснабжения и заканчивая правоохранительными органами. Мы видим, что наряду с преимуществами более связанных городов возникают и повышенные риски не только для эффективной работы городских систем, но и для безопасности граждан.

Для выявления и устранения уязвимостей были привлечены лучшие эксперты Федерального департамента внутренней безопасности США, Секретной службы и ФБР, специалисты по безопасности Microsoft, Cisco и Dell. Согласно данным ABI Research, по мере развития сети Интернета вещей в городских агломерациях, инвестиции в цифровую безопасность остаются незначительными.

Так, по прогнозам специалистов этой компании, в 2024 г. на три отрасли — финансовую, информационно-коммуникационную и оборонную — будет приходиться 56% от общего объема (135 млрд долларов) затрат на кибербезопасность критической инфраструктуры IoT.

Остальные 44% будут распределены между многочисленными платформами, которые считаются неотъемлемой частью умного города (умная электроэнергетика, прикладные программы, системы водоснабжения и утилизации отходов, транспортный сектор и парковки, промышленные предприятия, автоматизация зданий, телемедицина, общественная безопасность), «оставляя их прискорбно недофинансированными и невероятно уязвимыми для кибератак».

Вместе с этим есть проблемы с качеством криптографических мер защиты, неудовлетворительностью управления ключами шифрования, нехваткой сервисов по подключению к защищенным устройствам, использованием военных технологий машинного обучения для организации кибератак, отсутствием защиты от DDoS-атак (распределенная атака типа «отказ в обслуживании», цель которой — создание условий, когда пользователи не смогут получить доступ к сайту или веб-сервису из-за перегрузки).

Это лишь некоторые из ключевых вопросов, способствующих усилению киберугроз в экосистемах умных городов. Надо понимать, что требования к кибербезопасности

smart city являются новыми, отличающимися от прошлых, и они постоянно эволюционируют.

Для их выполнения городские власти, эксперты, градостроители и другие ключевые заинтересованные стороны должны сделать ее обеспечение неотъемлемой частью городского управления, а вопросы устранения киберугроз решать путем анализа их появления и распространения, выявления слабых мест еще на этапе планирования умного города. То есть при проектировании его инфраструктуры необходимо обязательно иметь изначально интегрированную в нее систему кибербезопасности.

Кроме того, должны быть открыты специальные оперативные центры, контролирующие чрезвычайные ситуации и оперативно реагирующие на них. К сожалению, эта проблема пока остается нерешенной. Городские правительства по всему миру сталкиваются с нехваткой квалифицированных кадров в киберпространстве, что препятствует разработке стратегии киберзащиты Умных городов.

По данным исследования кибербезопасности Национальной ассоциации государственных ИТ-директоров США (NASCIO), проведенного авторитетной консалтинговой компанией Deloitte в 2018 г., власти по-прежнему сталкиваются с пробелами в цифровых компетенциях городских управленцев.

Помимо этого, разработчики и производители программного и аппаратного обеспечения зачастую внедряют свои продукты в инфраструктуру smart city, не обращая внимания на безопасность.

По оценкам некоторых экспертов, в различных городах мира используется свыше 200 тыс. датчиков контроля дорожного движения, которые подвержены манипуляциям.

Крупнейшие цифровые мегаполисы — Лондон, Вашингтон, Нью-Йорк — являются частью этого уязвимого ландшафта. Осознание потенциальных проблем и принятие более эффективных решений в области кибербезопасности остро стоит перед городскими чиновниками и разработчиками ПО.

Хотя окончательная архитектура умного города будущего остается неопределенной, муниципальные власти, частные организации и градостроители уже сейчас могут предпринять ряд первоочередных мер предосторожности, исходя из таких

базовых принципов, как приоритетность обеспечения безопасности критически важных активов.

К сожалению, современные информационные сети еще невозможно обезопасить в полном объеме, что в равной степени относится и к Умным городам. В идеале необходимо прилагать усилия по обеспечению кибербезопасности всей городской инфраструктуры, однако некоторые ее компоненты все же должны быть более защищенными. Организации государственного и частного секторов должны совместно работать над выявлением важнейших активов города и надзором за неотложным введением соответствующих мер безопасности киберсреды.

Ключом к тому, чтобы сделать города более безопасными и устойчивым, является Умный гражданин. Поскольку граждане являются основными потребителями продуктов и услуг smart city, они должны разумно и осознанно использовать цифровые ресурсы и нести личную ответственность за обеспечение безопасности персональных данных.

Повышению осведомленности горожан в вопросах кибербезопасности будет способствовать проведение открытых дебатов между городскими чиновниками и общественностью относительно решений, которые принимаются сейчас или планируются в будущем, семинаров, конференций и других мероприятий.

Умные города должны также рассмотреть возможность коллективного сотрудничества органов правопорядка и производителей соответствующих продуктов умного города.

Города должны начинать с привлечения всех заинтересованных сторон и организаций в более широкую экосистему.

Этапы, которые города должны реализовывать, включают следующее:

— синхронизация умного города и кибер-стратегии. Города должны определить детальную стратегию кибербезопасности, которая соответствует их более широкой стратегии «умного города» и которая может смягчить проблемы, возникающие в результате постоянной конвергенции, функциональной совместимости и взаимосвязанности городских систем и процессов.

Города должны рассмотреть возможность проведения обширной оценки воздействия своих данных, систем и кибернетических активов для выявления, оценки и снижения рисков, связанных с технологическими процессами, политиками и решениями.

Интегрированный взгляд на риски и знание взаимозависимостей критически важных активов может позволить городам разработать комплексную стратегию кибербезопасности. Например, Сингапур запустил свой генеральный план национальной кибербезопасности в 2013 году, а в 2016 году последовал новый законопроект о кибербезопасности. Обе эти инициативы стали неотъемлемой частью стратегии Сингапура в области интеллектуальной нации.

Формализация кибер и управления данными. Города должны формализовать подход к управлению данными, активами, инфраструктурой и другими технологическими компонентами. В комплексной модели управления должны быть прописаны обязанности и роли каждого критически важного компонента в экосистеме «умного города». Чтобы внедрить экосистемный подход к решению кибер-проблем, различным организациям необходимо будет работать вместе с сильной моделью управления в качестве основы.

Города могут создать сеть из других городов, государственных учреждений, научных кругов и корпораций для обмена информацией об угрозах, возможностями и контрактами для усиления киберзащиты.

Кроме того, управление данными, включая надежные политики совместного использования данных и конфиденциальности, навыки анализа данных и модели монетизации, которые облегчают получение и использование «городских данных», составляет важнейший аспект этого управления.

Политики, законодательство и технологии должны постоянно согласовываться, чтобы поддерживать правильный баланс защиты, конфиденциальности, прозрачности и полезности. Управление, политика и процессы должны созреть вместе с общей кибер-стратегией города.

Например, город Гаага является домом для «Дельты Гаагской безопасности», экосистемы более чем 200 организаций, занимающихся вопросами национальной безопасности,

кибер-безопасности и безопасности городов, критической инфраструктуры и криминалистики.

Создание стратегического партнерства для развития кибер-возможностей. Разрыв в кибер-навыках не исчезнет в ближайшее время, поэтому города должны быть новаторскими и инициативными в устранении разрыва в кибер-навыках в своих городах. Этот подход может потребовать от городской администрации изучить нетрадиционные усилия по привлечению кибер-танталов, таких как краудсорсинг, призы и задачи, для решения связанных с киберпространством проблем.

Умный город требует новых навыков и компетенций в различных экосистемных слоях. Города могут расширять существующие возможности посредством стратегического партнерства и заключения контрактов с поставщиками услуг.

Кибербезопасность способствует развитию Умного города. Она должна фокусироваться на непрерывном и интегрированном мониторинге виртуальной и физической безопасности, раннем определении аномалий в данных, проактивном реагировании, снижении риска, следовании правилам и управлению.

Для противодействия кибератакам проводятся различные учения. Недавно на киберполигоне The Standoff прошла самая масштабная в мире 123-часовая битва между атакующими виртуальный город и его киберзащитниками. Для этого в Москве на офлайн-площадке была создана цифровая копия ИТ-инфраструктуры крупного мегаполиса.

Она полностью отражает технологический ландшафт, производственные цепочки и бизнес-сценарии ключевых отраслей экономики. В этом году здесь были аэропорт, морской порт, железная дорога, деловой центр, банк, парк развлечений, городские системы (светофоры и уличное освещение), система телерадиовещания, нефтедобывающая станция, электроподстанция, газораспределительная станция, тепловая электростанция, ветроэлектрическая установка, нефтехимический завод — все как в жизни.

На киберполигоне специалисты моделируют угрозы и бизнес-риски, наиболее критические для бизнеса, которые могут привести к существенным потерям, остановке бизнеса или даже к катастрофам. Это позволяет узнать, чем обернется

кибератака на тот или иной объект в реальности, получить опыт борьбы с такими атаками, выработать и отточить сценарии реагирования.

Всего на виртуальном киберполигоне в этот раз находилось 13 объектов инфраструктуры, и у каждого — свои риски. К примеру, нападающие могли устроить крупную аварию, взломав системы одного из заводов. Или украсть деньги из банка. Каждый третий риск здесь был напрямую связан с физической безопасностью жителей (например, нарушение работы телетрапа при посадке пассажиров в самолет, или нарушение работы аттракциона «Колесо обозрения», или авария на железнодорожном транспорте).

Участники киберучений, которые продолжались шесть дней подряд, разделились на две команды. Red Teams — атакующие, выполняющие роль хакеров (29 команд). Их задача — найти слабые места в цифровой инфраструктуре города и реализовать как можно больше рисков. Blue Teams — команды защиты (6 штук), которые должны следить за работой сервисов и как можно быстрее устранять сбои, спровоцированные атаками. Всего в мероприятии приняли более двух сотен экспертов из шести стран.

В подготовке мероприятия приняли участие самые разные организации: Positive Technologies, EPAM, Hack In The Box и еще пара десятков партнеров, которые так или иначе интегрировали свою инфраструктуру и бизнес-процессы в киберполигон, обеспечив его максимальную реалистичность.

Обычно соревнования специалистов по цифровой защите и нападению проходят в формате CTF (Capture the flag). Цель участников — захватить у противника виртуальный «флаг», то есть уникальную последовательность символов. Команды получают выделенные серверы с ресурсами, пытаются взламывать серверы соперников и защищать свои. Обычно мероприятия такого формата имеют очень четкий сценарий и подразумевают, что атакующие будут действовать по заранее определенной и предсказуемой цепочке.

Киберполигон отличается тем, что участников много, они обладают самым разным опытом и интересами, четкого сценария нет, а действия атакующих мало прогнозируемы (в этот раз команды атаки сумели удивить организаторов, обнаружив

и реализовав два риска, которые не были предусмотрены программой). Участники полигона получают доступ к реальному ПО, которое используется в современной ИТ-инфраструктуре, виртуальным двойникам реальных компаний с реальными бизнес-процессами. И главной целью атакующих является не решение каких-либо задач, а реализация конкретных бизнес-рисков до конца, что в реальной жизни чаще всего невозможно. «Здесь команды могут повысить уровень своей квалификации и получить уникальный опыт борьбы с киберпреступниками за несколько дней, хотя в обычной жизни на это могут потребоваться годы. Полная имитация городской и корпоративной инфраструктуры позволяет находить новые способы минимизировать риски и предотвратить последствия атак.

Классические СТФ не решают больших проблем, с которыми мы сталкиваемся в повседневной жизни, это теория в чистом виде, а киберполигон дает возможность посмотреть на настоящие проблемы — например, возможные сбои в медицинском оборудовании или на нефтеналивной станции. Такие задачи намного ближе к реальности.

Полученный на киберполигоне опыт ложится в основу решений в области информационной безопасности. Участники наблюдают, как взламываются системы, анализируем трафик и цепочки атак. На выходе получается ценная экспертиза, которая затем идет в ИТ-продукты.

Кроме того, компании-участники интегрируют в киберполигон свои ИТ-решения и получают возможность с помощью экспертов по информационной безопасности найти и исправить возможные их недостатки раньше, чем до них доберутся реальные хакеры. К примеру, для моделирования финансовой инфраструктуры на The Standoff использовали открытую платформу RBK.money. Компания решила предоставить свое решение для учений, чтобы получить независимые гарантии качества, объясняют ее представители.

За почти шесть суток учений на киберполигоне The Standoff защитники выявили несколько сотен инцидентов на своих объектах. Хакеры реализовали 47% от всех заложенных в виртуальную площадку рисков.

Часть атак были относительно безобидными. Например, атакующие взломали телерадиокомпанию и принадлежащие

ей рекламные цифровые щиты. Вместо рекламных сообщений они смогли транслировать на биллборды собственный контент.

Еще одна команда нарушила работу парка развлечений, остановив продажу билетов на аттракционы. Кроме того, всего за пару часов хакеры проникли в городские базы данных и удалили все сведения о штрафах и задолженностях.

Но многие атаки создавали серьезные угрозы для физической инфраструктуры и даже человеческих жизней. Так, команды нападения раз за разом взламывали объекты нефтяной компании. Им удалось прекратить добычу, вмешаться в производственные процессы на нефтехимическом заводе, спровоцировать аварию и утечку ядовитых веществ.

В парке аттракционов «редтимеры» сумели через систему управления раскрутить колесо обозрения с такой силой, что оно в прямом смысле слова упало. В результате атаки на банк были украдены данные и деньги клиентов, в нескольких компаниях похищены ценные сведения и документы.

Устояли перед кибератаками только два объекта на киберполигоне — морской порт и железнодорожный терминал.

В среднем на расследование каждой атаки защитникам потребовалось около 12 часов. С некоторыми инцидентами удалось разобраться быстрее: к примеру, атаки на банковские системы расследовали всего за 3—3,5 часа, а иногда на это требовалось и вовсе минут 40.

По словам участников, часть реализованных угроз была вызвана недостаточной защитой ИТ-ресурсов, в том числе сайтов компаний. Много уязвимостей обнаружено в веб-приложениях, используя которые, можно было проникнуть в локальные корпоративные сети.

Уровень атакующих команд в этом году сильно вырос. Организаторы не ожидали, что почти половина рисков будет реализована.

Параллельно с киберполигоном на The Standoff прошла конференция по кибербезопасности. Эксперты рассказывали о текущей ситуации, новых уязвимостях и своем опыте борьбы с киберугрозами.

Так, Microsoft выделяет три основные угрозы на сегодняшний день. На первом месте — фишинг: с ним связаны

до 70% всех атак. Следом идут программы-вымогатели и DDoS-атаки.

Среди ключевых угроз участники рынка также называют атаки на VPN компаний. Злоумышленники получают VPN-доступ в сеть организации и затем продают его в дарквебе.

Пандемия ускорила бизнес-процессы и цифровизацию бизнеса, по оценке специалистов за два месяца организации сделали скачок в цифровой трансформации, который в обычных условиях занял бы пару лет. Такая скорость не может не отразиться на уровне защищенности

Обращено внимание на рост атак на фоне громких новостных поводов, связанных с пандемией. Злоумышленники пользуются тем, что люди напуганы, и мгновенно реагируют на повестку. Прежде всего, через использование «ковидной» тематики в фишинговых атаках.

Число киберинцидентов ежегодно увеличивается, и этот тренд сохранится еще долго. При этом в ИТ-инфраструктуре появляются все новые дыры, доступные для хакеров. Одним из источников таких дыр становится слияние финансовых сервисов с цифровыми.

Риски также связаны с перспективными технологиями, которые только начинают внедряться. Например, нейронные сети зачастую оказываются очень уязвимы для хакеров. А искусственный интеллект не только помогает специалистам по информационной безопасности, но и используется злоумышленниками для взломов и проникновений.

Фальшивая биометрия тоже становится все более продвинутой, констатируют в компании BBVA Next Technologies, разрабатывающей ПО. Ее эксперты показали на конференции инструменты для создания дипфейков, которые позволяют клонировать голос или подменять изображение на видео. Большинство таких технологий опирается на open-source ресурсы, доступные любому желающему.

Сложности могут возникнуть и с сетями 5G. С точки зрения информационной безопасности об этой технологии пока известно немного. К тому же архитектура 5G опирается на технологии предыдущих поколений, и все их уязвимости остаются в силе. Отмечается также, что нынешние темпы

цифровизации, наряду с колоссальным удобством, несут в себе и колоссальные угрозы.

Он приводит в пример вирусы-шифровальщики, которые блокируют доступ к устройствам и данным. Если пользователь поймал его на ноутбуке, то еще может подумать — стоит ли информация тех денег, которые хакеры просят за блокировку. Но в будущем это может оказаться не ноутбук, а носимое медицинское устройство, от которого зависит жизнь пользователя. И тогда у него уже не останется выбора, платить или не платить выкуп преступникам.

Организаторы и участники киберполигона подчеркивают, что продукты и решения в сфере кибербезопасности должны успевать за развитием процессов и уровнем цифровизации. До конца 2020 года объем рынка решений в сфере информационной безопасности сократился на 3,9%, рассказали на мероприятии аналитики из IDC. То есть просадка будет в несколько раз меньше, чем на ИТ-рынке в целом. А уже в 2021 году продукты и решения для кибербезопасности показали рост на 10% в долларовом эквиваленте, уверены в IDC.

При этом The Standoff — это та самая среда, которая позволит компаниям на регулярной основе подключать свою инфраструктуру (или ее фрагменты) к киберполигону и качественно тестировать свои решения и технологии на прочность силами ведущих мировых экспертов в области «нападающей» безопасности (offensive security). Это позволит делать продукты и решения более качественными без какого бы то ни было физического ущерба для бизнеса.

Для руководства Умного города важно понять, что защита городов от киберрисков — не единовременное событие, когда киберстратегия развивается по мере развития киберугроз; вместе с этим также важно иметь возможность быстро восстановиться, когда происходит кибератака. Кроме того, эта битва, в которой города должны сражаться с угрозами совместно с системой городских властей, научных кругов, частного сектора и стартапов.

Технологии могут быть частью решения для кибербезопасности, но параллельно также нужна всеобъемлющая модель управления данными и активами.

8.4. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОГРАММЫ МИНСТРОЯ РФ «УМНЫЙ ГОРОД»

Наиболее реальной программой по реализации направления «Умный город» в настоящее время в стране является программа Минстроя РФ. 31 октября 2018 года ведомство утвердило паспорт и стандарт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» (рис. 8.4.1). Утвержден состав рабочей группы по запуску проекта «Умный город», который включает 81 представителя от коммерческих организаций и общественного сектора. В его реализации кроме Минстроя РФ, Минцифровизации и Центра компетенций, участвуют такие гиганты как «Ростелеком», «Росатом», «Ростех» и др.

Проект охватывает 209 городов России с населением от 100 тысяч человек. Для них разрабатываются паспорта региональных проектов, выбраны административные центры субъектов РФ и «пилотные города». Последние должны не только выполнить разработанные программы досрочно, но и внедрить комплекс дополнительных мер, предусмотренных утвержденными «дорожными картами». Финансирование из федерального бюджета составляет 13 млрд рублей, не считая региональных и частных инвестиций. Главная ставка делается на интеграцию городских систем и тиражирование разработанных решений на включенные в проект города, при этом речь идет о синергетическом эффекте опробованных решений. Это отбор, проверенных временем и пилотными внедрениями технологий, которые должны быть внедрены до 2024 года.

В 2019 году Минстрой начал присваивать муниципалитетам показатель IQ, который отражает соответствие городов требованиям стандарта. Сформирован рейтинг городов, применяющих информационные технологии в городском хозяйстве. Коэффициент интеллекта может рассчитать уровень господдержки. Операционным управлением проекта «Умный город» занимаются специальные подразделения исполнительной власти регионов, в первую очередь, ведомства, ответственные за цифровизацию.



Рис. 8.4.1. Стандарт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город»

Проект умного города Минстроя включает следующие элементы:

- сервис вовлечения граждан в решение вопросов городского развития
- платформа «цифровой двойник города» и цифровое строительство: цифровые модели зданий и сооружений; управление экономикой жизненного цикла; территориальное планирование
- умное ЖКХ: топливно-энергетические и водные ресурсы; информационные ресурсы; сервисная экономика
- доступная, экологичная и безопасная городская среда: экология и управление отходами; общественная, экологическая безопасность; информирование о городских процессах; вовлечение горожан в принятие решений
- городской транспорт: транспортное моделирование; умная транспортная инфраструктура
- инновационная инфраструктура: правовые и технологические «песочницы» • технопарки и инновационные территориальные кластеры • центры

трансфера технологий и защите интеллектуальной собственности

- координация реализации: центр компетенций развития «умных» городов; библиотека решений и стандартов; механизмы быстрого тиражирования лучших практик

Для реализации проекта Умный город разработаны методические рекомендации подготовлены с целью поддержки разработки программ цифрового развития экономики субъектов Российской Федерации в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Методические рекомендации по формированию региональных проектов «Умные города субъекта Российской Федерации» дополняют методические рекомендации Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации по разработке и реализации программ цифрового развития экономики субъектов Российской Федерации.

Проект «Умный город» направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан. Проект базируется на 5 ключевых принципах:

- ориентация на человека;
- технологичность городской инфраструктуры;
- повышение качества управления городскими ресурсами;
- комфортная и безопасная среда;
- акцент на экономической эффективности, в том числе, сервисной составляющей городской среды.

Основной инструмент реализации этих принципов — широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре.

Региональный проект «Умные города субъекта Российской Федерации» оформляется: в качестве отдельного раздела

программы цифрового развития экономики субъекта Российской Федерации, в соответствии с рекомендациями Аналитического центра, который заполняется в соответствии с требованиями к другим региональным проектам программы; в виде отдельной региональной программы или проекта вне рамок программы цифрового развития экономики субъекта Российской Федерации.

При этом содержание проекта «Умные города субъекта Российской Федерации» должно соответствовать содержанию ведомственного проекта Минстроя России «Умный город» с учетом специфики развития соответствующего субъекта Российской Федерации.

В региональном проекте «Умные города субъекта Российской Федерации» определяются:

- цели, задачи, показатели реализации регионального проекта «Умные города», города субъекта Российской Федерации, которые участвуют в проекте;

- мероприятия, направленные на создание «умных» городов в субъекте Российской Федерации, сгруппированные по отраслевым направлениям;

- ресурсное обеспечение реализации проекта;

- ответственные за реализацию регионального проекта и отдельных его мероприятий, за достижение целевых показателей и результатов.

Субъекты Российской Федерации при формировании региональных проектов «Умные города» отражают в целевых показателях проекта вклад региона в достижение целевых показателей ведомственного проекта «Умный город» Минстроя России и могут формировать дополнительный набор показателей, отражающих достижение целей субъекта в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», релевантных национальным и ведомственным программам и проектам.

Задачи проекта «Умные города субъекта Российской Федерации» направлены на достижение следующих целей:

- формирование условий эффективной реализации проекта;

- повышение эффективности управления отраслями городского хозяйства за счет использования современных цифровых технологий;

- создание комплексной системы управления городом на основе данных, поступающих в режиме реального времени, внедрение механизмов электронной демократии и вовлечение жителей в управление городом.

Цели проекта определяются с учетом специфики развития субъекта Российской Федерации. Задачи проекта должны быть детализированы до уровня результатов, обеспечивающих достижение целей ведомственного проекта «Умный город».

Задачи раздела включают в себя следующие мероприятия:

- утверждение единых требований к городским цифровым платформам, синхронизированных с региональными и федеральными требованиями;

- перевод в машиночитаемый формат и автоматизация обработки данных, критичных для городского управления, в соответствии с перечнем, утверждаемым Минстроем России в рамках ведомственного проекта «Умный город»;

- создание единой интеллектуальной системы управления «умного» города;

- создание цифровых сервисов, обеспечивающих влияние жителей на принимаемые городскими властями решения.

В региональные проекты «Умные города» включают мероприятия по цифровизации отраслей городского хозяйства, направленные на создание «Умных городов» в субъектах Российской Федерации, по направлениям:

а. Жилищно-коммунальное хозяйство:

- электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, в том числе мероприятия, направленные на реализацию концепции «умный водоканал», учет коммунальных ресурсов и снижение затрат на них, упрощение процедур оплаты и так далее;

- управление жилым фондом и содержание (ремонт, уборка) многоквартирных домов, общественных зданий, придомовых территорий, включая капитальный ремонт.

- b. Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов;
- c. Мониторинг и охрана окружающей среды;
- d. Улицы и общественные пространства (в том числе, уличное освещение, поддержание доступности среды — уборка, ремонт, модернизация);
- e. Общественная безопасность;
- f. Транспорт, улично-дорожная сеть и перевозки;
- g. Городское управление:
 - развитие платформ управления городскими ресурсами и сервисами «Умный город»;
 - жилищные инспекции;
 - управление земельно-имущественными отношениями;
 - участие жителей в процессах городского управления: мониторинга, контроля и выбора решений;
- h. Иное (социальная сфера):
 - культура, спорт, отдых, туризм;
 - социальная защита населения;
 - обеспечение занятости и поддержка малого сервисного бизнеса: предоставление данных и аналитики;
 - здравоохранение;
 - образование;
 - прочее.

Приведенный перечень не является обязательным или закрытым и может формироваться в зависимости от целей развития «Умных городов» в субъектах Российской Федерации, специфики конкретного региона и его городов. Для формирования «Умных городов» в региональном проекте «Умные города субъекта Российской Федерации» необходимо предусмотреть мероприятия, направленные на создание (развитие) соответствующих элементов (систем) «Умного города».

В целях управления проектом «Умные города субъекта Российской Федерации» в числе мероприятий, результатов или контрольных событий должны быть предусмотрены:

- создание органа управления проектом, либо наделение соответствующими функциями имеющегося проектного

офиса или иной структуры в составе регионального проектного офиса «Цифровая экономика/Цифровой регион»;

— утверждение плана реализации проекта «Умные города субъекта Российской Федерации» на трехлетний период;

— формирование регионального центра компетенции по цифровизации городского хозяйства и созданию «умных» городов;

— обучение команд муниципалитетов и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При формировании мероприятий проекта «Умные города субъекта Российской Федерации» рекомендуется ориентироваться на решения и проекты, опубликованные на портале банка данных «Умного города», разработанного при поддержке Минстроя России, <https://russiasmartcity.ru>. В описании решений содержится ссылка на описание реализованных проектов с указанием места реализации, целей и задач проектов, их основных параметров и достигнутых эффектов. Целесообразно использовать решения и проекты из данной базы вне зависимости от поставщика, как примеры лучших практик, ориентируясь на достигаемые эффекты, содержащиеся в описании проектов, в которых были применены эти решения.

С целью финансового обеспечения проекта «Умные города субъекта Российской Федерации» наряду с выделением средств регионального бюджета могут быть использованы следующие инструменты:

— механизмы поддержки федерального уровня;

— инвестиционные ресурсы институтов развития;

— участие органов местного самоуправления в реализации мероприятий проекта;

— инвестиционные ресурсы, привлечённые на условиях государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Для финансирования ряда мероприятий проекта привлекаются средства фондов и корпораций развития, включая средства венчурных фондов, фондов развития и научных грантов.

Реализация мероприятий, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления

(городские администрации), осуществляется за счет местных бюджетов. При этом возможно привлечение софинансирования со стороны субъекта Российской Федерации.

Дополнительным источником финансирования могут являться сэкономленные при помощи внедряемых решений и сервисов «Умного города» средства регионального и местного бюджетов.

Внебюджетные источники финансирования включают частные инвестиции в виде прямых инвестиций, кредитные (заемные) средства и собственные средства предприятий города, а также средства инвесторов, участвующих в проектах на условиях государственно-частного и муниципально-частного партнерства. В рамках поддержки реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, направленных на создание и развитие «умного» города, могут быть привлечены средства банков и кредитных организаций.

В целях эффективного расходования бюджетных средств рекомендуется приоритетное привлечение внебюджетных источников финансирования: прямых частных инвестиций, средств инвесторов, участвующих в проектах государственно-частного и муниципально-частного партнерства, средств фондов и корпораций развития.

Сформированный региональный проект перед его утверждением направляется на согласование в Минстрой России и Минцифру РФ.

Проектом определены возможные показатели эффективности проекта «Умные города субъекта Российской Федерации» (IQ города).

Сформирован банк решений «Умного города», размещенной по адресу <https://russiasmartcity.ru> Он содержит общедоступное описание выполненных проектов и использованных при этом решений в сфере цифровизации городского хозяйства на территории городов Российской Федерации.

Наполнение Банка решений может осуществляться органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, поставщиками решений, заинтересованными организациями. В целях распространения опыта реализации проектов и решений «Умного города»

заинтересованные органы власти и организации вносят информацию о них путем заполнения формы на сайте <https://russiasmartcity.ru>, ссылка на которую расположена на главной странице.

В целях распространения опыта реализации проектов и решений «Умного города» заинтересованные органы власти и организации вносят информацию о них в Базу знаний в соответствии с предусмотренными на сайте <https://russiasmartcity.ru> разделами «Проекты» и «Решения», путем заполнения соответствующих форм.

Публикация описаний *проектов и решений* происходит после предварительной модерации, под контролем Минстроя России и при участии экспертов.

Под «проектами» понимается описание мероприятий, выполненных в конкретном городе (городах), с указанием заказчиков, исполнителей, решаемых задач (устраняемых проблем), масштабов и границ проекта, показателей и достигнутых в результате реализации проекта эффектов, а также контактных данных лиц, которые могут предоставить дополнительную информацию по проекту.

Основные требования к размещаемому проекту — он должен быть реален, то есть быть выполнен к моменту публикации или находиться в завершающей стадии реализации, по нему должны быть достигнуты конкретные эффекты, он должен относиться к тематике «умного» города.

Под «решением» понимается комплекс информационных систем и модулей, оборудования, а также работ и услуг, направленных на решение определенного класса задач без привязки к конкретному заказчику и месту реализации. В описании решения указываются количество и места реализации проектов, в которых было использовано решение, поставщиков (производителей), основные характеристики решений, контактные данные лиц для получения дополнительной информации.

Основные требования к размещаемому решению — оно должно быть апробированным (использованным при реализации хотя бы одного проекта, который размещен или рекомендован для размещения в соответствующем разделе Банка решений).

В описании каждого реализованного проекта должна быть приведена ссылка на описание использованного решения. Аналогичная ссылка на описание конкретных проектов, в которых было реализовано решение, содержится в описании решений.

Информация, размещенная в Банке решений, может использоваться для составления рейтингов лучших практик создания «Умного города», оценки Индекса IQ города, а также в качестве критериев в случае выделения межбюджетных трансфертов на финансирование проектов по направлению «Умный город» из федерального бюджета.

Структура региональной программы включает базовые направления региональных проектов со сроками исполнения включает:

1. «Нормативное регулирование цифровой среды»
2. Информационная инфраструктура
3. Кадры для цифровой экономики
4. Информационная безопасность
5. Цифровые технологии
6. Цифровое государственное управление

Определены задачи и результаты, которые должны быть решены в результате решения проекта, а также ключевые вехи, на которые можно ориентироваться при выполнении проекта на 2018—2024 годы.

Первоначально в официально утвержденный перечень «пилотных городов» по итогам 2018 года для реализации проекта «Умный город» внесли 15 регионов и 18 городов. Речь идет не только о городах миллионниках, но и о сотысячниках. Среди них: Магас, Котовск, Елабуга, Саров, Сарапул, Глазов, Пермь, Уфа, Новосибирск, Новоуральск, Екатеринбург, Воронеж и т. п.

В апреле 2019 года в рамках Ялтинского международного экономического форума между специалистами Минстроя России, крымским республиканским правительством и администрациями городов, удалось подписать межведомственные соглашения относительно включения в число участников проекта по цифровизации городского хозяйства.

Перечисленные города взяли на себя целый ряд дополнительных обязательств относительно внедрения большого количества новых «цифровых» решений, предусмотренных стандартом «Умного города». Например, в Ялте предполагается внедрить систему по учёту земельных участков и сопутствующей выдачи разрешений, а также учёта нестационарных торговых объектов.

В Керчи планируется создавать новую интеллектуальную транспортную систему, а в последующем внедрять электронную карту гостя и жителя. Что касается Севастополя, здесь предполагается заняться цифровизацией медицины и образования.

С 2020 году внедрение цифровых решений программы «Умный город» учитывают и при выборе победителей конкурса «Лучшая муниципальная практика». Победителями могут стать органы местного самоуправления, защитившие внедренные на местах проекты цифровизации городского хозяйства. Они должны соответствовать одному из направлений стандарта «Умный город»: умное ЖКХ, городское управление, инновации для городской среды, «умный» городской транспорт, интеллектуальные системы общественной безопасности, туризм и сервис и другие. Право на участие в конкурсе предоставлено городским округам и городским поселениям. С 2020 года в зависимости от призового места они могут получить от 30 до 75 миллионов рублей. Сельские поселения могут получить от 10 до 25 миллионов рублей. Появление в конкурсе номинации по внедрению технологий «умного» города.

В Минстрое России сформирована открытая база технологий и разработок «Банк решений умного города», где размещены проекты, которые уже доказали свою эффективность и могут быть тиражированы. Был создан Национальный центр компетенций проекта «Умный город», в задачи которого входит разработка, внедрение и популяризация технологий, оборудования, программ, направленных на повышение уровня цифровизации городского хозяйства.

Города-пилоты взяли на себя обязательства выполнить Стандарт досрочно, а также реализовать комплекс дополнительных мер в соответствии с «дорожными картами» по

комплексной цифровизации городского хозяйства, разработанными с участием независимых экспертов. Пилоты станут площадками по тестированию передовых цифровых и инженерных решений, управленческих подходов и правовых моделей, необходимых для цифровой трансформации городского хозяйства.

При реализации проекта «Умный город» Минстрой России уделяет вопросам синхронизации городских и региональных информационных систем, так как в настоящее время еще очень много программных продуктов, которые не синхронизируются между собой. Причем проблемы в синхронизации есть не только между субъектом и муниципалитетами, но и между разными департаментами региональных правительств.

В Сибири наибольшим потенциалом для развития «Умного города», по мнению экспертов, обладают Красноярск и Новосибирск. На конкурентоспособность Красноярска повлияло проведение Универсиады 2019. Во время подготовки к студенческим играм в цифровизацию города, развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры было вложено почти 2,5 млрд рублей. При этом вкладывались средства в те вещи, которые можно использовать после завершения Универсиады. Это единая цифровая платформа, которая разворачивается для «Умного города», центры управления и большое количество телекоммуникационных устройств.

Сильная сторона ЗАТО Красноярского края — Железнодорожска и Зеленогорска — наличие куратора в лице «Росатома». Последние годы эта госкорпорация специализируется на разработке и внедрении единых платформ для «умного города». По представлению госкорпорации «Росатом «умный город» — это город с высоким индексом развития человеческого капитала, где главной ценностью является человек, и город можно назвать умным только в том случае, если человек включен в процесс его развития.

Минстрой России поддержал инициативу Новосибирска войти в число пилотов. За последние годы в городе реализовано немало «умных» решений для городского хозяйства.

Это и муниципальный геоинформационный портал «Мой Новосибирск», содержащий информацию об объектах городской инфраструктуры, отключениях систем жизнеобеспечения города и сообщениях жителей о проблемах в городском хозяйстве; и геоинформационная система «Ритуал», где собраны сведения о захоронениях на кладбищах Новосибирска; и «умные» остановки для общественного транспорта, позволяющие получить информацию о прибытии транспорта и маршрутах передвижения, узнать о городских спортивных и культурных мероприятиях. Общее число активных пользователей муниципальными геоинформационными системами составляет около 35 тыс. человек.

Ежедневно на портал «Мой Новосибирск» заходит около 1,5 тысяч человек. Каждый год количество посетителей портала прирастает на 1520 процентов. За четыре года специалисты департамента отработали около 30 тыс. онлайн-сообщений от горожан.

Уже сегодня для создания базы цифровой экономики в муниципалитете активно осуществляется оцифровка городской инфраструктуры. Мэрия широко внедряет в практику городского управления информационные платформы, которые позволяют контролировать муниципальные объекты и управлять ими.

Одновременно с участием в федеральном проекте власти Новосибирской области реализуют и региональный пилот. Систему «умного города» планируется внедрить в рабочем поселке Кольцово под Новосибирском, что позволит оптимизировать жилищно-коммунальное хозяйство, оперативно ликвидировать аварийные ситуации, а также повысить информационную прозрачность. В многоквартирных домах появятся современные электронные системы, с помощью которых жители смогут следить за безопасностью и распределением ресурсов. На базе Кольцово будет предложен рабочий стандарт «Умного дома», «Умного муниципалитета» на территории всей Новосибирской области.

По оценке мэрии Новосибирска, выполнение крупнейшим сибирским мегаполисом стандарта «Умный город» потребует 5,8 млрд рублей. Из них 1,8 млрд — частные инвестиции. Власти города рассчитывают на то, что большая

часть необходимых средств будет выделена из федерального бюджета.

Однако, по оценке Ассоциации «НППА», ожидаемых мэрией 5,8 млрд рублей окажется недостаточно для реализации пилота в полуторамиллионном Новосибирске, нужно еще как минимум 10 млрд рублей.

Несмотря на то, что объемы бюджетного финансирования «Умного города» остаются под вопросом, федеральный и региональный бизнес проявляет к проекту большой интерес, многие предприниматели, в том числе IT-компании и банки хотят участвовать в проекте «Умный город».

Мэрия Новосибирска подписала соглашение о сотрудничестве с АО «Ситроникс». От этой федеральной компании власти города ждут решений для «умного» ЖКХ. В проект превращения Новосибирска в «умный город» вовлечены десятки компаний, среди них — провайдер «Электронный город» (ООО «Новотелеком»), производитель электрики ООО «Вега-Абсолют», завод по выпуску телекоммуникационного оборудования «Элтекс», разработчик «умных» решений для автоматизации процесса парковки «Грин-пэй», поставщик IT-решений и сервисов Softline.

Причем бизнесу интересны не только города-пилоты. Так, мэрия Томска подписала соглашение по проекту «Умный город» с ПАО «Ростелеком». Стороны договорились оказывать друг другу консультационную поддержку, обмениваться актуальной информацией и опытом. Также «Ростелеком» подписал соглашение с мэрией Иркутска. В рамках «Умного города» в областном центре планируется внедрять инновационные сервисы для эффективного управления инженерной инфраструктурой и модернизации социальных объектов.

Проект «Умный город» интересен бизнесу на трех уровнях. Во-первых, это интересно компаниям-подрядчикам по разработке и внедрению элементов «Умного города» в общественную среду и городскую инфраструктуру. Это — новый бизнес, новые возможности, новые масштабы деятельности. Во-вторых, компаниям, которые будут зарабатывать на эксплуатации и использовании этих элементов — систем мониторинга, наблюдения, обработки и хранения данных, платежей и расчетов. В-третьих, прочим игрокам внедрение

цифровых технологий и создания единой информационной среды обеспечит как минимум экономию времени, усилий и ресурсов.

Решения, создаваемые в рамках концепции «Умного города», легко тиражируются и настраиваются под конкретную среду и запросы, указывают участники рынка. По мере масштабирования стоимость решений снижается и становится доступной более мелким образованиям и сообществам. Для крупного бизнеса участие в реализации концепции «Умного города» — это, с одной стороны, возможность внедрять инновационные сервисы в экономику страны, а с другой — создавать комфортные условия для ведения бизнеса в цепочке «бизнес-государство».

Среднюю окупаемость инновационных проектов для «Умного города» оценивают в два-три года. Для государства главная цель внедрения решений «Умного города» — не способ заработать, а возможность реализовать социальную функцию муниципальных властей: сделать жизнь горожан более удобной. Тем не менее, некоторые из компонентов данной концепции могут окупиться в течение нескольких лет и начать приносить деньги в бюджет. Прежде всего, это системы фото и видеофиксации, «умные остановки» и энергосберегающие технологии.

Помимо наличия необходимого финансирования, успех проекта в Ассоциации «НППА» связывают с умением бизнеса и власти договариваться друг с другом. «Умный город» невозможно построить усилиями какой-то одной компании или государственного ведомства. Это многоуровневый проект с большим количеством вовлеченных участников, поэтому подходить к его реализации надо структурированно, согласовывая план действий со всеми заинтересованными участниками. С другой стороны, бизнес самостоятельно не сможет построить «Умный город», потому что компаниям с их коммерческими интересами будет тяжело прийти к единому видению. Поэтому проект запустится только тогда, когда власть осознает свою регулирующую роль.

По итогам 2019 года Минстроем России опубликован рейтинг IQ городов, участвующих в проекте «Умный город». Екатеринбург вошёл в тройку лидеров по индексу IQ за 2019

год и занял второе почётное место среди городов с населением свыше 1 млн человек.

Все участники проекта ранжировались по 47 критериям и 10 направлениям. Исследование проводилось по 203 населённым пунктам.

Среднее значение IQ по всем 203 участникам ведомственного проекта превысило 40 баллов из 120 возможных. Цель ведомственного проекта «Умный город» — рост индекса к 2024 году на 30% сравнительно с 2018 годом (рис. 8.4.2).

Самый большой прирост за 2019 год продемонстрировал такой показатель, как «городское управление». Стабильно высоким остаётся субиндекс — инфраструктура сетей связи. Экология показала неудовлетворительный результат.

Индекс IQ предполагает деление городов на 4 группы по численности населения:

- с населением от 1 миллиона человек
- крупные города, от 250 тысяч человек до 1 миллиона
- большие города, 100–150 тысяч человек
- города с населением менее 100 тысяч человек.

По итогам расчетов лучшими в этих 4 группах стали:

I. Крупнейшие города (от 1 млн человек) — 15 городов:

Министром России представил результаты Индекса «IQ городов»

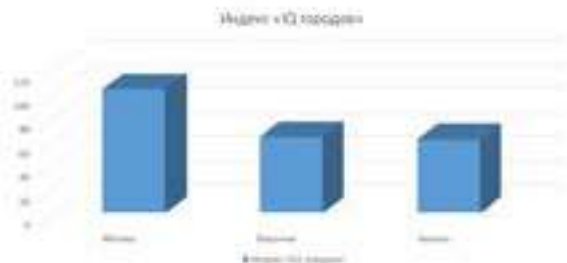


Рис. 8.4.2. Результаты индекса «IQ городов»

1. Москва — 89,65 (+7%)
2. Екатеринбург — 55,05 (+37%)
3. Казань — 53,91 (+1%)

II. Крупные города (от 250 тыс. до 1 млн человек) — 63 города:

1. Химки — 68,90 (+3%)
2. Тюмень — 67,01 (+9%)
3. Балашиха — 63,16 (+4%)

III. Большие города (от 100 тыс. до 250 тыс. человек) — 94 города:

1. Шелково — 74,00 (+21%)
2. Домодедово — 72,74 (+12%)
3. Реутов — 71,46 (+1%)

IV. Города (менее 100 тыс. человек) — 31 город:

1. Дубна — 72,88 (+1%)
2. Ивантеевка — 63,03 (+1%)
3. Горно-Алтайск — 46,51 (+18%).

8.5. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ МОСКВЫ В ПРОГРАММЕ: «УМНЫЙ ГОРОД — 2030»

По прогнозам ученых к 2025 году рынок «умных городов» будет оцениваться в \$400 млрд и к 2025 году в мире будет насчитываться 600 «умных» городов, которые будут обеспечивать 60% мирового ВВП. Москвы является одним из самых прогрессивных и успешных с точки зрения развития цифровых технологий в городах. Дальнейшее развитие города связано с успешной реализацией стратегической концепцией «Умный город—2030».

По итогам 2020 года Москва вошла в топ–5 крупнейших городов и агломераций мира, внедряющих в свою жизнь технологии будущего. Это результаты масштабного

исследования «Будущее близко: индекс готовности городов» международной сети компаний.

Российская столица заняла лидирующие позиции по качеству виртуальных сервисов для горожан, уровню развития инфраструктуры, открытого адаптивного образования и цифровой экономики, в общем рейтинге, пропустив вперёд только Сингапур, Лондон, Шанхай и Нью-Йорк, опередив Париж, Брюссель и Токио. Хотя еще в 2017 году по данным организаци Intelligent Community Forum (ICF) Москва занимала 15-ю строчку среди самых интеллектуальных городов мира.

Важной составляющей опроса стала эффективность инфраструктуры городов. Умные здания и системы ресурсосбережения позволяют более рационально потреблять городские ресурсы. Сегодня одной из самых перспективных и успешных сфер для внедрения инноваций, использованию новых технологий является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Согласно последним исследованиям лидируют в этой области Сингапур (64%) и Барселона (61%). К 2030 году эффективность систем ЖКХ будет повышена благодаря изменениям норм городского строительства, появлению новых технологий по экономии электроэнергии и переходу городов на умные электросети. Уже сейчас во многих крупных городах, в том числе и в Москве, ведется работа над строительством умных зданий и систем водоснабжения, применяются умные счетчики.

Кроме того, цифровые технологии становятся главной составляющей стратегии развития городов в сфере культуры и туризма. Лидируют здесь Барселона (78%), Шанхай (78%) и Сингапур (72%). В этих городах уже сегодня имеется много примеров реализации проектов в области использования цифровых технологий в городском пространстве, которые помогают туристу лучше и быстрее интегрироваться с городом.

В сфере цифровой экономики на первом месте Сингапур (75%). Стоит отметить, что главной целью новой экономики есть использование незадействованных или недостаточно используемых активов в экономике. Преимущество Сингапура в том, что это один из немногих городов, который поддерживает развитие технологий адаптивного образования.

Использование нейротехнологий и технологий виртуальной реальности в образовательном процессе готовит граждан к профессиям будущего, что в конечном итоге отображается и на состоянии цифровой экономики.

В системе построения виртуальных городов, то здесь лидируют Лондон (63%) и Сингапур (61%), поскольку именно они превосходят все заявленные мегаполисы по внедрению новых технологий в строительстве. В частности, это касается использования модульного строительства, 3D-печати зданий и онлайн-мониторинга строительства.

Важной составляющей исследования стала социальная готовность граждан по применению новых идей, так сейчас меньше половины населения городов готовы активно внедрять «умные» технологии будущего в своей повседневной жизни. Исключением стали Шанхай, который показал 76% социальной готовности, и Гонконг с результатом 53%. Результаты остальных городов примерно одинаковые, чуть меньше половины населения готовы к инновациям. Наиболее сдержанными сторонниками новых технологий в повседневной жизни оказались Торонто и Лондон.

По данным исследования, около 47% жителей Москвы готовы к использованию технологических новшеств. Наибольшую лояльность горожане проявили к новым технологиям в сферах виртуальных сервисов (65%), проактивной безопасности (58%) и цифровой экономики (55%), реализуемых через проекты: Единая медицинская информационно-аналитическая система, «Московская электронная школа», городской Wi-Fi, «Узнай Москву», «Безопасный город», интеллектуальная транспортная система, «Автокод», «Активный гражданин» и др.

В реализации проектов по цифровизации объектов культуры и туризма Москва занимает ведущие позиции благодаря наличию множества виртуальных сервисов по взаимодействию с горожанами и гостями столицы. В их числе — сервисы для решения городских проблем и краудсорсинга идей городских проектов.

Правительство Москвы вкладывает значительные денежные средства и политический капитал для превращения мегаполиса в привлекательное место для интеллектуальных

компаний, научный центр и город, в котором правительство работает на благо людей максимально эффективно и прозрачно. Внедрение цифровых технологий для этих целей превращает Москву в один из крупнейших городов в мировом интеллектуальном сообществе.

Также специалисты обратили учли на наличие в Москве 35 технопарков и технополисов, которые поддерживают более 1750 высокотехнологичных компаний в которых работает свыше 31 тыс. сотрудников. Еще шесть технопарков планируются к открытию в Москве, т. е. в скором времени их общее количество составит 41 единицу.

Еще одним плюсом в пользу Москвы стало второе место города по количеству точек беспроводного интернет-доступа в мире после Сеула.

Интересно отметить, в 2017 году помимо столицы России, в рейтинг самых интеллектуальных городов входили:

- Цзяи (Тайвань);
- Эдмонтон (Канада);
- округ Грей штата Онтарио (Канада);
- Ипсвич (Австралия);
- Мельбурн (Австралия);
- Таоюань (Тайвань).

В ICF составляют перечень самых интеллектуальных городов на основе следующих критериев: высококвалифицированные кадры, инновации, развитие широкополосного доступа в интернет, цифровое равенство, устойчивое развитие и активная позиция граждан.

На сегодняшний день в Москве установлено более 175 тысяч видеочкамер, которые позволяют отслеживать любые происшествия и правонарушения. Во всем общественном транспорте установлены датчики навигации, позволяющие отслеживать время прибытия, а также роутеры, благодаря которым работает условно-бесплатный Wi-Fi.

Повсеместное внедрение аналитики больших данных, попытки адаптации блокчейн-технологий под различные нужды и применением искусственного интеллекта — только начало цифровой революции.

Все это в перспективе поможет сделать управление городом более прозрачным, как с точки зрения финансирования и расходов, так и с точки зрения выбора стратегии и выработки конкретных решений.

Согласно представленным данным, Москва занимает второе место мире по использованию умных решений. Если в Шанхае цифровыми возможностями «умного» город пользуются 52% взрослого населения, то в Москве эта доля составляет 39%. Следом идут Сингапур, Дубай (по 38%) и Гонконг (36%). При этом, город городов, Нью-Йорк, оказался лишь на 9-м месте с показателем в 32%.

Уже сегодня в Москве можно получить более 380 онлайн-услуг и сервисов. Ими активно пользуются 6,5 млн человек. За время существования платформ, предоставляющих электронные услуги, москвичи оставили 600 млн обращений по различным вопросам. Лидирует среди всех цифровых возможностей портал «Госуслуг»: им пользуются 85% активных потребителей технологичных решений. На втором месте — 82% — цифровая оплата в транспорте, на третьем — приложения для планирования поездок (различные карты и навигаторы), их аудитория — 71% пользователей. Популярными сервисами являются ЕМИАС, МЭШ, интеллектуальные системы транспорта и безопасности, порталы «Наш город», «Активный гражданин», «Город идей». При этом уже 40% городских систем и сервисов используют алгоритмы искусственного интеллекта. В целом инновационная экосистема столицы охватила все отрасли городского хозяйства.

Дальнейшее развитие «умного города» в Москве будет идти по шести направлениям: социальный капитал, городская среда, цифровая мобильность, городская экономика, безопасность и экология, и цифровое правительство.

Стратегически важными технологиями станут технологии связи 5G, технологии виртуальной, дополненной и смешанной реальности, предиктивная аналитика больших данных, интернет вещей, ИИ, блокчейн. В перспективе ожидается расширение госуслуг, цифровых платформ, полное покрытие 5G, внедрение искусственного интеллекта, ботов и дронов.

Кроме того, Москва строит цифровую экосистему для нового бизнеса, который сосредоточен в технополисах, технопарках, бизнес-акселераторов, коворкингах, центрах для услуг. По-видимому, там будут создаваться новые рабочие места.

Для запуска стартапов будут предлагаться услуги и программы ИТ-платформы Московского инновационного кластера. В разделе Smart City Moscow портала ICT.Moscow уже собраны 68 инновационных городских проектов (5G Демо-центр, экспериментальный правовой режим в области ИИ).

Планируется усовершенствовать информационно-технологическую инфраструктуру Moscow Smart City+ на основе передовых технологий (искусственный интеллект, блокчейн, большие данные, 5G, IoT, 3D моделирование, нейроинтерфейсы, виртуальная и дополненная реальность).

Правда, остаются несколько вопросов: будет ли использоваться отечественное ПО; как будут решаться вопросы повышения качества жизни граждан при сильном социально-экономическом расслоении и вопрос трудоустройства с учетом массового внедрения ИИ; как отечественному бизнесу адаптироваться к цифровым реалиям; каким образом будут привлекаться инвестиции.

В умном городе будет превалировать наукоёмкое производство. Однако, в любом случае необходим конструктивный диалог власти, бизнеса и граждан по поводу внедрения новых цифровых технологий

Для решения этих вопросов в Москве вот уже несколько лет реализуется программа «Умный город-2030». Результаты публикуются на портале mos.ru. Это 380 онлайн-услуг и сервисов, среди них самыми популярными являются ЕМИАС, МЭШ, интеллектуальные системы транспорта и безопасности, порталы «Наш город», «Активный гражданин», «Город идей». При этом уже 40% городских систем и сервисов используют алгоритмы искусственного интеллекта. В целом инновационная экосистема столицы охватила все отрасли городского хозяйства.

Программа «Умный город-2030» пришла на смену закончившейся в 2018 году госпрограмме «Информационный город». Программа «Москва-2030» — это план, описывающий развитие проекта «Умный город» на период до 2030 года.

План описывает все сферы жизнедеятельности городской агломерации, от городской среды и экономики до безопасности и деятельности цифрового правительства. Он носит концептуальный характер и формирует приоритеты развития цифровых технологий в Москве и цели, которые должны быть достигнуты.

В основу новой стратегии легли ключевые современные технологии. Среди них выделяют искусственный интеллект для автоматизации принятия решений на основе анализа данных, технология блокчейн для безбумажных контрактов, большие данные для таргетированных сервисов.

Приоритетными технологиями, развиваемыми в рамках этого направления, станут: создание интеграционной платформы, которая позволит перейти от реактивной модели анализа к предиктивной — прогнозирующей будущие ситуации и оценивающей риски; создание передовой инфраструктуры видеонаблюдения, видеоаналитики и распознавания лиц; системы оповещения и пожарной безопасности; системы удаленного мониторинга, криптографии и распознавания речи. Объединение систем, оценивающих ситуацию, с возможностями оперативного реагирования позволят вывести обеспечения безопасности городской среды на качественно новый уровень, обеспечить предотвращение угрожающих ситуаций, не допуская их катастрофического развития или даже до их возникновения — путем устранения причин, которые могут к ним привести.

В программе были определены основные принципы построения «Умного города», в числе которых вовлечение жителей всех возрастов в управление городом, доступность всех сервисов круглосуточно с любого устройства, главенство электронного документа над бумажным, опора на отечественные решения и развитие города совместно с бизнесом.

Цели программы Москва «Умный город - 2030» следующие:

1. Обеспечение устойчивого роста качества жизни москвичей и благоприятных условий ведения предпринимательской и иной деятельности за счет использования цифровых технологий

2. Централизованное, сквозное и прозрачное управление городом на основе Больших данных и с использованием Искусственного интеллекта
3. Повышение эффективности государственных расходов, в том числе за счет внедрения государственно-частного партнерства в сфере информационных и цифровых технологий и связи

Принципы формирования Умного города Москвы следующие:

1. Умный город для человека.
2. Участие жителей в управлении городом.
3. Искусственный интеллект для решения городских задач
4. Цифровые технологии для создания безбарьерной среды.
5. Развитие города совместно с бизнесом и научным сообществом.
6. Главенство цифрового документа над его бумажным аналогом.
7. Сквозные технологии во всех сферах городской жизни.
8. Отечественные решения в сфере цифровых технологий.
9. Зеленые цифровые технологии.

Согласно стратегии, у москвичей до 2030 года появится единый цифровой ID и генетический паспорт, а дома станут «умными» под стать городу: благодаря счетчикам с обратной связью, искусственный интеллект будет следить за поломками в ЖКХ, а документооборот перейдет на смарт-контракты.

Результаты опросов показывают, что больше всего — 60% — из цифровых возможностей будущего москвичи ждут персонализированную медицину, 52% ждут появления новых возможностей «умного» дома, почти половина заинтересована в возможностях цифрового управления городом, которое сможет заменить чиновников. На четвертом месте оказались технологии AR и VR — их ждут 41% опрошенных.

К технологиям, которые могут быть быстрее всего внедрены можно отнести появление беспилотных автомобилей. Например, «Яндекс» успешно протестировал беспилотное такси и продемонстрировал работу системы на Yet Another Conference-2018.

Концепция «умного города» столичных властей предполагает взаимодействие трех групп — бизнеса, жителей и государства.

Власти Москвы собираются обеспечить «централизованное, сквозное и прозрачное управление городом», а также «повысить эффективность государственных расходов». Достичь всех поставленных задач планируется с помощью «сквозных технологий Умного города». К ним, в частности, относятся искусственный интеллект, блокчейн, большие данные и предиктивная аналитика, а также «технологии виртуальной, дополненной и смешанной реальности».

В программе также говорится о «глобальных мегатрендах» — технологиях, которые определяют город будущего. Здесь, помимо вполне ожидаемых социализации и смарт-технологий, упоминаются, например, конвергенция и коннективность. Отдельный раздел посвящен прогнозам футурологов. В этой части, которая больше похожа на фантастический роман, авторы документа пытаются представить, как будет выглядеть город будущего: «безграничные возможности перемещения», «город управляется искусственным интеллектом и жителями», «индивидуальная среда обитания, тишина и чистота в городе».

В программе рассматриваются вопросы о «человеческом и социальном капитале» — например, к 2030 году в области медицины москвичам обещают «экзоскелеты и нанороботов». Сформулированы цели стратегии в сфере образования — здесь говорится об «индивидуальной траектории обучения москвичей».

Среди целей развития Москвы оказались интерактивные экскурсии и виртуальные путешествия — однако они доступны уже сейчас — например, их проводит проект «Москва глазами инженера». То же самое касается и целей градостроительства — авторы обещают к 2030 году использовать

инструменты виртуальной реальности для проектирования — однако эти инструменты доступны уже в 2018 году.

Конкретными являются цели, связанные с контролем и сбором доходов. Здесь задачи очевидны — обеспечить контроль за действиями предпринимателей и чиновников. К 2030 году данные с «носимых устройств» горожан будут использоваться для лучшего развития и управления городом. Формально предполагается равенство правительства, бизнеса и горожан: управляющим становится искусственный интеллект, а власти должны принимать «непротиворечивые управленческие решения».

Москва будущего — это умный город, основная задача которого заключается в развитии человека. Для ее решения созданы условия и возможности, которые позволяют каждому жителю определить и реализовать свои жизненные приоритеты в образовании, профессиональной деятельности, семейной жизни и досуге. При этом основной принцип, равные возможности для каждого, реализован за счет применения цифровых технологий — Искусственного интеллекта, Больших данных, блокчейна, 3D-печати.

Перевод в цифровой формат всех документов и материалов, представляющих культурную и научную ценность, при помощи 3D-моделирования и технологий виртуальной и дополненной реальности, упрощает доступ горожан к социальным услугам, образовательным, научным и культурным сервисам, делает возможности досуга для всех москвичей и гостей столицы более разнообразными.

Персональный подход к оказанию медицинской помощи, основанный на анализе данных с носимых устройств пациентов, электронных историй болезни, биометрических и генетических параметров, обрабатываемых с помощью ИИ, позволяет прогнозировать риск заболеваний и предотвращать их на ранних стадиях.

Использование дистанционных программ, индивидуальных траекторий обучения, которые открывают возможности непрерывного обучения и профессиональной реализации для каждого, включая лиц с ограниченными возможностями, создаёт общедоступную цифровую образовательную среду. Анализ результатов обучения, собранных в единый массив

Больших данных, с помощью Искусственного интеллекта, позволяет выработать персонализированный подход к каждому ученику. Геймификация, виртуальная и дополненная реальность, используемые в обучении, делают его более увлекательным и практичным.

В целях унификации подхода при разработке, модернизации и эксплуатации городских цифровых систем, приложений и услуг используется единая четырёхуровневая архитектура (рис. 8.5.1).



Рис. 8.5.1. Четырёхуровневая архитектура

Первый уровень. Цифровая инфраструктура.

Данный уровень включает телекоммуникационные сети и системы, центры хранения и обработки данных, системы обеспечения информационной безопасности, систему видеонаблюдения, систему оповещения.

Второй уровень. Данные.

Уровень состоит из общегородских платформ данных и аналитических систем, которые выполняют сбор, очистку, верификацию, структурирование, анализ, консолидацию, обогащение данных, получаемых из информационных систем и ресурсов города Москвы и из независимых источников, для

обеспечения потребностей органов исполнительной власти города Москвы, делового сообщества и граждан.

Третий уровень. Услуги.

На этом уровне находятся информационные системы, приложения и услуги в электронной форме, относящиеся ко всем отраслям цифровой экономики и социальной сферы: образованию, здравоохранению, транспорту, ЖКХ и др.

Четвертый уровень. Потребители.

На этом уровне формируются требования ко всей экосистеме и интерфейсам цифровой экономики города со стороны жителей, бизнеса, научного сообщества и органов исполнительной власти города Москвы, контроль гражданами качества предоставляемых цифровых услуг и их участие в управлении мегаполисом.

Все решения программы «Умный город — 2030» разделены по шести направлениям:

- **городская среда:** градостроительство, ЖКХ
- **цифровая мобильность:** транспорт, ЖКХ
- **безопасность и экология:** безопасность, экология
- **цифровое правительство:** деятельность правительства, открытое правительство
- **городская экономика:** финансы, промышленность, торговля и услуги, инновации
- **человеческий и социальный капитал:** культура, социальная сфера, образование, здравоохранение.

Представленная Классификация направлений Умного города разработана на основе рекомендаций Международного союза электросвязи Smart Sustainable City.

В качестве верхнеуровневых показателей Концепции города Москвы «Умный город — 2030» используются два индекса:

- **индекс качества жизни** — комбинированный показатель, который измеряет достижения стран мира и отдельных регионов с точки зрения их способности обеспечить своим жителям благополучную жизнь. Индекс рассчитывается по методике, основанной на комбинации статистических данных и результатов опроса общественного мнения;

— **индекс качества городской среды**, который оценивает способность городской среды удовлетворять объективным потребностям и запросам жителей города в соответствии с общепринятыми нормами и стандартами жизнедеятельности. Индекс оценивает, насколько город готов к современным вызовам и отвечает потребностям горожан.

28 мая 2021 года стало известно о признании Москвы умным городом по международному стандарту ISO. Москва получила сертификаты соответствия международным стандартам ISO 37120 «Устойчивое развитие сообществ — показатели городских услуг и качества жизни» и ISO 37122 «Устойчивые города и сообщества — показатели для умных городов».

К маю 2021-го группа городов, которые соответствуют этому стандарту, насчитывает более 100 мегаполисов в 32 странах — помимо Москвы, это Лос-Анджелес, Буэнос-Айрес, Лондон, Дубай, Йоханнесбург, Осло и Варшава.

ISO 37120 — международный стандарт, который устанавливает главные показатели качества жизни и оказания услуг в городах. Получение этого сертификата позволяет претендовать на ISO 37122 — стандарт для «умных» городов. Наличие сертификата по стандарту ISO 37120 учитывается в значимых международных рейтингах, которые оценивают комплексное развитие, например, в рейтинге «Города в движении» бизнес-школы Университета Наварры.

В ходе сертификации эксперты провели оценку 80 показателей, которые отражают эффективность внедрения умных технологий для улучшения качества жизни горожан. Получение сертификата ISO — это текущая оценка работы городских властей по внедрению технологий Smart City. Она важна, так как позволяет определить текущий уровень развития городского хозяйства

Власти Москвы планируют потратить около 135,6 млн рублей для мониторинга объектов при помощи лазерного сканирования и дронов.

В 2020 году Москва заняла 32 место в рейтинге 100 ведущих инновационных кластеров мира, по данным доклада Global Innovation Index. Рейтинг инновационных кластеров публикуется с 2017 года, за это время столица улучшила свои

позиции на 25 пунктов. Global Innovation Index составляется Всемирной организацией интеллектуальной собственности при ООН в партнерстве с Корнельским университетом (Нью-Йорк), французской бизнес-школой INSEAD. Это стало возможным благодаря системным мерам поддержки развития инновационных компаний и проектов, в их числе субсидии, обучение, бизнес-инкубаторы, партнерство бизнеса и научного сектора.

В 2020 году Москва заняла 56-е место в рейтинге Smart City Index швейцарской бизнес-школы IMD. За год российская столица поднялась на 16 позиций и обогнала Брюссель, Париж и Токио. С Москвой в Smart City Index соседствуют Эр-Рияд, Куала-Лумпур, Варшава, Анкара, Таллин. В топ-5 рейтинга вошли Сингапур, Хельсинки, Цюрих, Окленд и Осло. Изменение позиций российской столицы в рейтинге Smart City Index — еще одно подтверждение эффективности политики Правительства Москвы в сфере цифровизации

По сравнению с 2019 годом москвичи выше оценили влияние цифровизации на повседневную жизнь практически по всем показателям. В частности, они отметили высокий уровень онлайн-сервисов, которые помогают предпринимателям создать бизнес. Кроме того, горожанам стало проще найти работу благодаря онлайн-сервисам по трудоустройству и получить медицинские услуги с помощью онлайн-записи к врачу.

В период острой фазы пандемии граждане и бизнес могли в электронном виде подавать заявки на субсидии и получать другую государственную поддержку. Развитие каршеринговых сервисов снижает загруженность дорог, а приложения по поиску парковочных мест сокращают время поездки по городу

Правительство Москвы постоянно совершенствует предоставление электронных услуг и сервисов для предпринимателей. У большинства уже есть квалифицированная электронная подпись, которая необходима для получения услуг на портале mos.ru. На сентябрь 2020 года на mos.ru зарегистрировано более 93 тысяч личных кабинетов юридических лиц, им доступно более 190 электронных услуг и сервисов в различных сферах городского хозяйства, в том числе полный

цикл оказания услуг в сфере строительства реализован в электронном виде. Также в электронный вид переведены 96% услуг сферы имущественно-земельных отношений, 80% услуг транспортной сферы, 100% услуг в сфере рекламы и многие другие.

В 2020 года Москва заняла 18 место в рейтинге цифровой трансформации городов Services Globalization Index международного консалтингового агентства Tholons, улучшив за год свои позиции на пять пунктов. Три первых места в рейтинге, который анализирует цифровую трансформацию 10 наиболее развитых мегаполисов мира, заняли Бангалор, Сан-Паулу, Торонто. Москва на протяжении последних лет активно развивает цифровую среду, внедряет инновации в различные сферы жизни города, создает электронные сервисы для горожан и бизнеса.

Успехи российской столицы в этом направлении подтверждаются продвижением в данном рейтинге, где Москва находится в одном ряду с Лос-Анджелесом, Йоханессбургом и Сантьяго и опережает Дубай, Токио и Сеул. Города в рейтинге оцениваются по пяти группам показателей: «Человечей капитал», «Развитие бизнес-среды», «Издержки и инфраструктура», «Безопасность и качество жизни», а также «Цифровизация и инновации». Наибольший вес при расчете итогового рейтинга имеет группа «Цифровизации и инновации» — 40% от общей оценки, тогда как ранее он составлял 25%. Именно в ней показатели Москвы увеличились в 1,5 раза. Помимо этого, серьезно улучшились показатели Москвы в группе «Безопасность и качество жизни».

Рейтинг Services Globalization Index агентства Tholons выходит с 2017 года. Москва начала в нем свое продвижение с 38-го места, в 2019 году уже вошла в ТОП-30.

В Москве разработаны архитектурные правила размещения телекоммуникационного оборудования. Проект концепции «Городская эстетика связи», в котором прописаны требования к внешнему виду инфраструктуры связи, представлен на экспертное обсуждение. Об этом 10 июля 2020 года сообщил Департамент информационных технологий Москвы (ДИТ), который занимается разработкой концепции совместно с профильной организацией.

15 ноября 2019 года стало известно, что Москва заняла 38 место в глобальном индексе инновационных городов мира Innovation Cities Global Index от агентства 2thinknow за 2019 г., хотя в 2018 году находилась всего лишь на 48 месте. На сайте 2thinknow последняя версия рейтинга на 15 ноября 2019 года не опубликована, там есть только индекс за 2018 г.

Международное агентство 2thinknow, базирующееся в Австралии, выпускает Innovation Cities Global Index с 2007 г., и на ноябрь 2019 года он охватывает более 500 городов мира. В редакции рейтинга за 2019 г. в первую пятерку вошли Нью-Йорк, Токио, Лондон, Лос-Анджелес и Сингапур. Столица России набрала в 2019 году такое же количество баллов, как японская Осака, канадский Ванкувер и расположенные в США Портленд и Лас-Вегас. В то же время Москва опередила Стамбул, Осло, Рим, Копенгаген, Дублин, Гонконг, Хельсинки и Брюссель. За последние семь лет Москва, занимавшая в 2012 г. всего лишь 192 место в списке, поднялась более чем на 150 позиций.

В общей сложности в 2019 г. в рейтинг попали в 20 российских городов. Санкт-Петербург занял 109 место, Казань — 393. Остальные расположились в пятой сотне, где Новосибирск занял 405 строчку, Екатеринбург — 416, Ростов-на-Дону — 419, Нижний Новгород — 421, Калининград — 437, Красноярск — 438, Самара — 440, Пермь — 441, Волгоград — 444, Владивосток — 447, Омск — 449, Томск — 460, Саратов — 463, Оренбург — 473, Тольятти — 475, Барнаул — 476, Ижевск — 482.

Оценка производится по 162 критериям, разделенным три категории: инфраструктура для человеческого капитала, рыночный потенциал и культурное достояние. В числе прочего эксперты оценивают политику правительства в сфере ИТ, а также развитость беспроводных сетей и карточных платежей. Также их интересует валовый региональный продукт, уровень материального благосостояния и образования, налог на прибыль компаний, уровень развитости промышленного производства, количество в городе штаб-квартир многонациональных корпораций, наличие в нем промышленных кластеров и стратегия продвижения бренда города

Законопроект об экспериментальном правовом режиме для внедрения технологий искусственного интеллекта в Москве одобрен Госдумой. Документ был разработан во исполнение послания президента Федеральному собранию 15 января 2020 года для обеспечения создания собственных стандартов и развития технологий, определяющих будущее.

Предусматривается проведение в Москве эксперимента по установлению с 1 июля 2020 года специального правового режима «в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта, а также последующего использования результатов его применения». Условия, требования, порядок разработки, создания и внедрения соответствующих технологий, а также механизм обработки обезличенных персональных данных будут регламентироваться столичным правительством. Срок проведения эксперимента — пять лет.

Участниками эксперимента станут юридические лица и индивидуальные предприниматели, внесенные в реестр участников экспериментального режима по их заявке.

Устанавливается право участников эксперимента на обработку обезличенных персональных данных на основании соглашения с Роскомнадзором.

Размер запланированного бюджета Департамента информационных технологий правительства Москвы (ДИТ) на 2020 г. составил 80,006 млрд руб., в 2021 г. — 76,65 млрд руб. При этом большая часть пойдет на реализацию госпрограммы «Развитие цифровой среды и инноваций» («Умный город») — 72,2 млрд руб.

8.6. СТАНДАРТИЗАЦИЯ ПРИ ПРОЕКТИРОВАНИИ УМНЫХ ГОРОДОВ

Для непрерывного и устойчивого развития современных городов требуются новые подходы к принятию и реализации решений. Для этих целей необходимо применение ИТ-технологий, обеспечивающих экономное использование человеческих и материальных ресурсов городов с экологической направленностью.

Национальные проекты Российской Федерации «Цифровая экономика» и «Жилье и городская среда» дают возможность осуществить проект «Умный город» с использованием технологий цифровизации городского хозяйства. Он может быть реализован за счет обеспечения единообразного комплексного подхода к преобразованию систем жизнеобеспечения городского хозяйства на базе цифровых технологий и передовых технических решений.

За рубежом первопроходцем по разработке стандартов для Умных городов определен Британский Институт Стандартов (BSI). В его понимании Умный город — это сложная система, состоящая из физических, цифровых и человеческие подсистем, которая дает возможность обеспечить гражданам устойчивое благосостояние в будущем и благополучие.

В основе концептуальной теории Умного города лежит стратегия, объединяющая в единую систему основные факторы и подсистемы городской инфраструктуры. За счет этого появляются новые возможности управления городом из единого центра, обеспечивающее более качественное предоставление услуг населению и уровень его безопасности.

Проекты Умных городов предполагают соединение при помощи цифровых технологий сфер инфраструктурной деятельности и «smart» технологических решений, новых методологических подходов и результатов. В основу концепции Умных городов заложен искусственный интеллект, информационно-коммуникационные технологии, социальный потенциал населения и экологическая устойчивость. Все это позволяет обеспечить положительный тренд экономического развития и конкурентоспособность муниципального образования.

Мировой опыт показывает правильность направления по созданию Умных городов Технологической основой для проектов Smart Cities являются передовые технологии и, в первую очередь, Интернет Вещей (IoT).

Эволюция понятия «умный город» связана с технологической, институциональной и социальной трансформацией современных городов в ответ на новые вызовы их развития. Выделяется 3 этапа эволюции данного понятия, каждый из

которых характеризовался появлением новых подходов к его определению.

I этап — высокотехнологичный город.

Основное внимание акцентировалось на применении информационно-коммуникационных технологий и интеграции отдельных городских систем с целью повышения их устойчивости, жизнеспособности и управляемости. Данный подход лег в основу большинства моделей «умного города» первого поколения, которые стали внедрять преимущественно в странах Азии и Северной Америки. Характерной чертой данного подхода является сосредоточенность на технологическом развитии города.

II этап — город, управляемый на основе цифровых технологий, с частичным вовлечением жителей в управление.

На данном этапе эволюции понятия «умный город» акцент сместился в сторону развития и использования информационно-коммуникационных технологий для решения задач стратегического и оперативного управления городом, вовлечения населения в процессы управления городом и обеспечения взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления. Ключевым приоритетом развития «умного города» становится повышение качества и уровня жизни его населения.

Построение и развитие «умных городов» второго поколения осуществлялось, главным образом, в развитых странах Европы.

III этап — высокоинтеллектуальные системы управления и экосистемы с активным участием граждан в управлении городом.

На текущем этапе развития подхода превалирует комплексное развитие инфраструктуры «умного города» и внедрение интеграционной платформы управления городом, обеспечивающей работу с Большими данными с помощью интеллектуальных технологий анализа и прогнозирования.

В городе заметно увеличивается количество устройств Интернета Вещей (IoT), что обеспечивает развитие цифровых сервисов на базе инфраструктуры платформы. При этом система управления городом становится открытой, гибкой и интерактивной с приоритетом на удовлетворение

потребностей человека. Внимание сосредотачивается на технологиях, стимулирующих социальную интеграцию и развитие экосистемы «умного города» с активным вовлечением граждан в управление. В рамках данного подхода жители города, городские сообщества, предприниматели становятся активными участниками проектов по развитию города и по решению ключевых городских проблем.

Происходящие в России до 2020 года преобразования сферы городского хозяйства соответствуют первым двум этапам эволюции понятия «умного города». При этом основной акцент при таких преобразованиях делался на внедрении информационно-коммуникационных технологий или на цифровизации основных сфер городского хозяйства, включая преимущественно технологические и инфраструктурные аспекты. Вопросы взаимодействия социальных, информационных и физических (инфраструктурных) систем, активного участия граждан в развитии и управлении городом, стали затрагиваться с 2019 года.

Дальнейшая эволюция понятия «умных городов» в России связана с формированием высокоинтеллектуальных систем управления городами в соответствии с единой онтологической моделью и развитием городских экосистем, активно участвующих в управлении.

Большую роль при разработке Умных городов играют стандарты, которые по результатам исследований уменьшают стоимость проектирования на 30% и ускоряют этот процесс на 27%.

Значение стандартизации заключается в том, что она базируется на лучших практических результатах, достигаемых при решении самых актуальных вопросов.

Стандартизация вносит большой вклад в рост производительности труда. Например, за счет стандартизации в экономике Великобритании за период 1921 по 2013 был отмечен средний годовой рост производительности труда на 37,4%. Это обеспечило в стране годовой рост ВВП на 28,4%. Практически такой же рост ВВП был достигнут во Франции и Германии. Рост производительности труда за счет стандартизации обеспечивается за счет новых технологий, повышения

уровня организации производства, стимулирования торговой и инновационной активности.

Практика показывает, что применение стандартов позволяет повысить качество продукции предприятий и поднять эффективность технологических процессов на 36%, а в сфере ИТ технологий — на 48%. Стандартизация позволяет за счет повышения качества продукции и услуг поставщиков оптимизировать производственный цикл, минимизировать затраты, увеличить конкуренцию. При использовании стандартов появляется возможность рационализировать количество и качество товаров и услуг, облегчить совместимость продуктов и процессов, в том числе, для информационно-коммуникационной сферы. Организации получают необходимую для них техническую информацию и организуют обмен ею между заинтересованными предприятиями с наименьшими потерями.

За счет стандартов активизируется инновационную деятельность, так как они позволяют сократить время выхода на рынок новой инновационной продукции, способствует конкуренции на рынке товаров и услуг. Стандарты позволяют организовать взаимодействие организаций в сетевых системах, что дает возможность сформировать условия для создания новой продукции. Опросы сотрудников фирм показали, что в половине организаций стандарты за счет распространения новых знаний способствуют внедрению инноваций. Кроме того, эти нормативы играют при этом стимулирующую роль для развития передового производства.

Разработки стандартов ведутся в большей степени в ИТУ, а международная ISO является их интегратором.

За рубежом накоплен значительный опыт в разработке и внедрении стандартов в сфере Умных городов.

Законодатель в области создания стандартов для Умного Города компания Machina Research утверждает, что существует два направления их разработки.

Первое — это разработка стандартов «сверху-вниз». Этот подход применяется крупными структурами, занимающимися вопросами стандартизации. Их задача — создание общих моделей архитектуры систем и эталонных конструкций. Такой деятельностью занимается ряд институтов:

Международный союз электросвязи (ITU) и его структуры; американский институт стандартов (NIST и ANSI); в Европе - итальянское правительственное агентство ENEA — the National Agency for New Technologies, Energy, европейская программа FIWARE и др.

Второе направление — это стандартизация «снизу-вверх». Он применяется при формировании открытых платформ и программных интерфейсов (API, SDK). При этом в области программирования большинство стандартов включает стандарты de-facto.

К их числу относится множество API, разработанных компанией FIWARE. Организация городов Open and Agile Cities Initiative, включающая более 50 участников осуществляет развитие входящих в ее структуру городов на базе стандартов FIWARE. В Европе развитие направлений IoT и Smart Cities также осуществляется на базе FIWARE. Для этого у города должна быть готовая платформа (back-end), используемая для своих инновационных сервисов, так как новые сервисы необходимы не сами по себе, а для запуска и внедрения.

Кроме того, FIWARE интегрируется с организацией TM Forum's Open Digital API, которая вначале занималась стандартизацией бизнес-процессы в сфере телекоммуникаций. В настоящее время она действует совместно с ISO, разрабатывая стандарты для Умного Города.

Одной из самых крупных по объему применения стандартов в сфере общих платформ является oneM2M, объединяющая институты стандартизации ARIB (Japan), ATIS (U.S.), CCSA (China), ETSI (Europe), TTA (U.S.), TSDSI (India), TTA (Korea), и TTC (Japan) и индустриальные консорциумы, такие как Broadband Forum, Continua Alliance, GlobalPlatform, HGI, Next Generation M2M Consortium и OMA.

Европейский проект CitySDK используется для разработки общего SDK для городских приложений в сфере мобильности и туризма.

Организация Fraunhofer Focus разрабатывает общую программную платформу для Умных Городов. При этом с ней по этому вопросу работает 30 организаций, в том числе,

такие как Microsoft и SAP. Эта платформа охватывает такие направления как инфраструктура; управление данными, включая семантику и онтологию; открытые интерфейсы; аналитику; создание и управление сервисами; безопасность; тестирование. Описанием представления городских данных занимается стандарт ISO 37120. В сервисах, внедряемых в городах используются общие API.

Институт BSI, развивающий стандартизацию снизу, играет большую роль в разработках проектов развития Умных Городов. Управленческие стандарты являются приоритетными для этой организации. При этом многие его разработки используют разные государства как базу для создания национальных стандартов.

Иерархия стандартов BSI состоит из трех уровней: стратегический уровень; процессы, в которых расположены дорожные карты; технический уровень, на котором находятся ИКТ.

BSI добился того, что часть его разработок, например, PAS 182 стали глобальными стандартами.

В BSI создана система стандартов для Умного города, включающая 5 стандартов: PAS 180, PAS 181, PAS 182, PD 8100, PD 8101. Первые два стандарта взаимосвязаны между собой и вышли в 2014 году. Они разработаны для практического использования в Великобритании и при этом их применение зависит от других британских и мировых стандартов, нормативно-правовых документов этой страны. Эти факторы ограничивают применение стандартов в других государствах.

Стандарт PAS 180 — это «словарь терминов Умных городов». Его главная задача — обеспечить возможность специалистам, работающим в сфере Умных городов, понимать друг друга, говорить на одном языке и достигать взаимопонимания.

Единая концепция блока данных в Умном городе создается стандартом PAS 182. Он обеспечивает совместимость данных городской инфраструктуры при формировании Умных городов. Стандарт используется специалистами, принимающими решения по его применению. Для руководства по планированию Умного Города служит стандарт PD 81m01:2014.

Стандарты PAS 181, PD 8100, PD 8100, PAS 181:2014 дают возможность строить оптимальную стратегию по развитию умного города.

Применение стандарта BSI PAS 181:2014 по 24 показателям, определяющим деятельность города, позволяет оценить уровень развития умного города.

Эти показатели включают: «B1.0: Городская стратегия развития, B2.0: Преобразование модели функционирования города, B2.1: Инвестиции в интеллектуальные данные, B2.2 Реализация комплексных услуг населению, B2.3: Открытые данные для обеспечения инноваций, B3.0: Лидерство, B3.1: Подотчетность, B3.2: Управление, B3.3: Навыки, B4.1: Участие заинтересованных сторон, B4.2: Межотраслевое партнерство, B4.3: Сотрудничество между городами, B5: Управление закупками и поставщиками, B8: Дорожная карта городского развития, B9: Расширение спектра предоставляемых услуг с привлечением заинтересованных сторон, B10: Обеспечение расширения спектра услуг, предоставляемых городом, B11: Управление идентификацией и конфиденциальностью, B12: Цифровизация и управление каналами получения данных, B13: Отображение и управление физическими активами, B13: Отображение и управление цифровыми активами, B14: Открытая, ориентированная на обслуживание городская ИТ сеть, C1: Отображение выгод, C2: Отслеживание выгод, C3: Предоставление выгод».

Данные стандарты выбраны исходя из доступности их получения и совместимости стандартов BSI по умным городам с международными стандартами ISO и рекомендациями ООН по деятельности в сфере умных городов.

Росстандартом и РВК начаты работы по разработке стандартов РФ, связанных с Умным городом. Развитие стандартизации в России в данном направлении осуществляется по схеме снизу-вверх.

Вначале был переведен на русский язык стандарт PAS 180, в котором приведены основные термины и определения для проектирования Умного Города. Стандарт PAS 182 на русском языке дал возможность понять концепцию Умного Города и каким образом строится его модель. При этом

работы осуществлялись при содействии российского отделения BSI.

В августе 2020 года Росстандарт утвердил серию из восьми национальных стандартов в области развития Умных городов. Документы разработаны Техническим комитетом «Кибер-физические системы» совместно со всероссийским Институтом сертификации на базе РВК при активном содействии участников рынка, а также федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Цель первой в России серии стандартов в области «Умных городов» — повышение эффективности проектов в области информатизации и автоматизации городского хозяйства, а также упрощение внедрения новых цифровых технологий в городской среде.

Документы регулируют вопросы функциональной совместимости городских систем, методологии планирования, эксплуатации и технического обслуживания различных элементов городской инфраструктуры, рекомендации по организации интеллектуальных транспортных систем в городе. Кроме того, особое внимание уделяется вопросам открытости, обмена и совместного использования больших данных различными организациями в рамках городской инфраструктуры.

Перечень утвержденных стандартов следующий:

- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Функциональная совместимость»;
- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Показатели ИКТ»;
- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Онтология верхнего уровня для показателей умного города»;
- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Руководства по обмену и совместному использованию данных»;
- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Общие положения по интеграции и функционированию инфраструктур умного города»;
- ПНСТ «Информационные технологии. Умный го-

род. Руководящие указания по передовой практике в области перевозок»;

- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Общая схема развития и функционирования»;
- ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Типовая архитектура показателей ИКТ Умного города. Часть 3. Инженерные системы умного города».

Так как развитие умных городов базируется на внедрении в городское хозяйство цифровых технологий и кибер-физических систем, на публичное обсуждение также вынесены два базовых стандарта для регулирования кибер-физических систем. Документы определяют базовый уровень стандартизации: термины, определения и общие положения в сфере кибер-физических систем.

Национальные стандарты подготовлены на базе соответствующих международных стандартов, имеющих достаточно изученный и технологически нейтральный процесс разработки. В создании части из этих международных документов принимали участие российские эксперты из технического комитета «Кибер-физические системы». Данный факт позволит обеспечить единство базовых подходов в развитии тематики умных городов. Также опора на международные стандарты означает совместимость документов с международной теорией и практикой регулирования в сфере умного города.

Основная часть данной серии документов является основополагающей, базовой и не несет в себе глубокой технологической специфики или тем более — дискриминации. Кроме того, часть документов данной серии относится к так называемым модифицированным документам, то есть связанным с международными стандартами, а значит уже имеющим некоторую апробацию.

Национальные стандарты полностью гармонизированы и корректно вписаны в национальную систему нормативно-технического регулирования. За счет стандартов, эффективность проектов умного города могла бы возрасти.

Например, система шлагбаумов, используемых в многоквартирных домах. В настоящее время все они построены

разными подрядчиками и обслуживающими организациями на разных системах, функционируют с использованием различных форматов обмена и протоколов, возможность для централизованного управления в интересах коммунальных служб отсутствует и т. д. Единые подходы к построению таких систем существенно изменяют их эффективность и функциональность.

Национальный стандарт ПНСТ «Информационные технологии. Умный город. Показатели ИКТ» устанавливает систему показателей для оценки уровня развития умных городов. В нем также приведена методика их расчета. Стандарт дает возможность системно оценить качество городских услуг и уровень жизни в городе.

В стандарте дается определение Умного города. ***Умный город** — это инновационный город, который внедряет комплекс технических решений и организационных мероприятий, направленных на достижение максимально возможного в настоящее время качества управления ресурсами и предоставления услуг, в целях создания устойчивых благоприятных условий проживания и пребывания, деловой активности нынешнего и будущих поколений.*

Показатели стандарта распределены по ряду категорий. Среди них, в частности — экономика, образование, энергетика, изменение окружающей среды, здоровье, безопасность и транспорт. Перечень показателей основан на следующих критериях: - полнота: показатели должны измерять и балансировать все соответствующие аспекты для оценки умного города; - нейтральная технология: не следует отдавать предпочтение одной технологии перед другой, существующей или будущей; - простота: показатели могут быть выражены и представлены понятным и ясным образом; - валидность: показатели являются точным отражением фактов и данных, которые могут быть собраны с использованием научных методов; - проверяемость: показатели поддаются проверке и воспроизводимы. Методологии являются достаточно строгими, чтобы обеспечить определенность в отношении уровня реализации критериев; - доступность: имеются качественные данные или же возможно инициировать безопасный и надежный процесс мониторинга, который сделает их доступными в будущем.

В отличие от стандарта PAS 181:2014 Британского института стандартов (BSI), где степень развития умного города можно оценить по 24 показателям в перечне нашего стандарта — 38 показателей. В частности, они включают в себя следующие:

- доля контрактов на оказание городских услуг, использующих открытые данные;
- коэффициент выживаемости новых субъектов предпринимательства в секторе ИКТ на 100 тыс. жителей;
- количество компьютеров, ноутбуков, планшетов или других цифровых обучающих устройств на 1 тыс. учащихся;
- доля зданий в городе с интеллектуальными счетчиками учета ресурсов;
- количество дистанционных станций мониторинга качества воздуха в реальном времени на квадратный километр (км²);
- доля доступных городских услуг, которые можно получить в режиме онлайн;
- годовое количество медицинских приемов, проводимых дистанционно на 100 тыс. жителей;
- доля площади города, покрытой камерами видеонаблюдения;
- доля общественных мусорных баков с поддержкой датчиков;
- доля услуг по организации общественного отдыха, которые могут быть забронировать в режиме онлайн;
- доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети интернет;
- доля городских улиц и магистралей, покрытых системой онлайн информирования участников дорожного движения и системой оповещения в режиме реального времени;
- площадь города, отображаемая интерактивными картами улиц в режиме реального времени, как доля общей площади города;

- доля общественных парковочных мест, оборудованных системами наличия доступных мест в режиме реального времени;
- доля интеллектуальных/умных светофоров.

Стандарт предусматривает ежегодную оценку городов по ряду показателей. Однако документ предоставляет возможность каждому городу выбирать свой набор критериев стандарта для выбора той группы его показателей, по которой будет проводиться оценка, в зависимости от индивидуальных целей и условий развития города.

Стандарт дает возможность проводить оценку уровня городского управления и системно внедрять достижения умного города для предоставления более качественных услуг; улучшения городской среды; достижения их устойчивости и экологических целей более инновационными способами; выявления потребностей в интеллектуальной инфраструктуре; содействия инновациям и росту; построения динамичной и инновационной экономики. *Система показателей стандарта оценивает, в первую очередь, качество потребительских свойств города с целью наведения порядка и обеспечения единообразия в сфере умного города.* При этом отсутствует привязка к конкретным решениям и продуктам.

При разработке документа был учтен опыт участия комитета в разработке международных стандартов в области умных городов. В частности — его опыт в разработке близкого к обсуждаемому документу по тематике международного стандарта ISO/IEC «Информационные технологии. Умные города. Показатели ИКТ Умного города». Вместе с тем, только часть показателей вынесенного на обсуждение документа уже прошли апробацию за рубежом.

В сентябре 2020 года технический комитет «Кибер-физические системы» на базе РВК при участии рыночных организаций, а также федеральных и региональных органов исполнительной власти создал три новых национальных стандарта в области умных городов. Они опубликованы на сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт):

- ПНСТ 439-2020 «Информационные технологии. Умный город. Совместимость данных»;
- ПНСТ 441-2020 «Информационные технологии. Умный город. Онтология верхнего уровня для показателей умного города»;
- ПНСТ 445-2020 «Информационные технологии. Умный город. Общая схема развития и функционирования».

Новые стандарты призваны повысить эффективность проектов в области информатизации и автоматизации городского хозяйства, а также упростить внедрение новых цифровых технологий в городской среде.

Издание D-Russia отмечает что, данные стандарты «умного города» выступают логическим продолжением базовых и дополнительных требований к умным городам («Стандарт «Умный город»), разработанных ведомством.

Этот стандарт дает рекомендации по внедрению цифровых технологий в сферы ЖКХ, общественной и экологической безопасности, формирования городской среды, управления дорожным движением. К базовым положениям стандарта, в частности, относится создание единого интеллектуального центра управления городским хозяйством, внедрение цифровых платформ вовлечения жителей в решение актуальных городских проблем, внедрение систем интеллектуального учета потребления коммунальных ресурсов, создание умного освещения, повышение энергоэффективности государственных и муниципальных учреждений. Помимо этого, стандарт Минстроя предполагает распространение систем автоматической фото- видеофиксации нарушений правил дорожного движения и отслеживания перемещений городского транспорта и коммунальной техники.

В начале июня 2021 года российские Министерства транспорта и цифрового развития, связи и массовых коммуникаций договорились о совместной разработке *стандартов для строительства так называемых умных дорог* с использованием беспилотного транспорта, которые адаптированы под использование цифровых технологий.

Для беспилотного транспорта нужна инфраструктура. Мы считаем, что одна из ближайших задач у нас вместе с Минтрансом — это создать стандарты, по которым будут строиться новые дороги, для того чтобы они изначально были готовы к внедрению новых технологий. Понятно, что сарех (капитальные расходы) требуется большой, и понятно, что это нужно делать на уровне единых стандартов.

При этом отмечено, что денег на строительство новых дорог больше не будет, однако у Министерства транспорта есть все необходимые рычаги, чтобы строить более эффективно умные дороги без какого-то серьёзного увеличения бюджета.

Беспилотники — это «главная классная штука», которая может перевернуть транспортную отрасль. Однако перед массовым внедрением автономных автомобилей стоит решить проблемы с цифровизацией. Речь идет, в первую очередь, о полном отказе от бумажных накладных, а также расширить использование биометрии — это поможет упростить и оплату проезда, и транспортного контроля. Ещё одна задача заключается в создании инфраструктуры для беспилотных автомобилей, добавил министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций.

В Минтрансе заключили договора с Китаем и Казахстаном о реализации пилотных проектов по совместному использованию российских цифровых сервисов на транспорте, которые призваны создать «зеленые» безбарьерные коридоры для транзита. Эти проекты предлагалось использовать для создания единого стандарта безопасного цифрового взаимодействия на транспорте

Анализируя разработанные стандарты, необходимо отметить, что должна прослеживаться связь с другими федеральными стандартами, разработанными в рамках национального проекта.

Успешная работа сегодняшних чиновников почти полностью связана с использованием цифровых технологий, ведь информация, представленная в электронном виде, значительно увеличивает качество управленческих решений. Однако, доля специалистов в органах исполнительной власти городов, владеющих компетенциями в области

информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в настоящее время крайне низка. Социологические исследования показывают, что опрошенные госслужащие владеют MS Office — 68%, Internet EXPLORER — 32%, MS POWER POINT — 18%, MS ACCES — 15%. При этом они также могут пользоваться: специализированными компьютерными программами — 12%, справочными правовыми системами — 13%, всеми программами необходимыми для работы 8%, OUTLOOC EXSPRESSE — 4%, прикладным отраслевым программным обеспечением — 8%, и 23% не дали ответ.

Однако, в выше рассмотренном стандарте «Информационные технологии. Умный город. Показатели», такой важнейший показатель как «доля специалистов в органах исполнительной власти городов, владеющих компетенциями в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)» отсутствует. Кроме того, представляется, что в городах, в которых имеются учреждения по подготовке специалистов высшего и среднего специального образования, необходимо ввести показатель, оценивающий уровень Образования по количеству компьютеров, ноутбуков, планшетов или других цифровых обучающих устройств на 1000 учащихся (основной показатель) включить и учреждения высшего и специального образования.

Также следует отметить, что работа по стандартизации вопросов, связанных с Умным городом должна быть продолжена с учетом опыта, накопленного за рубежом, учитывая, что РФ находится еще на втором этапе развития Умных городов. При разработке новых стандартов этого блока необходимо учитывать, что параллельно должны вноситься изменения в ФГОСы, по которым осуществляется подготовка специалистов по направлению Государственное и муниципальное управление.

8.7. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УМНЫХ ГОРОДОВ

По оценкам ученых к 2021 году умные города сэкономили примерно 19 миллиардов долларов. С другой стороны, необходимо вкладывать значительные средства в инициативы

умных городов. Предполагается, что в 2021 году спрос умных городов только на программное обеспечение составил примерно 15 миллиардов долларов. Вот почему такие компании, как Microsoft и Cisco, стремятся получить свою долю от пирога.

Однако завершенных проектов умных городов в мире совсем немного. Создание Smart City — трудоемкий, наукоемкий процесс, требующий больших денежных вложений. Обработка больших потоков информации требует энергетических затрат, а для сохранения данных нужны мощные сервера. Все это не является препятствием внедрения IT-технологий в повседневную жизнь.

При этом есть две причины, по которым рост умных городов не остановить:

- Необходимость осваивать новые прибыльные ресурсы. Цифровые мегаполисы приносят весомый доход в сфере развития IT-отрасли, стоимость которого через пару лет составит приблизительно 1,5 трлн долларов;
- Рост населения городов. В городах сосредоточено до 70 % мировой экономики. Чем больше растут эти цифры, тем сложнее становится контролировать такие крупные отрасли. Поэтому концепция умного города будущего так популярна — она становится основным инструментом управления хозяйством в развитых странах.

Первая причина, по которой умные мегаполисы еще не разрастаются по всей планете, как грибы после дождя в том, что в мире не существует единой системы для сбора и анализа данных. Информация собирается слишком разнородными приборами — навигаторами, смартфонами, поисковыми системами. И чаще всего огромный пласт данных просто лежит мертвым грузом, потому что неясно, как его применить и синхронизировать в рамках работы с одной платформой.

Вторая причина, Умный город — это дорого. Сложно назвать точную сумму, но измеряется она десятками миллиардов рублей. Если учесть, что, например, весь годовой

бюджет Сочи (в 2019 году) равен всего 10,7 миллиарда рублей, Томска — около 13 миллиардов, Нижневартовска — чуть более 18 миллиардов, тратить на внедрение умных технологий этим населённым пунктам практически нечего. Иначе жизненно важные направления (медицина, образование, социальная сфера) останутся без должного финансирования. Такая же картина наблюдается во всём мире. Денежные средства выделяются, но их объём пока не позволяет говорить о глобальной трансформации современных городов в умные.

Один из возможных способов решения проблемы — реализация механизма государственно-частного партнёрства. Однако далеко не все бизнесмены готовы инвестировать в то, что принесёт дивиденды в далёкой перспективе. SmartCity — это не про сиюминутную сверхприбыль, а, скорее, про стабильный доход благодаря постоянному потоку клиентов.

Третья причина — отсутствие необходимых мощностей. Развитие умных городов требует немалых затрат и применения современного оборудования, а для хранения больших данных нужны новейшие сервера. Однако ученые уверены: прогресс неизбежно приведет к тому, что умные поселения станут привычной тенденцией.

Четвертая причина — постоянная угроза безопасности данных. Система умного города подразумевает единый центр управления информацией, которая поступает из разных источников. Конечно, изначально все они защищены от хакерских атак и взломов. Но стопроцентной гарантии от взлома нет. И это является серьёзным препятствием для успешной повсеместной реализации концепции умного города.

Примеров утечек очень много, и они затрагивают довольно крупные компании, которые могут тратить значительные средства на безопасность. Так, хакерским атакам подверглись авиакомпании British Airways и Cathay Pacific. К злоумышленникам попала информация о миллионах пассажиров, личные и финансовые данные. Большие компании, несмотря на возможности, в зоне риска, так как атакующим гораздо менее интересны мелкие базы данных.

Пятая причина — кадровый голод в сфере внедрения концепции умного города. Проблема курицы и яйца: нет проектов, нет специалистов с опытом, некому учить и нет приоритетов в подготовке нужных кадров. Возможный вариант решения проблемы — целенаправленное возвращение квалифицированных работников для успешного взаимодействия с умными устройствами и внедрения новых технологических решений, если не со школьной скамьи, то в университетах и других вузах.

Шестая причина — недостаточная законодательная база и отсутствие стандартизации. Инертность правовой сферы — многовековая константа. Законы не успевают за всем новым, и вместо внедрения передовых технологий первопроходцам приходится утрясать множество бумажных вопросов. Очевидно, что SmartCity — задача глобальная, и подходить к её осуществлению необходимо комплексно. Пока этот поезд только-только встаёт на рельсы. Но ведь и с самими поездами когда-то было то же самое.

К 2025 году, по прогнозам аналитиков бизнеса, число умных городов возрастет до 600. Концепция Smart City станет основным инструментом развития экономики развитых стран. Самое же привлекательное в идее умного города — стремление создать для людей здоровую и комфортную среду обитания.

По данным ООН, к 2050 году две трети мирового населения будет проживать в городах. В настоящее время Северная Америка является наиболее урбанизированным регионом в мире, где 82% населения проживает в городских районах. В мире насчитывается 33 мегаполиса с населением более 10 миллионов человек, и ожидается, что к 2030 году их число вырастет до 43.

В связи с этим нет сомнений: города — это будущее. И если они хотят выжить, то должны научиться работать умнее. Например, в США 66% городов сообщают, что они инвестируют в технологии для улучшения качества жизни своих граждан. А в азиатско-тихоокеанском регионе к 2020 году доля расходов на Интернет вещей (IoT) вырастет до \$59 млрд. Есть прогнозы, что термин «умный город» вскоре перейдет в категорию «современный город».

Существует 5 прогнозов на развитие «умных» городов на ближайшие годы.

1. Взаимодействие.

Большинство городов уже используют ту или иную форму интеллектуальных технологий. Самый большой прогноз на будущее — это объединение всех этих «умных» зданий, автомобилей, датчиков, устройств и приложений в единое целое.

2.5 G.

Развертывание сетей 5G будет играть важную роль в создании фундамента для «умных» городов. Скорость передачи данных и большая надежность позволяют поддерживать подключение к интернету инфраструктуры, транспортных средств и пользовательских устройств.

3. IoT сенсоры

Все больше и больше «умных» городов в будущем будут вкладывать средства в IoT-сенсоры. Они могут быть размещены на автобусных остановках, мусорных баках, аэропортах, парковках, зданиях, дорогах, уличных фонарях и так далее, обеспечивая немедленное предоставление информации о различных моментах жизни **города.**

4. Общественная безопасность

Города ищут более эффективные и экономичные решения для обеспечения безопасности населения, устанавливая системы видеонаблюдения и обнаружения оружия и правонарушителей. С помощью этих средств правоохранительные органы могут найти преступника в кратчайшие сроки.

5. Человечески ориентированный дизайн

В будущем больше внимания будет уделяться способности умных городов решать проблемы граждан. Просто внедрять новые технологии ради внедрения новых технологий никто не будет.

Чтобы всё это реализовать, необходимо объединять усилия бизнеса и государства. В настоящее время правительства уже принимают законы, регламентирующие жизнь «умных» городов и защищающие права граждан, а ИТ-компании создают целые серии продуктов из мира интернета вещей, которые управляются через единые цифровые платформы. Их можно использовать как в масштабах целых умных городов, так и локально — для умных домов.

Все крупные мировые технологические корпорации разработали свои гаджеты для «умных» домов — Amazon, Google, Xiaomi. В России для развития как носимых устройств, так и различных датчиков много делает компания ELARI. И если с различными пользовательскими гаджетами мы были знакомы уже давно, у меня самого есть несколько устройств этого бренда, то направления ELARI SmartHome и ELARI URBANA — это как раз новые продукты, направленные на автоматизацию и управление домами и городами.

ELARI SmartHome позволяет организовать взаимосвязанную работу систем водоснабжения, освещения и отопления с возможностью удаленного мониторинга. При этом управлять системой «умного» дома можно голосом с помощью Яндекс.Алисы, через мобильное приложение или ПДУ. Набор включает «умные» розетки, лампы, пульта управления, пылесосы, сенсоры для измерения влажности и температуры воздуха и т. п. В свою очередь, проект ELARI Urbana нацелен на обеспечение автоматизации городских и офисных электронных систем для снижения энергозатрат и обеспечение безопасности инфраструктуры. Текущие решения уже помогают снизить энергозатраты в городах и на предприятиях за рубежом на 35–40%. А это очень хорошие показатели.

По мнению аналитиков Smart Cities Connect, умные системы позволяют добиться значительного прогресса в течение ближайших 10–15 лет во многих сферах жизни города:

Общественная безопасность. При наличии систем мониторинга преступлений (видеоаналитика в сочетании с

идентификацией подозрительных шумов) можно снизить количество грабежей, случаев разбоя, убийств и похищений на 30–40%.

Социальные службы. Благодаря оптимизации трафика и уличного освещения машины «скорой помощи», пожарные и полиция смогут добираться до места назначения, теряя на 20–35% меньше времени, чем обычно.

Использование ресурсов. Потребление воды снизится на треть, электричества примерно на столько же, объем вредных выбросов в атмосферу — на 10–15%.

Участие граждан в жизни города. Социальная жизнь города станет гораздо активнее благодаря специализированным приложениям.

Транспорт. Жители города добираются до работы или дома на 15–30 минут быстрее.

Анализ мировых патентных документов по показателю силы изобретений позволил выявить несколько наиболее перспективных технологий в сфере развития Умных городов.

1. Отслеживание передвижений с помощью RFID

Автор разработки — южнокорейская компания KT Corporation, крупнейший в стране провайдер телекоммуникационных услуг. Предложенная ей система отслеживает положение движущихся объектов, используя радиочастотные метки (RFID) и сети связи — беспроводные, мобильные или фиксированные.

Такие метки можно разместить на рабочей одежде, машинах или инструментах сотрудников, которые занимаются обслуживанием городской инфраструктуры. Кроме того, технология пригодна для учета и управления доступом на объекты.

2. Движущиеся беспроводные сети

Создание движущихся сетей радиодоступа — одно из ключевых направлений развития беспроводной связи. Беспроводные точки устанавливаются на различные транспортные средства, включая городской

общественный транспорт, машины коммунальных служб, такси и беспилотники.

У такого подхода два основных плюса. Во-первых, транспорт имеет бортовой источник питания, к которому можно подключить устройства. Во-вторых, он плотно распределен по территории городов и магистралям.

Движущиеся точки доступа могут взаимодействовать между собой, создавая беспроводные самоорганизующиеся сети. Так можно обеспечить пассажиров интернетом и получать данные с различных бортовых датчиков — например, для оптимизации маршрутов и мониторинга городского транспорта.

Авторы разработки — американский стартап Veniam, который специализируется на перемещении данных между подключенными транспортными средствами и облаком. Компания предложила динамическую конфигурацию движущихся сетей, которые в режиме реального времени адаптируются к изменению нагрузки и других параметров. Алгоритмы способны повышать пропускную способность и надежность сетей, уменьшать потери и задержки, обеспечивать связь в «мертвых зонах» и снижать затраты на обслуживание.

3. Сети устройств для интернета вещей

Технология, предложенная американской компанией Qualcomm, дает возможность быстро внедрять телеметрические сети для интернета вещей. Речь идет о построении ячеистых, или mesh-сетей, в которых узлы соединяются по принципу «каждый с каждым». Такая схема сложна в настройке, но обеспечивает высокую устойчивость: обрыв одного соединения не влияет на работу сети в целом.

При этом задачи по передаче данных выполняют сами беспроводные девайсы. Схема выглядит так: устройство, которое должно передать информацию, проводит разведку сети и само выбирает другое устройство для обработки пакета данных. Затем первый девайс

устанавливает связь со вторым и использует его как временное реле для передачи информации.

4. Контент для дополненной реальности

Изобретение принадлежит группе компаний Samsung: она запатентовала способ предоставления контента для AR, адаптированное к технологии электронное устройство и систему.

В разработке используется информация от внешнего электронного сенсора. Эти данные помогают идентифицировать объект, определить его свойства и местоположение, в том числе по высоте. Контент дополненной реальности обновляется по мере движения устройства.

Возможность идентифицировать объект и оценить его параметры пригодится «умным городам» при строительстве и мониторинге муниципальной инфраструктуры. Технология позволит опознавать объекты и анализировать их состояние, необходимость ремонта или замены.

5. Передача данных через видимый свет

Решение принадлежит американской Intel. Она создала передающие системы, которые могут использовать видимый свет, в том числе инфракрасный или ультрафиолетовый. Разработка предназначена для транспортной сферы: машины, идущие в одном потоке, смогут обмениваться информацией для предотвращения аварий.

В основе технологии VLC (Visible Light Communication) — преобразование яркости и частоты мерцания света информационным сигналом. Но этот сигнал незаметен для человеческого глаза, поскольку передается с очень высокой частотой.

Бортовые датчики автомобилей регистрируют различные дорожные события — аварии, появление животных или пешеходов на проезжей части, поврежденное

покрытие. Затем информация по цепочке передается машинам, которые движутся сзади. То есть водители узнают о событиях на дороге еще до того, как они попали в зону видимости.

В качестве передатчиков Intel предлагает использовать фары стоп-сигналов или фонари в задней части транспортных средств. А принимать информацию будут фронтальные камеры или специальные фотодатчики на автомобилях.

По мнению авторов, перспективы VLC не ограничиваются транспортом. Любой прибор освещения на предприятиях или улицах потенциально можно превратить в приемник или передатчик сигнала. А алгоритмы — приспособить для сбора данных и управления объектами.

В патентном ландшафте также выделяется несколько технических решений, которые напрямую не относятся к «умному городу», но потенциально в нем применимы. Помимо технологии VLC, это промышленный интернет, цифровые двойники, грузовые беспилотники и подключенные автомобили, которые могут обмениваться данными с другими машинами, сетями и сервисами.

Разработки для «умного города» ведут не более 20 стран мира. Лидером по числу собственных изобретений является Китай. Но самый большой территориальный охват — у США: патентные документы американских изобретателей включают 24 различных юрисдикции. За ними следуют Великобритания, Южная Корея, Норвегия, Индия и Япония.

Технологическое лидерство в «умных городах» в большинстве стран захватили телекоммуникационные гиганты. В некитайском сегменте по количеству патентных семейств (группа публикаций, относящихся к одному изобретению) первое место занимает Samsung. За ней с большим отрывом идет американская Cisco, которая специализируется на разработке сетевого оборудования.

Среди китайских компаний выделяются Huawei и Xiaomi. В целом игроки из КНР слабо представлены в других

странах, но эти два гиганта уверенно нацелились на территориальную экспансию.

Россию зарубежные компании рассматривают как потенциально привлекательный рынок для коммерциализации своих технологий. Здесь присутствуют три крупных неазиатских игрока (Samsung, Philips и Ford) и столько же китайских (Xiaomi, Huawei и ZTE).

В то же время патентная активность в России пока невысока: на территории страны зарегистрировано всего 115 патентных семейств. Большинство из них — публикации иностранных изобретателей и компаний, которые решили продвигать свои технологии за рубежом, в том числе в РФ.

На основе всех этих данных эксперты из Проектного офиса ФИПС дают российским игрокам несколько рекомендаций. Прежде всего, провести патентную технологическую разведку зарубежных решений, которые представлены в стране, проанализировать опыт других стран и компаний-лидеров.

И хотя во многих регионах лидеры уже определены, в мире еще остались свободные рынки. Владельцы разработок сейчас рассматривают рыночный потенциал всего 27 государств. Поэтому нужно изучить страны, где технологическое лидерство еще не так развито, считают разработчики патентного ландшафта.

Особое внимание они советуют обратить на две сегмента технологий — «промышленный интернет» и «цифровой двойник». «Оба направления имеют свободные ниши для патентования»

25 февраля 2021 года в Санкт-Петербурге состоялся VIII Федеральный форум «Smart City & Region: Цифровые технологии на пути к «умной стране».

Первая сессия конференции была посвящена реализации принципов проекта «Умный город» в городском пространстве. Представители компаний «Roland Berger», «РВК», НП «ГЛОНАСС» / НТИ «Автонет», «ИнфраВЭБ», «Ростелеком» и МТС, а также члены правительств Нижегородской и Ярославской областей обсудили опыт внедрения пилотных проектов в регионах России.

Специалисты из «Roland Berger» объяснили, каким принципам должен соответствовать современный «умный» город. Эти же принципы можно применить и к «умному» ЖКХ:

- эффективное руководство;
- широкий перечень цифровых и виртуальных услуг для всех заинтересованных сторон;
- управление с помощью единой цифровой платформы или комплексного решения.

На пленарной дискуссии «Умный город/Цифровой регион» в посткоронавирусный период: вызовы и возможности» отмечено, что реализация программ «Умный город» и «Умный регион», несмотря на их формальную заморозку федеральным центром, по факту продолжалась. Участниками было отмечено, что, несмотря на пандемию, запрос на умные решения за этот год скорее усилился, чем ослабел, во время пандемии шло активное развитие цифровых проектов.

В то же время существуют проблемы, в которые сейчас опирается развитие цифровых услуг и проектов. Это:

- недостаток инфраструктуры;
- недополучение государственных инвестиций;
- отсутствие единых стандартов по продвижению и реализации практик в разных регионах.

Также в период пандемии, когда всё было закрыто, наметился перекося в развитии инфраструктуры в пользу деловых районов города. В спальных районах эксперты отметили недостаток мощностей.

Участники дискуссии призвали государство инвестировать в новые проекты, ведь они всё равно рано или поздно принесут отдачу, и в целом повышают конкурентоспособность экономики региона. А одной из главных задач сейчас остаётся создание единых стандартов. Задача стандартов — помочь избежать цифровой раздробленности, когда разные территории используют несовместимые между собой на уровне протоколов и форматов данных системы. Роль стандартов

сводится к той, что играет язык в общении людей. Они должны быть едиными.

В этом заключается главная проблема. Рынок новых технологий для современного города сейчас представляет собой множество инновационных разработок, но вот единой платформы или комплексного решения пока что не создано.

Об этом, а также о совместимости проектов, цифровой экономике, масштабируемости решений и платформенности говорил представитель Российской венчурной компании («РВК»).

Ключевой аспект современного города, в структуру которого входит и «умное» ЖКХ — интероперабельность, то есть совместимость проектов. Должна быть общая основа для реализации не одного, а сразу серии проектов. Это необходимо для их дальнейшего масштабирования и развития. Например, нужно не просто разработать программу оснащения коммунальных машин датчиками, которые будут фиксировать реальное её время работы, но и придумать, как эта программа будет функционировать в разных условиях, регионах и компаниях.

Новые технологии нужно тестировать в городе-пилоте, а затем переносить опыт в следующие города, чтобы происходило тиражирование цифровых проектов. Эффект масштабирования достигается при использовании «цифровой логики», а не логики аналогового мира.

Основа успеха развития технологических проектов лежит в создании цифровых платформ. Примерами таких цифровых платформ, которые ещё только предстоит создать в «умном» городе и жилищно-коммунальной сфере, как важной его составляющей, могут послужить Facebook, Uber, Amazon, Delivery Club.

В целях определения дальнейшего направления развития городов был изучен проект «Foresight Future of Cities» — исследовательский проект, созданный для определения возможностей и проблем, с которыми могут столкнуться города в течение следующих 50 лет (в качестве примеров для исследования были рассмотрены рабочие проекты развития по городам Европы).

В соответствии с результатами исследования, в ближайшие 50 лет, в силу текущего развития событий, ожидается формирование одного из 4 наиболее вероятных типов городов:

1. Hightech city (высокотехнологичный город) — модель предполагает создание условий для обеспечения высокой мобильности населения с дальнейшей глобализацией экономики города. Текущие футуристические города, такие как Шанхай, Дубай, Рио, Сеул, Сингапур будут являться эталонными городами. Ожидается полный переход на альтернативные источники энергии для борьбы с изменением климата с дальнейшим развитием технологий, обеспечивающих максимально быстрый доступ в деловом перемещении людей.
2. Digital city (цифровой город) — предполагает снижение физического перемещения людей и объектов путем активного развития и использования возможностей цифровых технологий. В данном виде города необходимость в перемещении, путешествиях людей будет отсутствовать. Цифровые технологии настолько интегрированы в жизнь людей, что программное обеспечение позволяет «разумно» выработать наилучшие способы выполнения тех или иных задач. Ожидается дальнейшее развитие 3D технологий, доступных для населения города.
3. Liveable city (город, комфортный для проживания) — предполагает резкое снижение углеродного следа жителей. Город будущего будет развиваться в основном от инноваций местных ученых, неправительственных организаций, предпринимателей и аналитических центров. Предполагаются тенденция к переходу на альтернативные виды энергии, технику, потребляющую меньше энергии, формирование зеленого сообщества, более высокую плотность проживания людей, что предоставит больше возможностей для общения с людьми и поддержания хороших отношений. Согласно предложениям, данная инициатива позволит увеличить уровень счастья населения

(международный индекс счастья), но вместе с тем имеются и недостатки, такие как снижение экономической активности населения, ВРП города.

4. Fortress city (город-крепость) — предполагает развитие так называемых «закрытых сообществ», где часть населения с более высоким уровнем дохода абстрагируется от бедной части путем создания закрытых и вооруженных мест, порой созданием анклавов. Поездки между городами и внутри города будут небезопасными без специального военного сопровождения, окружающая среда будет ухудшаться в неблагополучных районах. Также ожидается недостаток энергетических и продовольственных ресурсов, которые будут тормозить технологическое развитие.

Кроме того, в исследовании указаны факторы, которые будут препятствовать развитию городов на ближайшие 50 лет: изменение климата; рост населения; глобализация экономики, несущая риски, связанные с демографией и ухудшением экологии; технологическое развитие; геополитические изменения; мобильность населения; старение населения; неравенство и социальная напряженность; отсутствие безопасности (энергетика, вода, еда); изменение институциональных и управленческих структур. Задача современного крупного города — обеспечение стабильного развития экономики, высокой безопасности и комфорта жителей со снижением экологических рисков.

России, чтобы не отстать от ведущих государств мира требуется развивать национальный проект «Цифровая экономика» и соответствующие ведомственные и городские проекты, такие как проект Минстроя РФ «Умный город, «Умный город» Москва — 2030» и др.

Контрольные вопросы по главе VIII:

1. «Умный город»: понятие, принципы
2. Технологии построения и управления «Умными городами»

3. Методологические подходы, используемые при построении системы «Умный город»
4. Концептуальные технологические решения для устойчивого развития «Умных городов»
5. Обеспечение кибербезопасности «Умных городов»
6. Основные положения программы Минстроя РФ «Умный город»
7. Стратегические направления развития Москвы: «Умный город — 2030»
8. Стандартизации при проектировании «Умных городов»
9. Развитие «Умных городов» в России
10. Развитие «Умных городов» за рубежом
11. Перспективы развития «Умных городов»

IX. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

9.1. НОРМАТИВНАЯ БАЗА ПО ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Современный уровень развития общества в России требует от органов государственной и муниципальной власти уделять все больше внимания формированию концептуальной модели повышения эффективности работы государственной власти и институтов государства.

Для достижения этой цели на протяжении последних лет в России проводится реформа администрирования, которая направлена на внедрения в работу органов государственной власти эффективных методик управления, соответствующих по уровню сложности современным условиям и требующих от системы государственного администрирования прозрачности, открытости, своевременности и адаптивности по отношению к запросам внешней среды.

В системе государственного и муниципального управления ключевым моментом, опровергающим или поддерживающим определенные методы и формы деятельности, является **эффективность**.

В связи с этим большую часть проблем механизма государственного управления можно объединить в одну проблему, которая является актуальной и важной как для федерального и регионального уровней, так и межгосударственного уровня.

Это проблема эффективной организации деятельности сферы государственного и муниципального управления.

В сфере государственного и муниципального управления ведущим способом оценки эффективности деятельности является измерение эффективности на основе стандартов, нормативов и регламентов, которые разрабатываются самостоятельно органами государственной власти.

В общем виде *эффективность государственного и муниципального управления* определяется степенью полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач и удовлетворения запросов и потребностей населения. Тогда об эффективности деятельности органов власти свидетельствуют достижение заданного результата (в том числе предоставление объема государственных (муниципальных) функций и услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т. д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств. При этом эффективность нельзя путать с результативностью управления, под которой понимается степень достижения заданного результата функционирования управляемой системы (например, достижение стратегических ориентиров развития муниципалитета в соответствующем году).

Эффективность государственного управления не может отражать результаты только в каком-либо одном направлении или аспекте (политическом, экономическом, социальном и др.). Она должна раскрывать все его многоэлементное содержание, все многообразие протекающих процессов и явлений, результаты взаимообусловленных процессов развития человека и общества, их взаимодействие с природой. Таким образом, «эффективность» является сложной категорией и включает в себя элементы результативности и экономичности.

В наиболее общем виде под эффективностью государственного и муниципального управления следует понимать степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения. В таком случае об эффективности деятельности свидетельствует достижение заданного результата (в том числе предоставление объема государственных /муниципальных функций и услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т. д.) или

достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств.

При этом существует такая важная методологическая проблема, как выбор четких, конкретных, измеримых показателей (параметров), которые наиболее адекватно, точно и наглядно оценивают эффективность. Так, показатели состояния и динамики социально-экономической и политической ситуации в регионах и муниципальных образованиях при оценке эффективности должны учитываться лишь настолько, насколько региональные и муниципальные власти могут в соответствии с объемом своих полномочий и ресурсов оказывать на эти показатели конкретное воздействие.

О проблеме выбора параметров и критериев оценки эффективности государственного и муниципального управления говорят многие ученые, подчеркивая, что не всегда имеет место статистически значимая связь между показателями, обозначенными в соответствующих нормативных актах, и эффективностью решений региональных и местных органов власти (за исключением бюджетной политики, жестко регламентированной Бюджетным кодексом и другими актами).

Это обусловлено двумя моментами: во-первых, на некоторые процессы региональные и муниципальные власти практически не могут влиять, в силу того, что существуют межрегиональное взаимодействие и разделение труда; во-вторых, на результаты социально-экономического развития регионов и инвестиционный климат влияют решения, принимаемые федеральными органами власти в рамках различных программ и крупных корпораций, частных и государственных.

Таким образом, необходимо различать понятия эффективности государственного (муниципального) управления, эффективности развития региона (муниципального образования), управления социально-экономическим развитием, эффективности деятельности органов исполнительной власти и их работников (в том числе государственных и муниципальных служащих), эффективности деятельности государственных (муниципальных) предприятий и учреждений и их руководителей, хотя в ряде исследований и нормативных правовых актов эти понятия отождествляются (не разграничиваются

и понятия эффективности и результативности). При достаточно эффективной деятельности (полноте исполнения функций, эффективной организации процесса управления, высокой исполнительской дисциплине) органы власти могут реализовывать неэффективную социально-экономическую политику, которая не позволяет достигать целей устойчивого развития страны, региона, муниципалитета, в полной мере удовлетворять запросы населения.

Большинство проблем социально-экономического развития территориально локализованы именно на уровне муниципальных образований, что актуализирует вопросы теоретического и практического осмысления именно эффективности муниципального управления. Обобщение отечественного опыта исследований эффективности государственного и муниципального управления позволяет выделить четыре основных подхода к ее оценке.

1. Отождествление эффективности и результативности управления, то есть когда эффективность оценивается исходя из достигнутых территорией значений показателей социально-экономического развития (или результатов деятельности органа власти) относительно плановых, базисных, целевых, а также по сравнению с другими территориями. К этому подходу относится методика, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
2. Отождествление эффективности управления и уровня развития территории: чем выше параметры социально-экономического развития, тем выше эффективность управления соответствующих органов власти (или эффективность развития территории).

К достоинствам первого и второго подходов относятся простота получения исходной базы для оценки, понятность расчетов и их интерпретации. К главному их недостатку относится то, что уровень развития территорий зависит от множества факторов, на большинство из которых органы власти самостоятельно и в полной мере не могут влиять, что не позволяет адекватно соотнести результаты развития территории и действия, предпринимаемые органами власти.

3. Затратно-результативный подход: сопоставление полученного результата в развитии региона или муниципалитета с бюджетными и иными затратами, и действиями, направленными на его достижение, с потенциалом развития соответствующей территории. К достоинствам данного подхода относится его соответствие изначальной сущности и содержанию оценки эффективности муниципального управления. Вместе с тем возникают трудности с проведением такой оценки в части определения самих затрат (бюджетных, кадровых и иных), отсутствия общепризнанного понимания социально-экономического потенциала территории и его оценки
4. Оценка внутренней эффективности управления: оценка организации управления в органах власти, оценка их сотрудников, эффективности процесса управления. К данному подходу относятся, например, международная методика САФ (Common Assessment Framework — общая схема оценки), являющаяся технологией менеджмента качества в государственном и муниципальном управлении; разработанный на основе САФ ее российский аналог ЭПУС (эффективная публичная служба); методика КРІ (Key Performance Indicator — ключевые показатели эффективности), представляющая собой систему измерений конкретных показателей эффективности деятельности отдельных субъектов (организаций, отделов, сотрудников) по выделенным направлениям, увязанная со стратегическими целями развития территории и соответствующего органа власти;

методики оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

К основным достоинствам методик данного подхода относится возможность четкого определения проблем в организации процесса управления, оценки эффективности действий и реализации полномочий конкретными сотрудниками органов власти. К их основным недостаткам относятся сложность и трудоемкость получения исходной базы для анализа, необходимость выработки параметров оценки с учетом специфики работы каждого оцениваемого органа власти. Вместе с тем во многих случаях в России проведение оценки на основе методик ЭПУС и КРІ учитывает лишь результаты деятельности органа власти или его сотрудников исходя из параметров, обозначенных в стратегиях и программах развития территории, а внутренняя организация процесса управления — выполнение отдельных функций и задач — не учитывается.

Помимо данных подходов самостоятельными методами оценки эффективности являются социологический (опросы населения по оценке эффективности, удовлетворенности деятельностью органами власти) и экспертный (оценка, в основном балльная, различных составляющих эффективности, результативности деятельности, реализации политики специалистами-экспертами в соответствующей сфере).

Следует отметить, что все четыре подхода присутствуют в российской и мировой практике и могут использоваться каждый самостоятельно для соответствующих целей исследования.

Наиболее качественным является затратно-результативный подход. Конечным результатом оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований являются идентификация проблемных мест и направлений в организации управления и разработка направлений повышения его эффективности.

В России оценка эффективности деятельности органов власти активно начала проводиться лишь с 2004 г. в рамках системы ежегодной подготовки федеральными министерствами, службами и агентствами сводных докладов, включающих цели, задачи и показатели деятельности данных субъектов

бюджетного планирования на очередной год (так называемые ДРОНДы). В подобных докладах присутствовали три группы показателей работы ведомств: 1) цели и задачи, увязанные с приоритетами государственной политики; 2) показатели, характеризующие уровень достижения целей; 3) количественные ориентиры, которые должны быть достигнуты.

С 2008 г. в России на фоне административной реформы постепенно начала складываться новая целостная система оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления: от оценки деятельности региональных (муниципальных) властей в целом до оценки каждого сотрудника органа власти, органа местного самоуправления (МСУ), государственного (муниципального) учреждения (рис. 9. 1.1).

При оценке эффективности органов власти значительное внимание уделялось и такому аспекту их деятельности, как создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности. В частности, Указом Президента РФ от 10.09.2012 г. № 1276 «Оценка населением деятельности органов власти, их руководителей, эффективности (результативности) решения проблем» и Распоряжением Правительства РФ от 10.04.2014 г. № 570-р были утверждены перечни показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов РФ по созданию данных условий.

На региональном уровне оценка эффективности деятельности исполнительных органов власти осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ утверждена методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

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. По итогам проведения оценки лучшим субъектам РФ предоставляются гранты в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия



Рисунок 9.1.1. Формирующаяся в России система оценки эффективности государственного и муниципального управления

достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.

Оценка эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов проводится в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (ред. от 11.06.2021) и принятым для его реализации Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317.

В рамках данной оценки главами муниципалитетов осуществляется подготовка «Доклада о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления за прошедший год и их планируемых значениях на трехлетний период». Главы отчитываются по 40 показателям, сгруппированным в 9 блоков: экономическое развитие; дошкольное образование; общее и дополнительное образование; культура; физическая культура и спорт; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ); организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергоэффективности.

В Постановлении Правительства Российской Федерации закреплена методика расчета интегрального показателя комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, агрегирующего в себе 11 частных индикаторов. На основе значений интегрального показателя определяются до 3–4 лучших муниципалитетов, которым предоставляются бюджетные гранты. Главы районов и городских округов в ряде субъектов Федерации ежегодно представляют в соответствующий орган государственной власти планы на предстоящий год по достижению наилучших значений показателей.

Также важна оценка эффективности деятельности и работников органов власти. При этом показатели эффективности деятельности работников должны быть взаимосвязаны с показателями деятельности самого органа власти, со стратегическими ориентирами развития соответствующей сферы, показателями реализации функций, мероприятий государственных (муниципальных) программ. Это позволит связать программно-целевой принцип управления с оценкой деятельности работников органов власти, перейти на оплату труда по результатам, повысить эффективность (результативность) бюджетных расходов на управление.

9.2. СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Развитие теории и практики государственного управления обеспечило эволюционный переход от управленческой концепции «традиционной бюрократии» к концепции нового государственного менеджмента. New Public Management (NPM) представляет собой современную модель реформирования общественного управления (или «новое управление обществом»), основной идеей которого является превращение граждан из потребителей в клиентов, которым государство оказывает государственные (муниципальные) услуги.

Роберт Бен (R. D. Behn) определяет NPM как набор тактик и стратегий, нацеленных на преодоление неэффективности, присущей традиционной модели государственного сектора. Д. Осборн и Т. Геблер трактуют NPM как концепцию, ориентированную на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах — экономической, социальной, организационной. Дональд Кетл (D. Kettl) выделяет следующие характеристики.

NPM: продуктивность; маркетингизация; децентрализация; ориентация на цели, заданные политиками, и на клиентов; отчетность по результатам. В теории NPM для трактовки сущности государственного управления используется понятие «руководство» (governance), а не «администрирование» (administration) или «управление / правительство» (government). То есть именно «руководство» является дефиницией, которая характеризует особенность нового государственного менеджмента.

Как показало изучение теории и практики нового государственного менеджмента, наиболее активно концепция NPM внедряется в Великобритании, США, Новой Зеландии, Канаде, Франции, Германии и Японии, начала применяться она и в системе государственного управления в Российской Федерации.

NPM как концепция и модель государственного управления стала использоваться на практике в 80-е гг. XX столетия в ответ на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации, единства управления, администрирования. Критика затратного характера политики «государства всеобщего благосостояния» и резкое падение доверия населения к государственному управлению также явились предпосылками перехода к NPM и проведения административных реформ.

В основе концепции нового государственного управления лежит ориентация деятельности органов власти на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности.

Принципы и механизмы построения аппарата государственного управления в целях решения данных задач сформулированы в концепции нового государственного управления, являющейся методологической основой административного реформирования.

Цель концепции нового государственного управления — обеспечение максимальной прозрачности, эффективности, гибкости, более тесной связи с организациями и гражданами, которые являются основными потребителями государственных услуг (рис. 9.3.1).

Ориентация на клиентов в деятельности государственных служащих предполагает учет потребностей потребителей в получении государственных услуг. Это, в свою очередь, должно стать основой формирования системы управления по результатам в сфере государственного управления и, соответственно, базой для оценки деятельности и мотивации государственных служащих.

Управление по результатам предполагает модернизацию управленческого учета, что позволит осуществить распределение ресурсов по поставленным задачам, а также обеспечивать контроллинг за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение поставленных целей и задач. Основной задачей данного элемента концепции нового государственного управления является внедрение процедур и методов управления, ориентированного на результат, и проектного управления в



Рисунок 9.3.1. Основные элементы концепции нового государственного управления

федеральных, региональных и муниципальных органах исполнительной власти.

Проектное управление предполагает использование механизма внутреннего аудита, который позволяет оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, несущих ответственность за решение поставленных целей и задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов.

Контроллинг качества государственных услуг включает как внутреннюю оценку эффективности административных процессов и процедур предоставления услуг, так и выявление удовлетворенности потребителей качеством и доступностью получаемых услуг.

Децентрализация в рамках концепции нового государственного управления предполагает смещение центра реализации различных государственных программ и функций, ранее осуществлявшихся государством, на более низкие уровни управления и рыночным структурам.

Электронное правительство (e-Government) — это система интерактивного взаимодействия государства и граждан

при помощи Интернета, новая модель государственного управления, преобразующая традиционные отношения граждан и властных структур.

Электронное правительство — способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

Это целая система 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.

Основные положения Электронного правительства изложены в параграфе 7.2. Здесь мы остановимся на вопросах его эффективности.

Создание электронного правительства обеспечивает не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете — это фактор совершенствования демократии и повышения ответственности власти перед гражданами.

Формирование *электронного правительства* предполагает построение общегосударственной автоматизированной системы обработки и учета информации.

В условиях развития информационно-коммуникационных технологий особо востребованными гражданами и организациями различных форм собственности являются все сферы деятельности государственных органов в электронном виде.

Актуальность электронного правительства подчеркивается динамичностью развития экономической сферы (бюджет,

налоги, финансы), социальной сферы (Пенсионный фонд, ФСС, ФМС), муниципальной сферы (ЖКХ), юридической сферы (судопроизводство, адвокатура, нотариат,), культурной сферы (образование и наука), медицинской сферы и т. д.

В рамках концепции нового государственного управления к основным задачам реформ государственного управления относятся:

- снижение государственных расходов;
- повышение качества выполнения государством своих функций;
- улучшение системы предоставления публичных услуг организациям и гражданам;
- укрепление и повышение доверия к власти со стороны общества и частного сектора.

Ключевым механизмом модернизации системы государственного управления является *разработка и внедрение административных стандартов и регламентов* государственных и муниципальных услуг с широким использованием возможностей информационно коммуникационных технологий.

Административные регламенты содержат информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги организацией или гражданином России, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами органа исполнительной власти.

Для граждан РФ административные регламенты предполагают прежде всего доступность, комфортность предоставления государственных услуг, открытость и прозрачность административных процедур исполнения государственных функций.

Для предпринимателей РФ административные регламенты предполагают снятие излишнего государственного регулирования и оптимизацию исполнения государственных функций.

Таким образом, утверждение административных регламентов позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, что, соответственно, будет способствовать созданию процедур

контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти перед обществом.

Выделяя отличия концепции нового государственного управления от других концепций, то следует сказать, что целью реформ государственного управления в соответствии с моделью нового государственного управления является обеспечение большей эффективности, гибкости, прозрачности, более тесной связи с гражданами и организациями — потребителями государственных услуг.

Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ госуправления по модели нового государственного управления.

Эта концепция по-новому определяет отношения между государством и гражданами (переход от опеки к партнерским отношениям): задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии; между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан в этих процессах.

Следствием реформирования публичного администрирования в соответствии с концепцией нового государственного управления является делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам; широкомасштабная маркетизация госуправления, которая предполагает полиаспектное распространение оснований коммерческой деятельности на сферу публичного администрирования.

В свою очередь глубинная трансформация системы госуправления на новых принципах влечет за собой изменение принципов работы госаппарата: в оборот вошли свойственные рынку категории (прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т. д.).

Свои пути реформации системы государственного управления предлагает и сетевая теория. В рамках данного подхода по-особому решаются вопросы согласования позиций акторов и координации их действий, реализации

интересов, трансформации общественных замыслов в реальность и иные проблемы принятия государственных решений.

Данное концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть» (policy network), становится все более популярным и влиятельным среди теоретиков государственного управления.

Концепция политических сетей имеет в основании ту же идею, что и NPM: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей, а поэтому есть настоятельная необходимость заменить иерархическое администрирование на новую форму управления.

Как особая концепция, сетевой подход сложился на основе синтеза теорий межорганизационных соглашений, бизнес-администрирования, неменеджеризма, а также классического направления институционального и структурного анализа, теории общественного выбора.

Данная концепция основана на исследованиях различных управленческих субсистем, в качестве которых еще в 50–60-е гг. XX в. рассматривались различные образования бюрократии, выборных представителей граждан и заинтересованных групп. Сетевая теория представляет государственную власть, как совокупность самоорганизующихся и взаимосвязанных сетей, что позволяет говорить об изменении роли государства, вызванных смешением государственного и частного секторов, необходимостью соответствующего распределения ресурсов.

Сетевой подход к публичному управлению является отражением не только споров, которые ведутся между представителями различных управленческих теорий, но и ответом на изменения условий, в которых осуществляется управление общественными делами.

Государственное управление за последние десятилетия существенно изменилось, что заставляет искать новые модели управления помимо рыночных и иерархических административных.

К пересмотру традиционных управленческих подходов, особенно касающихся взаимодействия с публичной сферой, привели:

— плюрализация общественных структур;

- сложность взаимоотношений между различными группами населения;
- высокий уровень общественных потребностей и ожиданий;
- большой масштаб неопределенности и риска;
- возросшее влияние международного фактора на внутреннюю политику государства;
- информатизация общества;
- падение доверия населения к центральным органам управления.

Все это, и многое другое, привело к пересмотру традиционных управленческих подходов. Причем, в отличие от NPM, сетевая концепция не умаляет, а, наоборот, подчеркивает роль и особенности публичной сферы.

Государственное (публичное) управление в данной концепции понимается как система кооперации государственных, неправительственных, частных и смешанных структур, призванная обеспечить удовлетворение общественных интересов и решение общественных проблем. В рамках таких сетевых структур эффективность принимаемых решений обеспечивается возрастающей ролью экспертов-профессионалов не только как консультантов, но и как ведущих авторов процесса выработки государственной политики. В свою очередь согласованность такой политики основывается на доверии вовлеченных в данный процесс сторон.

В сетевой концепции политическое и административное выступают как целостность, где преодолевается традиционная, в вильсоновско-веберовском смысле, политико-административная дихотомия. В современных условиях появляется новая формула, согласно которой государственная служба ответственна как перед политиками, так и перед гражданами, которым служит.

Практическая осуществимость данной идеи двойной ответственности связывается с расширением сотрудничества (партнерства) государства с другими авторами процесса принятия политических решений и повышением роли общественных институтов.

Такое сотрудничество возможно лишь в условиях доступности информации. Свобода творчества, свобода

информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой «хорошего управления». Поэтому эффективность традиционных административных методов и контроля со стороны правительства существенно снижается. На место мобилизации приходят стимулирование и регулирование. В этих условиях меняются ориентиры государственного управления.

Еще одной теорией, отразившей реалии последнего времени, является теория электронного правительства, появившаяся в связи с интенсивным развитием Интернета и практическим преобразованием ряда государственных функций на основе применения интерактивных информационных технологий.

Таким образом, принципиально новые задачи, стоящие перед органами исполнительной власти, требуют комплексного подхода к развитию системы публичного управления, основанного на органичном соединении научных знаний, научной методологии и методики с новейшими управленческими технологиями (в том числе заимствованными из бизнес-среды) с целью повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

9.3. ИНТЕГРАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

По мере нарастания разнообразия современных обществ все более многообразными и вариативными становятся процессы государственного управления. При этом основная потребность, которая возникает в органах государственной власти, столкнувшихся с принципиально новыми вызовами и угрозами, связана с необходимостью концептуализации государственной политики, формированием стратегии развития общества и созданием эффективного механизма ее реализации с точки зрения «затрат» и «результатов». С этим связано активное и разнообразное использование различных оценок эффективности государственного управления.

В российской науке управления важнейшим маркером эффективности государственного управления, по мнению экспертов, выступает система сбалансированных социально-экономических показателей устойчивого развития, которая включает четыре группы показателей — макроэкономические, социальные, институциональные и экологические.

Основные макроэкономические показатели: темпы прироста ВВП; уровень инфляции; размер дефицита государственного бюджета; размер государственного долга; объем золотовалютных резервов; уровень монетизации экономики; пределы колебания курса национальной валюты.

Основные социальные показатели: уровень безработицы; уровень бедности; степень неравенства в распределении денежных доходов различных слоев населения (индекс Джини); уровень качества жизни.

Основные показатели институционального развития: индекс качества развития институтов; индекс качества и эффективности государственного управления; готовность к введению и применению электронного правительства; уровень восприятия коррупции.

Основные экологические показатели: уровень экологической устойчивости; уровень производства различных видов отходов; доля возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе; энергоемкость ВВП и отдельных отраслей промышленности; объем выбросов в атмосферу углекислого газа.

Однако, перечисленные экономические показатели хотя и являются важными, не дают комплексной оценки эффективности государственного управления. К тому же при построении функциональных экономических систем возникает проблема определения оптимальных значений указанных показателей и индикаторов, выстраивания механизмов их постоянного мониторинга и контроля, системы обратной связи, корректировки показателей, обеспечивающих равновесие экономической системы. По этой причине в международной практике публичного управления используются интегральные показатели оценки эффективности государственного управления, разработанные различными международными организациями: показатель GRICS; показатели, полученные

в результате всемирного обследования предприятий; характеристика деловой и предпринимательской среды (BEEPS); индекс восприятия коррупции (CPI); барометр мировой коррупции организации Transparency International (TI); индекс экономической свободы (ИЭС); индекс непрозрачности (Price Waterhouse Coopers); показатели, рассчитываемые на основе обследований государственных служащих (и сравнимые с результатами аналогичных опросов в других странах), а также национальные независимые инструменты оценки и мониторинга государственного управления.

Показатель *GRICS* (Governance Research Indicator Country Snapshot) оценивает эффективность государственного управления в межстрановом сравнении. Показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных и состоит из шести индексов, отражающих шесть параметров государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» понимается как совокупность традиций и институциональных образований и включает в себя:

- a. процессы выбора, контроля и замены правительства;
- b. способность правительства формулировать и проводить политику;
- c. уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействиям в обществе.

Оценка проводилась на основе сравнения шести индексов:

1. право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) — индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории, например — показатель степени независимости прессы, измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства;
2. политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) — индекс включает группу показателей, измеряющих

- вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса;
3. эффективность правительства (Government Effectiveness) — индекс отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;
 4. качество законодательства (Regulatory Quality) — значение данного индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как: контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;
 5. верховенство закона (Rule of Law) — индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;
 6. контроль коррупции (Control of Corruption) — индекс отражает восприятие коррупции в обществе, при этом учитываются разные стороны явления — от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Однако следует заметить, что интегральный показатель GRICS, как и другие аналогичные показатели государственного управления, позволяет дать общую оценку состояния

государственного управления в конкретной стране. При этом он не позволяет выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей.

Кроме того, данные показатели в существенной мере основаны на восприятии и экспертных оценках. Поэтому для более детального анализа статуса государственного управления были разработаны показатели «второго поколения», которые характеризуют деятельность органов исполнительной власти. Эти индикаторы характеризуются следующими особенностями:

- оценкой состояния системы государственного управления без «привязки» к определенным программным целям реформ;

- ориентированы на мониторинг эффективности деятельности органов исполнительной власти, но могут также применяться для других ветвей власти;

- позволяют осуществлять международные сопоставления (по определенному кругу стран с учетом ряда методологических поправок);

- сочетают качественные и количественные показатели эффективности;

- связаны со стратегическими целями развития.

Система показателей «второго поколения» основана на предположении о том, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обладает определенными возможностями для осуществления своей деятельности, которые характеризуются показателями процесса и показателями результативности. Среди этих показателей эффективности государственного управления можно выделить:

Показатели, полученные в результате всемирного обследования предприятий (The World Business Environment Survey (WBES)), которые позволяют получить сравнительную оценку государственной политики, (в том числе эффективность государства и предсказуемость экономической политики), делового климата, влияния, лоббирования и информационных потоков, качества регулирования, уровня коррупции, качества государственных услуг в контексте взаимодействия

между бизнесом и государством. В данном случае даётся оценка делового климата, качества регулирования, качества государственных услуг и уровня коррупции.

Всемирное обследование бизнес-среды (WBES) проводится Всемирным банком совместно Европейским банком реконструкции и развития (EBRD), Американским банком развития (IDB) и Гарвардским университетом. В рамках обследования опрашивается большое количество предприятий (более 10 тысяч), менеджеров и собственников в различных странах мира. Организаторы используют единую методику опроса, что позволяет сравнивать показатели разных стран. На сайте Всемирного банка есть электронный инструмент, позволяющий генерировать данные по указанным выше показателям (по различным их параметрам).

Показатель WBES оценивает Государственную политику и включает в себя оценку следующих компонентов: эффективность государства, предсказуемость экономической политики.

Деловой климат включает в себя оценку по нескольким параметрам, характеризующим его: финансирование, инфраструктура, налогообложение и регулирование, нестабильность политики, инфляция, курс валют, функционирование законодательства, коррупция.

Влияние, лоббирование и информационные потоки содержит вопросы по следующим категориям: степень влияния и право голоса.

Качество регулирования состоит из оценки по следующим параметрам: отношение правительства к бизнесу, проблематичность законодательства и нормативной базы, доступ к информации по законодательству и нормативной базе, а также интерпретация законодательства, вмешательство государства в процесс принятия решений бизнесом.

Коррупция содержит оценку следующих параметров: взятки как процент дохода, характеристики коррупции, частота взяточничества, коррупция в сфере государственных закупок.

Качество государственных услуг в контексте взаимодействия между бизнесом и государством. Данный показатель включает оценку следующих параметров: общие

характеристики, качество материальной и социальной инфраструктуры, качество государственных агентств.

Характеристика деловой и предпринимательской среды (Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)) позволяет получить сравнительную оценку качества управления, делового климата, конкурентной среды, уровня коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой.

BEEPS — совместная инициатива Всемирного банка (США) и Европейского банка реконструкции и развития (Великобритания) — ставит целью получить представление фирм о восприятии деловой среды, в которой они работают. Интервьюирование проводят с интервалом в три года, что добавляет динамику в изучение бизнес-среды в странах с переходной экономикой. Рейтинг предоставляет данные по широкому кругу вопросов об эффективности предприятий, отношениях бизнеса и власти, состоянии частного сектора, проблемах финансирования, развитии трудовых отношений, инфраструктуры, объемах неформальных платежей и коррупции, а также подготовке кадров и инновациях. Данные публикуются на сайте Всемирного банка.

Цели исследования предприятий:

- обеспечение обратной связи с предприятиями по вопросу состояния частного сектора в странах;
- обеспечение надежных показателей деловой среды, сопоставимых по странам;
- обеспечение показателей эффективности на уровне фирмы, включая производительность;
- оценка препятствий, влияющих на увеличение частного сектора и рост производительности предприятий;
- оценка эффективности использования ресурсов, а также уровня адаптации к изменению климата и смягчению его последствий;
- построение панели корпоративных данных в соответствующих странах, которая позволит анализировать изменения в бизнес-среде, стимулировать постоянный политический диалог, касающийся деловой среды, и будет способствовать формированию повестки дня реформ.

В 2018—2019 гг. этот проект распространился на страны: Албания, Беларусь, Босния и Герцеговина, Македония, Казахстан, Косово, Киргизия, Монголия, Черногория, Польша, Россия, Сербия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index (CPI) — композитный индекс, разработанный международной неправительственной организацией «Transparency International» (ТИ), которая ежегодно с 1995 г. осуществляет расчет CPI по методологии, основанной на результатах своих обследований. Главная цель индекса — представить текущее состояние уровня коррупции в стране. Сравнения динамики показателя должны проводиться с определенной осторожностью, основываться на балле страны, а не на ее рейтинге, так как последний может изменяться в связи с изменением выборки стран.

«Transparency International» фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды. Исследования, используемые при составлении CPI, в основном содержат вопросы, связанные со злоупотреблением властью, имеющим отношение к извлечению личной выгоды, направленное, например, на подкуп государственных должностных лиц при осуществлении государственных закупок. Источники информации не разделяют административный и политический типы коррупции.

В связи с тем, что индекс отражает именно восприятие коррупции, он существенно зависит от выборки респондентов. Индекс представляет шкалу от 0 до 100 баллов — более высокий балл соответствует более низкому уровню восприятия коррупции. Следует отметить, что страна, набравшая наименьшее количество баллов, лишь воспринимается как самая коррумпированная среди государств, включенных в индекс.

Индекс основан на результатах исследований, которые дают представление лишь об определенном временном промежутке и отражают как мнения, так и опыт конкретных респондентов.

Индекс восприятия коррупции за 2018 г., публикуемый Transparency International, измерял уровни восприятия коррупции в государственном секторе в 180 странах и территориях. Индекс основывался на 13 опросах предпринимателей и оценках экспертов и представлял собой оценку по шкале от нуля (очень высокий уровень коррупции) до 100 (очень низкий уровень коррупции). Россия в этом списке занимала в 2018 г. 138-е место с индексом, равным 28, который имели Гвинея, Иран, Ливан, Мексика, Папуа-Новая Гвинея.

Барометр мировой коррупции организации «Transparency International» (ТИ). Ежегодное социологическое исследование ТИ проводится с целью выяснить уровень восприятия коррупции, мнения граждан о том, какие государственные и общественные институты наиболее подвержены коррупции, учесть практический опыт столкновения с коррупцией.

Исследование предполагает также оценку респондентами эффективности деятельности власти по противодействию коррупции. Исследование проводится ежегодно с 2003 г. в более чем 60 странах мира. Для небольшого числа стран, в том числе Бразилии и России, данные были исключены из-за опасений по поводу достоверности и надёжности. В России используется аналогичное исследование «Бизнес-барометр коррупции», проводимое Торгово-промышленной палатой России.

Индекс экономической свободы организации «Heritage Foundation» (ИЭС) был разработан Фондом наследия (Heritage Foundation) совместно с Уолл-стрит (Wall Street). Информационной базой ИЭС являются данные правительственных и неправительственных организаций, результаты международных и национальных социологических опросов. В 2003 г. ИЭС рассчитывался для 161 страны на основе 50 характеристик, объединённых в 10 факторов экономической свободы: торговая политика, фискальная политика, государственная интервенция в экономику, монетарная политика, иностранные инвестиции и потоки капитала, банковская сфера, зарплаты и цены, имущественные права, государственное регулирование, чёрный рынок.

Каждый фактор оценивается по шкале, в соответствии с которой качественные или количественные характеристики переводятся в баллы от одного до пяти: чем больше значение

показателя, тем значительнее интервенция государства в экономику страны и тем ниже уровень экономической свободы. Индекс рассчитывается каждый год.

С 2020 г. индекс охватывает 12 показателей — от прав собственности до финансовой свободы и рассчитывается для 186 стран.

Индекс (ИЭС) в 2020 году рассчитывался в 26-й раз и включает: обновление оценок экономической свободы и макроэкономические данные по 186 странам; легко читаемые сопоставления между странами, которые подчеркивают важность экономической свободы; онлайн-инструменты, такие как настраиваемые сравнительные таблицы и интерактивная тепловая карта.

В целом ИЭС является одним из наиболее комплексных индексов, учитывающих разнообразные факторы по восьми ключевым областям: коррупция в судебной, таможенной и административной системах; нетарифные барьеры для торговли; фискальное давление государства; сила закона; контрольное давление на бизнес; ограничения банковской деятельности; регулирование рынка труда; чёрный рынок.

Индекс непрозрачности Price Waterhouse Coopers (PWC) позволяет оценить воздействие непрозрачности страны на стоимость и эффективность капиталовложений. Индекс непрозрачности представлен в виде интегрального фактора непрозрачности, составленного на основе пяти первичных показателей, характеризующих следующие сферы, влияющие на рынок капитала: коррупция в государственных органах; законы, регулирующие права собственности; экономическая политика (фискальная, монетарная, налоговая); стандарты финансирования; регулирование коммерческой деятельности

Аббревиатура из английских названий областей исследования (соответственно Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory) образуют слово «CLEAR» (от англ. clear — «ясный», «прозрачный», «четкий»). Двумерное измерение (ранжирование стран по степени непрозрачности и оценка «премии за риск» — увеличения стоимости иностранных кредитов) позволяет оценить реальные издержки, обусловленные непрозрачностью. Чем выше значение коэффициента — тем выше непрозрачность страны.

Налоговый эквивалент отражает размер «скрытого налогообложения». Например, налоговый эквивалент, равный 30, означает, что эффект непрозрачности страны для ее граждан эквивалентен 30% увеличению подоходного налога.

«Премия за риск» свидетельствует об увеличивающейся стоимости займов и ссуд вследствие непрозрачности. Данный показатель выражается в базовых единицах (100 базовых единиц = 1%). Как правило, страны с большей непрозрачностью вынуждены платить больший ссудный процент за полученные кредиты. Например, показатель в 900 базовых единиц означает, что страна вынуждена выплачивать иностранным инвесторам дополнительно 9% с полученного кредита, компенсируя таким образом свою непрозрачность. Для некоторых стран «премия за непрозрачность» в итоговом индексе оценивается несколько выше, чем ее оценивали респонденты, вследствие учета текущих изменений на рынке капитала. Значение индекса непрозрачности по России составляет 83,59, что значительно выше показателей как стран Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), так и стран Центральной и Восточной Европы.

Показатели, рассчитываемые на основе обследований государственных служащих (и сравнимые с результатами аналогичных опросов в других странах). Всемирный банк при поддержке Программы сотрудничества с Нидерландами разработал методологию для оценки институциональной среды государственной службы. Оценка основана на проведении обследований государственных служащих и была опробована в 15 странах (в Албании, Аргентине, Болгарии, Индии, Индонезии и Молдове).

На основании опросов государственных служащих рассчитывается индекс институциональной среды, принимающий значения от 0 (наихудшее состояние) до 10 (наилучшее состояние). Он включает интегральные оценки степени доверия к ведомственной политике, доверия к правилам и адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения.

Интегральный показатель степени доверия к ведомственной политике показывает отношение государственных служащих к политике, проводимой ведомством. Уверенность служащих в устойчивости осуществляемой политики

и неизменности ее приоритетов в течение достаточного периода повышает эффективность работы государственных служащих. Показатель интегрирует результаты опросов государственных служащих по следующим аспектам:

- последовательность ведомственной политики;
- доведение приоритетов ведомственной политики до служащих;
- поддержка проводимой политики со стороны государственных служащих;
- наличие политического вмешательства в процессы управления и «микроменеджмента».

При проведении обследований всем типам ответов респондентов присваивается значение по шкале от 0 до 10, где 0 иллюстрирует неудовлетворительное состояние данного аспекта, а 10 соответствует уровню наилучшей практики. Впоследствии численные значения отдельных аспектов интегрируются в единый показатель степени доверия к ведомственной политике.

Показатель доверия к правилам отражает, в какой мере государственные служащие воспринимают установленные правила и процедуры как обязательные и в какой степени нарушение установленных правил приводит к применению санкций на практике. Показатель также является интегральным и охватывает вопросы отбора и найма государственных служащих, оценки эффективности работы, повышения квалификации, делопроизводства, справедливости отношения к государственным служащим и предсказуемости продвижения по службе.

Показатель адекватности и предсказуемости ресурсного обеспечения основан на интегральной оценке вопросов, связанных с предсказуемостью сезонного отсутствия персонала, наличием кадров, обладающих необходимой квалификацией, а также ожиданий относительно выделения бюджетных средств на финансирование деятельности государственных органов.

Национальные независимые инструменты оценки и мониторинга государственного управления:

- рейтинг прозрачности государственных закупок (Национальная ассоциация участников электронной торговли);

— композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти (Московский физико-технический институт, Институт системного анализа РАН).

1. Национальный рейтинг прозрачности закупок (НРПЗ) — вид рейтинга, определяющий степень законности ведения закупочных процедур.

Согласно рейтингу, оценке подвергаются организации федерального, регионального, муниципального уровней (составляют сектор государственных закупщиков) и корпоративные закупщики (коммерческие организации, а также компании, действующие в рамках Федерального закона № 223-ФЗ).

Независимый исследовательский центр, специализирующийся в области непрерывного мониторинга национального рынка государственных и корпоративных закупок на предмет прозрачности и эффективности существует с 2006 г. На протяжении последних 14 лет методология оценки прозрачности и эффективности закупочной деятельности участников проекта ежегодно совершенствовалась. Вносились коррективы с учетом постоянно меняющегося законодательства, усовершенствования работы Единой информационной системы (ЕИС) и электронных торговых площадок (ЭТП). Если в 2006 году методика исследования была основана на пяти обобщенных показателях — конкуренция, цена, выбор способа определения поставщика, то в 2019 году НРПЗ по госзаказу включал 40 критериев, а корпоративный — 20.

Одновременно с этим отслеживается объем потерь государства в условиях низкой конкуренции — теоретическая сумма, которую могло бы сэкономить государство на состоявшихся закупках.

2. Композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной.

Оценка полноты и качества обратных связей на сайтах ФОИВ России была проводится на базе методологии,

созданной учеными Института системного анализа РАН и Московского физико-технического института и состоит из двух субиндексов:

— индекс полноты (ИП) возможностей реализации обратной связи (ОП);

— индекс качества (ИК) реализации обратной связи.

ИП показывает, какая доля от общего числа возможных инструментов ОС реализована на федеральном сайте. На базе ИК эксперты оценивают информативность, удобство пользования ОС, простоту и ряд других его характеристик.

Итоговый рейтинг считается как приведенное процентное произведение следующих рейтингов:

— ежегодный экспертный рейтинг уровня открытости официальных сайтов;

— ежедневный технический рейтинг официальных сайтов;

— интерактивный народный рейтинг — рейтинг пользовательских мнений и предложений.

Прикладными задачами являются:

1. исследование содержания официальных сайтов государственных органов;
2. вычисление итогового сводного экспертного рейтинга информационной открытости по каждому официальному сайту государственных органов и органов местного самоуправления;
3. ранжирование сайтов государственных органов по различным ключевым параметрам, группам параметров и критериям;

выявление типичных проблем, возникающих в сфере информационной открытости сайтов государственных органов и органов местного самоуправления при обеспечении доступа к информации об их деятельности.

Анализ официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления базируется на следующих основополагающих принципах.

1. Принцип объективности мониторинга — анализ отражает текущую оценку состояния официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления и не зависит от субъективного мнения и интересов проводивших исследование лиц;
2. Принцип законности мониторинга — анализ основан на требованиях, предъявляемых действующим законодательством к официальным сайтам государственных органов и к порядку обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Параметры мониторинга — это требования к информации, публикуемой в формате открытых данных, подлежащие оценке в рамках мониторинга. Параметры оцениваются экспертами по следующим критериям: наличие; полнота; актуальность; навигационная доступность НТМ доступность; файловая доступность; корректность.

Следует отметить, что на сегодняшний день нет достаточно четко сформулированных стратегии развития, системы построения целевых ориентиров в органах государственной власти. Кроме того, новое позиционирование административных структур происходит в условиях изменения всей системы государственного управления, в условиях нечетких позиций различных субъектов управления как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В данном контексте особую значимость приобретают вопросы, связанные с созданием комплексной модели управления эффективностью деятельности органов власти, включающей систему целеполагания, обоснованного выбора приоритетов, систему оценки качества управления и мониторинга достигнутых результатов.

Именно потому, что процессы государственного управления становятся крайне многообразными, вариативными и интенсивными, возникает потребность в максимально возможной структуризации с позиций широко понимаемых «ресурсов» и «результатов». С этим связано также активное использование формализованных оценок.

Система оценки эффективности неразрывно связана с циклом планирования, в которой планируются, достигаются

и оцениваются объем и эффективность деятельности органа власти. Система оценки эффективности побуждает к определению различного рода целей, за выполнение которых ответственен орган власти, и к определению периода, в течение которого эти цели будут достигнуты. Обязательства по достижению результатов фиксируются в показателях эффективности деятельности. В связи с этим система оценки профессиональной деятельности государственных служащих, основанная на системе сбалансированных показателей, должна быть связана с уровнем достижения стратегических и оперативных целей органа в целом, а не привязываться только к оценке качества выполнения отдельных управленческих процедур и операций.

9.4. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Оценка эффективности представляет собой постоянный непрерывный процесс, включающий: формирование системы показателей эффективности, разработку стандартов проведения оценки эффективности, измерение достигнутых показателей и сравнение их с запланированными значениями.

Для оценки регионального управления необходимы определенные критерии, на основании которых можно делать выводы об эффективности системы управления в целом или отдельных управленческих решений. Понятие «критерий» происходит от греческого слова «kriterion» (средство для решения) и обозначает существенный, отличительный признак (или совокупность признаков), на основании которого производится оценка.

В зависимости от того, что признается за основной признак эффективности, различаются три группы критериев: ценностные, целевые и прагматические.

1. *Ценностные критерии* определяют эффективность управления по признаку соответствия управленческих решений и последствий их реализации признанным ценностям (например, права и свободы личности или мощь государства и процветание народа, неприкосновенность собственности), выраженным в Конституции или других стратегических документах государства.
2. *Целевые критерии* оценивают эффективность управления по соответствию полученных результатов поставленным целям или практическим задачам, определенным в государственных программах и планах.
3. *Прагматические критерии* измеряют эффективность управления по типу «затраты-результат», акцентируя внимание на количестве использованных для исполнения управленческого решения ресурсов, главным образом финансовых или бюджетных, и их отдаче в конкретных показателях решенных задач.

Оценка эффективности управления подразумевает предварительное установление определенного стандарта (индикатора), достижение которого впоследствии сравнивается с фактическим показателем, что позволит сделать вывод об эффективности деятельности. Критерии разрабатываются на основании конкретных управленческих целей и задач для региона или органа управления и определяют результаты, которые должны быть достигнуты.

Именно наличие возможности сравнения определенных критериев и полученных показателей позволяет сделать объективные выводы о качестве деятельности власти и принять обоснованное управленческое решение о соответствующей оценке.

Если система оценки не предусматривает таких критериев эффективности, а предписывает только предоставление статистических показателей по определенным категориям и сферам деятельности, то, по сути, она является информационным обеспечением управления регионом.

Так как оценка эффективности управления включает в себя функцию контроля, она должна соответствовать

принципам простоты и экономичности. Избыточное количество показателей, сложность их получения и интерпретации вынуждает создавать сложный механизм контроля, что приводит к неоправданным затратам, отвлечению человеческих и временных ресурсов как в подотчетных, так и в контролирующих органах. Однако специфика сферы регионального управления обуславливает сложность данной оценки из-за объективных особенностей:

- специфика каждого региона как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру (субъект РФ, муниципальные районы, городские и сельские поселения);

- сложность формализованного описания социально-экономических процессов в регионе, которые часто разнонаправлены, взаимообусловлены или взаимозависимы;

- трудности измерения отдельных показателей, представляющих результат сложного взаимодействия различных факторов (природных, человеческих, социально-экономических, экологических и др.), влияющих на принятие и реализацию управленческих решений;

- сложность получения достоверной исходной информации.

Эффективная система оценки должна характеризовать ключевые направления регионального управления, что предполагает предварительную систематизацию многогранной деятельности по основным целям и задачам, стоящим перед регионом.

Классификация видов деятельности позволяет выявить связи между различными видами деятельности и понять степень их влияния на достижение конкретных целей и выполнение задач, а также выбрать предмет оценки и контроля — результат деятельности или процесс достижения результата. Процесс достижения целей необходимо оценивать при реализации масштабных, долговременных проектов и невозможности измерения результатов в оцениваемом периоде или когда важным является соблюдение установленных норм и правил.

Анализ практики оценки эффективности деятельности органов государственного управления в субъектах РФ показывает, что при определении системы показателей

многогранная деятельность региональных органов власти не структурирована по целям деятельности и поставленным задачам. Это приводит к тому, что важные виды деятельности для конкретных территорий либо отражены не в полном объеме, либо вовсе не оцениваются. В этом случае процедура оценки становится формальной, не способствуя повышению эффективности управления.

Началом формирования системы оценки и контроля эффективности деятельности органов государственного управления в регионах России стал Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 гг.», определивший приоритетные направления, сфокусированные на двух ведущих направлениях:

- 1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность;

- 2) разграничение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, формирование действенных механизмов взаимодействия между ними.

С принятием Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.11.2005 г. № 1789-р, в числе трех целей наряду с повышением качества и доступности государственных услуг, ограничением вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства было намечено повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях.

Практическое создание системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти начато с изданием Указа Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которым был утвержден перечень показателей для осуществления оценки. В рамках данного указа были прописаны задачи утверждения методики ее проведения и единой формы доклада руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ. Был утвержден единый перечень из 43 основных и 39 дополнительных показателей по различным направлениям

социально-экономического развития (экономики, социальной сферы, инфраструктуры) и отражающие эффективность расходования бюджетных средств.

Впоследствии, в 2009 г., постановлением Правительства РФ 322 было установлено более 115 разнообразных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов, отражающих сферы экономики, здравоохранения, образования, жилищного строительства и жилищного хозяйства, дорожную отрасль, обеспечения безопасности граждан, организацию государственного и муниципального управления, охрану окружающей среды. Утвержденная методика предписывала учет 252 критериев при составлении ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Федерации Правительству РФ.

В соответствии с редакцией данного Указа от 13.05.2010 г. было добавлено еще 5 показателей. Позднее Министерством экономического развития РФ был сформирован перечень дополнительных показателей, утверждены методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов и форма отчета высших должностных лиц субъектов о достигнутых значениях показателей за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

Следует отметить, что на протяжении всего периода проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти постоянно уточнялись как состав показателей, так и методика оценки. Например, в 2007 и 2008 гг. для оценки использовался только достигнутый уровень значений показателей, по итогам 2009 г. — только динамика изменения показателей эффективности деятельности, по итогам 2010—2011 гг. использовался комплексный подход, учитывающий и достигнутые значения показателей эффективности деятельности, и динамику их изменения. В это время оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти стала не только инструментом контроля, но и системой построения рейтинга регионов и стимулирования деятельности органов власти, выявления «узких мест» и проблем в различных сферах социально-экономического развития региона.

Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утвердил меньший перечень показателей, включающий 11 общих (далее — 12 показателей по Указу Президента от 28.12.2012 г.) и 36 индивидуальных показателей по восьми направлениям (экономике, доходам населения, труду и занятости, демографии и здравоохранению, образованию, обеспечению граждан жильем, ЖКХ, созданию благоприятной и безопасной среды проживания).

Позднее перечень индивидуальных показателей дополнился показателями, отражающими выполнение функций региональных органов исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта и межнациональных и межконфессиональных отношений.

С 2013 г. оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов основана на измерении значений двух блоков показателей:

— единого блока, включающего 12 показателей, в том числе показатель оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти со стороны населения, проживающего на территории региона;

— регионального блока, включающего два индивидуальных показателя, которые ежегодно устанавливаются Экспертной группой Министерства регионального развития РФ по каждому субъекту Федерации из числа предложенных регионом 9 индивидуальных показателей. Данные индивидуальные показатели должны отражать преодоление существующих проблем социально-экономического развития, на решение которых регионы способны оказать прямое воздействие в краткосрочном и среднесрочном периодах.

Применение индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов власти позволяет целенаправленно направлять регионы с дисбалансами социально-экономического развития и недостаточной динамикой изменения показателей по отдельным сферам к реализации более активной политики.

Показатели единого блока оценки эффективности условно разделены на 3 блока: развитие экономики, развитие

социальной сферы, опросы населения. К блоку развития экономики отнесены показатели, характеризующие объем частных инвестиций в основной капитал, налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета региона, реальные располагаемые денежные доходы граждан, оборот малого бизнеса, значения которых определяются в расчете на одного жителя, а также уровень ввода жилья.

К блоку социального развития отнесены показатели, характеризующие ожидаемую продолжительность жизни, естественную смертность, уровень реальной безработицы, успеваемость по единому государственному экзамену и долю детей-сирот, не охваченных различными формами семейного устройства.

По каждому показателю составляется сводный индекс, который является весовой комбинацией среднегодовых значений (уровня) и среднегодового темпа роста показателя (динамики).

Особенностью этапа 2012—2013 гг. в оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ стало смещение внимания с количественных показателей на качественные, а именно на оценку населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ при использовании сопоставительного анализа объективных и субъективных оценок по основным направлениям социально-экономического развития региона.

В последующие годы в систему оценки эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти постоянно вносились изменения. 14.11.2017 г. подписан Указ Президента РФ № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», для исполнения которого принято Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 г. № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

В конце 2018 г. Президент России утвердил перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, среди которых содержится поручение — одобрить показатели для

оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по достижению целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

В связи с вступлением в действие Указа Президента РФ от 25.04.2019 г №. 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» были заново установлены показатели для оценки эффективности деятельности не только органов исполнительной власти регионов, но и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) регионов, а именно:

1. Уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации).
2. Количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики.
3. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.
4. Производительность труда в базовых не сырьевых отраслях экономики.
5. Уровень реальной среднемесячной заработной платы.
6. Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета.
7. Уровень бедности.
8. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
9. Естественный прирост населения.
10. Количество семей, улучшивших жилищные условия.
11. Уровень доступности жилья.

12. Доля городов с благоприятной городской средой.
13. Качество окружающей среды.
14. Уровень образования.
15. Доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности.

Во исполнение указа Президента России принято Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2019 г. № 915, в котором утверждены методики расчета всех перечисленных показателей за прошедший год (отчетный период) до 2024 г. включительно и на плановый период — два года, следующих за отчетным. Установлен порядок предоставления данных о достижении показателей за отчетный год по субъектам Федерации, федеральным округам и по России в целом.

Принятые решения направлены на совершенствование системы оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти. Результаты такой оценки позволят принимать обоснованные решения по распределению субъектам Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов на основе достигнутых ими за отчетный период значений установленных показателей. Такой комплексный подход позволил достичь следующих результатов:

1. ежегодные доклады высших должностных лиц регионов способствовали большей прозрачности и возможности проверки, по крайней мере, со стороны федеральных органов власти;
2. расширилась возможность определить объемы неэффективных расходов в разрезе основных направлений бюджетного финансирования;
3. определяемый на основе сопоставительного анализа показателей (по уровню и динамике их изменения) рейтинг регионов обеспечил предоставление грантов регионам, достигшим наилучших значений;

4. распространение такого подхода к оценке деятельности органов МСУ на муниципальном уровне, что способствовало более объективной оценке их деятельности в субъектах РФ.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в России

Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления начала формироваться с введением статьи 18.1 в Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой отмечено, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Это положение 131-ФЗ было реализовано Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов муниципальных районов» и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 г. № 1313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607», в которых были установлены:

— система показателей для комплексной оценки работы органов местного самоуправления; типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период;

— методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Указом Президента РФ от 13.05.2010 г. № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» в основной перечень показателей были включены два показателя по оценке энергопотребления, и таким образом появились еще одна сфера оценки — энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

В последующие годы как перечень показателей оценки эффективности, так и его структура претерпевали изменения.

Органы исполнительной власти субъекта РФ утверждали перечень дополнительных показателей для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения, освещения улиц.

Коренное изменение в структуре показателей оценки произошло в 2013 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1384 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в перечень, утвержденный этим Указом» и Постановления Правительства РФ «О мерах реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских и муниципальных районов». В соответствии с данными документами перечни показателей были значительно сокращены: основной перечень показателей — с 30 до 13, перечень дополнительных показателей — с 31 до 27, перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера гранта — с 21 до 11.

Нововведением стала отмена «регионального» перечня показателей для оценки: с 2013 года установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности

не допускается. Все показатели для оценки эффективности сгруппированы по сферам: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, ЖКХ, организация муниципального управления, энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Наряду с изменением системы показателей произошло упрощение частности, были исключены расчеты неэффективных расходов, изменена формула комплексной оценки показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, используемая для расчета размера грантов; введены оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и унитарных предприятий и учреждений, акционерных обществ (с контрольным участием государства / муниципального образования), осуществляющих оказание услуг населению, а также критерии соответствующей оценки (с 1.01.2014 г.).

Методика оценки эффективности органов местного самоуправления, утвержденная перечисленными выше законодательными актами, включает расчет системы относительных показателей, таких как:

1. средний объем показателя эффективности деятельности органов МСУ (O) за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;
2. средний темп роста показателей эффективности деятельности органов МСУ (T_i) за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;
3. индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов МСУ (I_{co});
4. индекс среднего темпа роста показателей эффективности деятельности органов МСУ ($I_{ст}$);
5. сводный индекс показателя эффективности деятельности органов МСУ (I_p), который определяется по формуле $I_p = 0,6 \cdot I_{ст} + 0,4 \cdot I_{co}$;
6. сводный индекс значения показателя — оценки населением эффективности деятельности органов МСУ ($I_{пс}$);

7. комплексная оценка эффективности деятельности органов МСУ (К), которая определяется по формуле $K = 0,8 \text{ Ч Ип} + 0,2 \text{ Ч Ипс}$.

Результаты деятельности органов местного самоуправления представляются в ежегодном докладе главы местной администрации городского округа или муниципального района о достигнутых значениях показателей подведомственным муниципальным образованием за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период, типовая форма которого утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317.

Особое внимание рекомендуется уделить результатам мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления с выделением перечня зон, требующих приоритетного внимания органов местного самоуправления и мероприятий по их совершенствованию.

По докладам глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях в субъектах РФ формируются сводные доклады по той же типовой форме, в которых определяются среди муниципальных образований лидеры и аутсайдеры по каждой сфере деятельности, а так же рейтинг по интегральной оценке.

Важное значение для совершенствования управления имеет анализ результатов оценки населением эффективности деятельности органов исполнительной власти, для чего создаются экспертные комиссии при высших должностных лицах (руководителях высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ.

Сводный доклад рекомендуется размещать на главной странице официального сайта субъекта Российской Федерации в Интернете и Государственной автоматизированной информационной системе «Управление».

В ряде субъектов Российской Федерации сформирована положительная практика поощрения муниципальных образований, достигших соответствующих значений показателей рассматриваемой оценки эффективности.

В основном положения о выделении грантов утверждаются актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Выделение грантов за счет средств регионального бюджета осуществляется с целью содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов. Выделяемые муниципальным образованиям гранты могут варьироваться по номинациям и размеру, например, победителям в номинациях «Развитие малого предпринимательства», «Сельское хозяйство», «Здравоохранение и здоровье населения», «Образование», «Жилищное строительство», «Благоустройство территории» и т. п. — по 1 млн руб.; победителю в номинации «Снижение неэффективных расходов бюджета» — 3 млн руб. и т. п.

Размер грантов, выделяемых по результатам определения комплексной эффективности деятельности органов МСУ городских округов и муниципальных районов, может определяться и в процентах от общей суммы грантов, предусмотренной бюджетом субъекта РФ на соответствующий финансовый год, например, за первое место 30%; за второе место — 25%; за третье место — 20%; за четвертое место — 15%; за пятое место — 10%. Выделение грантов осуществляется за счет средств, предусмотренных в региональном бюджете на соответствующий финансовый год, в форме дотаций за достижение и (или) на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления субъекта РФ.

Вместе с тем практика применения существующего механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о его недостаточной прозрачности, системности, объективности и, как следствие, не полном соответствии заявленным целям.

Во-первых, нет четкой (логически обоснованной) привязки показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления к вопросам местного значения городских округов и муниципальных районов (к полномочиям по их решению);

Во-вторых, указанные показатели установлены только для двух видов муниципальных образований (городских

округов и муниципальных районов), учитывая, что основное число муниципальных образований в России составляют городские и сельские поселения, но для их деятельности нет нормативно установленных критериев оценки эффективности, имеет место незавершенный и несистемный характер механизма такой оценки.

В-третьих, закрепленная в Указе Президента РФ № 607 (в ред. от 11.06.2021 № 362) совокупность показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не содержит ясных формальных показателей деятельности главы муниципального образования, однозначно свидетельствующих об уровне его эффективности или неэффективности.

В-четвертых, отсутствуют как общая система ответственности органов местного самоуправления за конечные результаты своей деятельности, так и персональная ответственность должностных лиц местного самоуправления за достижение заявленных результатов.

В-пятых, на территории муниципальных образований реализуются документы стратегического планирования, национальные проекты, государственные программы (федерального и регионального уровня), муниципальные программы, но управленческая деятельность органов местного самоуправления в рамках реализации перечисленных документов по каким-то причинам оценке не подлежит.

Перечисленные недостатки свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования применяемых подходов и методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и их высших должностных лиц.

9.5. КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В настоящее время «философия качества» приобрела название «всеобщее управление качеством» (Total Quality Management — TQM), а в таких странах, как Германия, Южная Корея, Япония, Швеция, возведена на уровень

национальной идеи. По мнению специалистов в области управления качеством, она может быть внедрена в разных странах, применяться при международной оценке качества различных сфер человеческой деятельности. Это не теоретическая конструкция, а технология руководства процессом повышения качества.

Она состоит из трех частей: коренная, ключевая подсистема (методы и средства, применяемые для анализа и исследования); подсистема технического обеспечения (приемы и программы обучения средствам и их применение); подсистема совершенствования и развития принципов и содержания TQM.

Категория «качество» получила отражение в международной стандартизации, участие в которой открыто для соответствующих органов всех стран. Под стандартизацией понимается деятельность, направленная на достижение упорядоченности в определенной области посредством установления положений для всеобщего и многократного применения в отношении реально существующих и потенциальных задач. Эта деятельность проявляется в разработке, опубликовании и применении стандартов. Международные стандарты принимаются Международной организацией по стандартизации (International Organization for Standardization, ISO). Их назначение — создание на международном уровне единой методической основы для разработки новых и совершенствования действующих систем качества и их сертификация.

Международные стандарты не имеют статуса обязательных для всех стран-участниц. Решение вопроса о применении международного стандарта обусловлено в основном степенью участия страны в международном разделении труда и состоянием ее внешней торговли.

По разным сведениям, количество международных организаций, участвующих в работах по стандартизации, насчитывает несколько десятков.

В соответствии с международными стандартами ISO серии 9000 известны основные направления деятельности в области качества: планирование качества, управление качеством, обеспечение качества, улучшение качества. Качество в этом международном стандарте — *совокупность свойств и*

характеристик продукции или услуги, которые придают им способность удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности.

В приведенной формулировке содержится термин «потребности», требующий пояснения.

Понятие потребности является исходным, поскольку сами потребности носят объективный характер и не зависят от сознания и воли людей. Отражаясь в сознании, объективные потребности получают субъективную форму существования. В сфере управления особое значение имеет положение о том, что удовлетворение потребностей низших уровней, находящихся в фундаменте жизненных процессов, определенным образом детерминирует активизацию потребностей высшего уровня — социальных (утверждения в обществе, общественного признания, потребности быть полезным обществу).

Часть потребностей общества, для удовлетворения которых необходима экономическая или управленческая деятельность, приобретает название экономических или управленческих потребностей.

Несмотря на то что история «жизни» категории «качество» насчитывает не одно тысячелетие, ученые продолжают дискуссию по этому вопросу, предлагая различные формулировки применительно к различным объектам исследования: качество продукции (услуги); качество образования; качество жизни; качество как культурный феномен и т. д. За все эти годы в мире произошли существенные изменения, позволившие этой категории укрепить свои позиции в материально-вещественном, информационном, социально-экономическом, социокультурном пространствах.

Для материально-вещественного пространства предложены следующие формулировки:

- качество предмета — это отношение требований среды (чего-то) к свойствам предмета (чему-то) в процессе существования (применения) этого предмета в окружающей материальной среде;
- в материальном производстве качество готовой продукции — это отношение требований заказчика

- или стандарта (норматива) к свойствам (характеристикам) готовой продукции;
- в производстве услуг качество услуги — это отношение требований стандарта (норматива, правил) к параметрам предоставляемой услуги и параметрам итоговых результатов (характеристик) в процессе предоставления услуг;
 - в производственной деятельности качество произведенных деталей, агрегатов, готовых компонентов — это отношение требований конструкторской и технологической документации и стандартов к параметрам процессов производства комплектующих, агрегатов и готовых компонентов продукции на всех стадиях жизненного цикла продукта.

По мнению исследователей, в процессе жизнедеятельности человека материальная часть пространства отделена от идеальной его части человеческим сознанием. В идеальной части пространства расположены не только имена материальных и идеальных вещей как имена социокультурных ценностей (тавтологий) и имена отношения (антиномии).

Множество этих понятий располагаются согласно иерархии и структуре языка, образуя информационные множества понятий, имен, определений, терминов и других атрибутов информационного пространства. Из этого следует, что информационное пространство является неоднородным по качеству атрибутов.

Эти атрибуты располагаются не только в сознании человека, они так же реальны, как и окружающие физические объекты, хотя по отношению к физической части пространства они ирреальны. Поэтому место, где располагаются эти идеальные атрибуты, представляет собой идеальное информационное пространство. А совместное пространство, где расположены материальные и идеальные «вещи», представляет собой социально-экономическое пространство.

Что касается природы информации — это одновременно и квантовые (корпускулярные), и волновые (энергетические) информационные образования. Сам же информационный квант существует только благодаря ментальной энергии,

природа которой неопределенна, хотя и имеет электрическую и магнитную компоненты.

Проблемы теории пространства исследовались в теории социальной системы (М. Вебер, Г. Спенсер и др.), сторонниками системного (У. Эшби, Д. Гвишиани) и деятельностного (Г.П. Щедровицкий, О.С. Анисимов, В.С. Дудченко и др.) подходов, в теории открытых и активно развивающихся социальных систем (В.Г. Асеев, В.М. Глушков, Дж. Клир и др.). Выводы ученых таковы:

- пространство определяется как «совокупность множества каких-либо объектов, которые называются его точками»;
- в пространстве за точки могут быть приняты состояния, функции, физические, социальные, экономические системы и т. д.;
- пространство многомерно и может быть социальным;
- в социальном пространстве соединяется государственность и общество;
- социальное пространство рассматривается как среда жизнедеятельности и социализации человека, группы, общности, социума;
- социально-экономическое пространство есть пространство хозяйствования, в котором ресурсы позволяют строить жизнедеятельность эффективным образом;
- социально-экономическое пространство имеет особое свойство, которое называется правовым (нормативность);
- в этом пространстве с помощью информации формируется лоно «организованного мышления»;
- все эти процессы объединяются качеством процессов управления и качеством социально-экономической системы в целом.

Представления о социально-экономическом пространстве как о месте локализации управленческой деятельности, в котором она одновременно может быть представлена и как

структура, и как процесс, и как система, позволяют говорить о единстве и целостности этого пространства.

Элементы социокультурного пространства могут быть наблюдаемы и не наблюдаемы и проявляются на четырех основных уровнях:

- материально-предметный уровень (физический), где существуют физические предметы, природные территории и тела субъектов, проживающих на них; сырьевые и материальные ценности; проявляющаяся как производственная деятельность людей по получению информации и материального продукта; финансовый, экономический капитал (деньги) и другие материальные ресурсы;
- уровень отношений, где находятся имена материальных предметов, объектов и систем как отношение человека к окружающему физическому, материальному миру (универсуму) и категории отношений в социальном мире, между людьми, личностные, профессиональные, трудовые, финансовые (отношения технологического характера), такие категории, как правовые отношения, престиж, репутация, полномочия, юридические отношения, авторитет, власть и др. Эти отношения могут быть рассмотрены как ресурсы социального мира, проявляющиеся во взаимодействии и результатах управленческой, коммуникативной деятельности людей;
- социокультурный уровень (ценностный), где присутствуют ценности сообщества, культура, философия, религия, проявляющиеся как результат духовной деятельности людей (ресурсы общества в виде духовных ценностей культуры);
- ментальный уровень, содержащий способы и структуры мышления, образы мышления, проявляющиеся как интеллект субъектов деятельности.

Сущности этих элементов отношений являются антиномиями, т. е. категориями, которые могут существовать

только совместно со своими противоположностями. Субъект же деятельности как носитель отношений может занимать только одну какую-то позицию, например, авторитета, и одновременно не может занимать прямо противоположную или какую-либо промежуточную позицию между антиномиями «авторитет — не авторитет». Эти категории по своей природе качественные и не могут характеризоваться дробными числами или в виде процентов.

«Авторитет» и «не авторитет» являются позициями и именами, обозначающими качество данного идеального предмета. Такие целостные категории социокультурного пространства, как честь, достоинство, добро, не могут быть оценены в процессе взаимоотношений дробными числами.

Поскольку управленческая деятельность субъекта управления реализуется в многообразных социально-экономических системах, во всех пространствах, важно выявить ее качественную определенность, установить связи и отношения, качество принимаемых управленческих решений, состояние всей системы. В этом случае частными характеристиками качества любой социально-экономической системы (организация, государство, общество), ее свойствами остаются эффективность, продуктивность, безопасность, мобильность (способность к быстрым изменениям структуры), устойчивость.

Получив мощное развитие на волне промышленной революции, категория «качество» стала одним из факторов конкурентоспособности и оформилась как глобальная система управления качеством (Total Quality Management). В материально-вещественном пространстве технического мира мы имеем карты качества, таблицы допусков и посадок, математическую статистику, методики контроля, конкурентную борьбу за качество.

В информационном пространстве современный социум становится проницаемым для любых информационных импульсов. В этом пространстве информационное общество приобретает невиданную ранее свободу, динамизм развития, новые диапазоны проникновения без ограничения государственными границами. Глобальное информационное пространство в своем качественно новом содержании

кардинально изменило условия для культурного обмена и взаимодействия, образования, предпринимательства, межличностного взаимодействия, стирая языковые и иные барьеры. Эти качественные изменения трудно переоценить. Благодаря им огромное количество людей погрузилось в постоянно расширяющееся информационное пространство нового времени.

Вместе с тем в информационную среду проникают и деструктивные явления: от хакерства до международного терроризма, от простых коммуникаций до распространения манипулятивных технологий.

К числу негативных можно отнести такие тенденции, как информационную неупорядоченность, утрату критериев отбора информации и т. д.

Социально-экономическое пространство позволило распространить категорию «качество» на все сферы жизни, а у людей появилось чувство качества — ощущение тесной связи между типовыми (массовыми) продуктами, товарами, услугами и качеством. Эта связь, пришедшая из массового промышленного производства, стала иррациональным признаком нашего мира. Объектами качества стали явления, все виды отношений, деятельность или процессы, в том числе управленческая деятельность, структура организаций, системы или отдельные лица, а также комбинации из всего перечисленного. Встречи с рекламным дискурсом привнесли привычку рассуждать о качестве автомобиля, качественной музыке и высоком качестве исполнения, качественной живописи, качестве государственных услуг, качестве жизни и т. п.

Вместе с тем категория «качество» развивается и под влиянием постмодернистских тенденций. Артефакты постмодернизма получили свой «формат качества» в стоимости. Социокультурное пространство наполнилось пониманием того, что качество в современном мире не связано с типизацией, оно иррационально и все чаще определяется социальными ожиданиями потребителей. Постмодернизм становится главной формой стихийного мировоззрения большей части образованного человечества, а психика человека все более меняется под воздействием «экранной революции» с новейшими информационными технологиями, сопоставимыми по значимости разве что с возникновением письменности.

Качественные динамические процессы, происходящие в социокультурном пространстве, повлияли на интеграцию различных культурных конфигураций в единое культурное целое, которое стали обозначать как «мировую культуру». Миграционные и демографические процессы утратили свой инвазионный характер, стал обыденным выбор страны проживания и межкультурных контактов. Результатами творчества индивидуальных и коллективных субъектов, реализуемого в формах инноваций и комбинаций, выступают, как правило, культурные объекты, организации, а стремление иметь профессиональные компетенции пронизало все сферы общественной жизни.

Все это вместе взятое влияет на вариабельность форм индивидуального мировоззрения, а ориентация на качество во всем выглядит максимально эффективно.

Направления улучшения качества государственного управления

Функционирование и качественное изменение системы государственного управления обеспечивается механизмом управления, который преобразует деятельность всех звеньев, его осуществляющих, всех работников, а также связи между ними с целью перевода самой системы управления в иное, более качественное состояние.

Через механизм управления соединяются цели, принципы, функции, задачи, методы, средства, возможности организационных структур и персонала, информация и технические средства ее обработки.

Обращение к понятию «качество» было инициировано по нескольким причинам. В частности, во многих странах появилось понимание того, что:

- классические западные образцы государственного управления в начале XXI в. стали «обнаруживать сбои», поэтому формализованные методики оценки качества потребовали модификации в связи с динамичным изменением совокупности факторов,

- определяющих условия социально-экономического развития государств в эпоху глобализации;
- идею качественного государственного управления нужно переносить в плоскость выработки национальных моделей оценивания;
 - стратегии централизации власти в значительной мере сокращают поле управленческих инициатив, а в ряде направлений, особенно в финансово-экономической и бюджетной отраслях, препятствуют поисковым формам активности государственного аппарата;
 - централизация государственного управления не всегда обеспечивает безусловное соблюдение самим государством им же устанавливаемых законодательных норм и принципов;
 - различные международные индексы отражают не только и не столько качество государственного управления той или иной страны, сколько особенности ее экономической политики;
 - качественное государственное управление может обеспечить не столько компьютеризация как таковая, сколько сопутствующее изменение законодательства, административных процедур и практики, прежде всего в сфере информационного законодательства.

Одновременно следует учитывать, что процессы реформирования государственного управления мотивировались в последние десятилетия не только проблемами повышения эффективности правительств, но и коренными изменениями политических систем во многих странах мира.

Особым образом заявила о себе международная конкуренция, сущность которой — борьба за ресурсы и влияние на распределение ресурсных потоков. На уровне государственного управления это требует глубокого анализа возможностей страны, ее экономики противостоять такой конкуренции.

Государственное управление есть целостная институциональная система, действующая полифункционально. Власть в том или ином обществе всегда одна, но она имеет разные

управленческие функции, что и предопределяет институциональную дифференциацию управленческой системы. Вместе с тем все управленческие функции взаимозависимы и могут осуществляться только во взаимодействии, взаимопроникновении друг в друга. Следовательно, в такой институциональной системе, как государственное управление, нет и не может быть какой-либо функциональной автономности.

В демократическом правовом государстве осуществление управленческих функций имеет достаточно четкую правовую организацию, базируется на конструктивных конституционных принципах, определяющих правовые полномочия (компетенцию) органов государственного управления, их институциональную иерархию, управленческий характер, предметно-отраслевые ориентиры, персонифицированные параметры, системную соразмерность и сбалансированность. Это способствует организации качественной работы государственного аппарата, оптимизирует социальную и экономическую эффективность, результативность функционирования всей управленческой системы.

Именно качество придает системе государственного управления определенность, и выражается это качество через управленческие функции. Система государственного управления остается данной системой, т. е. обладает своим качеством, лишь постольку, поскольку выполняет свои функции.

Внимание к качественной определенности в ее функциональном аспекте заставляет вновь обратиться к понятию эффективности.

Это обосновано тем, что функциональность предполагает наличие вполне конкретного эффекта (действия) в тех взаимодействиях, в которых проявляется качественная определенность системы государственного управления. Таким образом, обнаруживается нерасторжимая связь эффективности и качества. Следовательно, повышение эффективности системы государственного управления зависит от изменения качества всех ее элементов.

В литературе *качество государственного управления* (англ. *good governance*) формулируется по-разному:

- выполнение органами исполнительной власти взя-

- тых на себя обязательств перед обществом (общественные блага, бюджетные услуги);
- результаты государственного управления, соотнесенные с целевыми ожиданиями, что проявляется в степени достижения социальных, политических, экономических результатов, стратегических и тактических государственных решений и выражается в обобщающем результате; качество системы органов государственного управления и качество управляющих воздействий, направленных на устойчивое развитие общества, что образует совокупный характер эффективности государственного управления;
 - эффективность осуществления административных процессов в системе государственного управления;
 - регулярность, организованность процессов государственного управления в органах исполнительной власти;
 - эффективность осуществления административных процессов в органе исполнительной власти;
 - степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления;
 - уровень организованности, системности, регулярности процессов государственного управления, результативности государственных политик;
 - достижение максимума удовлетворенности клиента — потребителя государственных услуг (в XX в. это была приверженность техническим стандартам или ожиданиям потребителя).

Различия в приведенных формулировках вполне закономерны: исследователям известно об отсутствии интегрального показателя качества государственного управления. Само государственное управление не имеет формализуемой целевой функции, хотя оценка его качества - это, по существу, измерение значения целевой функции.

Цели *государственного управления*, как правило, приводятся в виде перечня, их много, они не интегрируются в одну, детализацией которой можно считать все остальные.

Цели определяются политически, зависят от формы правления, времени, самоопределения управленческих элит в конкретный момент времени. Поэтому исследование проблем качества государственного управления продолжается.

Это исследование определяется множеством условий объективного и субъективного характера, и прежде всего геополитической ситуацией, уровнем цивилизованности общества, его экономическими и интеллектуальными ресурсами, культурой и национальными традициями, профессиональной подготовкой и нравственными качествами управленческих кадров, заинтересованностью, творчеством, дисциплинированностью, уровнем компетенций исполнителей и т. д.

В философском смысле качество — это то, что отличает государственное управление от других социальных институтов. Качество государственного управления включает в себя как определенные его свойства, т. е. устойчивые сущностные характеристики, так и состояния, которые носят переменный характер, являются своего рода «тонкой настройкой», делающей систему государственного управления соответствующей духу времени и вызовам современного мира. Государственное управление отличает способность целенаправленно, эффективно и результативно воздействовать на объект управления, а также противостоять негативным внешним воздействиям и оперативно приспосабливаться к новому внутреннему состоянию (динамическая устойчивость). И конечно же, качество государственного управления характеризуют присущая именно ему форма организации и специфические методы осуществления управленческого воздействия.

Чтобы оценить уровень качества государственного управления в стране, необходима методология, которая требует проведения соответствующего анализа. В свою очередь, такой анализ невозможен без совокупности сведений о проблеме, прогнозных построений относительно развития системы, источников информации.

Основными источниками информации принято считать население, саму систему государственных органов исполнительной власти и национальную статистику. Первый источник воспринимает деятельность государственных органов преимущественно негативно, второй позитивно, третий

может содержать информацию, которая требует специального анализа. Например, в США издается Статистический ежегодник, где информация сгруппирована в 30 тематических разделов. Это более 1000 страниц текстового и цифрового материала: финансы и занятость в учреждениях федеральных органов власти, учреждениях штатов и местных органов власти; оборона страны и ветераны войн; внутренняя и внешняя торговля, помощь другим странам. В дополнение к ежегоднику выпускаются сборники «Историческая статистика» с долговременными экономическими рядами важнейших сводных показателей.

В публикациях японской государственной статистики имеются такие главы: потребности и их удовлетворение; государственные финансы и имущество; правосудие и полиция; национальные катастрофы, несчастные случаи и др.

Российская государственная статистика значительно отличается от таковой в других странах мира, имея ограниченный объем информации, не позволяющий объективно охарактеризовать деятельность государственных органов в системе государственного управления и результаты их функционирования. Тем не менее ориентиры на пути улучшения качественного эвристического прогнозирования и количественного измерения эффективности и качества государственного управления известны из практики органов национальной статистики развитых государств: децентрализованная статистика на основе законодательных актов; независимость органов государственной власти де-факто, а не де-юре; развитость коммерческой сети распространения информации; множество различных комбинаций показателей; ориентация статистики на всех потенциальных потребителей, а не только на правительственные учреждения; расширенный доступ к базам данных и т. п.

Под оцениванием понимается комплекс мероприятий, направленный на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий, а также обратное включение этой информации в процесс принятия решений.

При выработке критериев оценки и понимании результатов имеются серьезные трудности. Как известно, критерий

- признак, основание, правило принятия решения по оценке чего-либо на соответствие предъявленным требованиям, целевой параметр. Для страны, например, это могут быть критерии успешности: демографические показатели; территориальная целостность и уровень угроз; место в различных международных индексах и рейтингах; показатели авторитетности и влияния в мире; уровень суверенности страны; показатели пассионарности населения; эффективность и результативность публичной власти и т. д.

Такие критерии должны быть выражены количественно. Однако это не всегда возможно. Поэтому предполагается, что неформально описанные показатели (качественные, полуквантитативные) будут оцифровываться на основе специальных методик.

Критерии оценки качества государственного управления могут быть представлены как: степень научной обоснованности, гуманистичность государственного управления; ориентированность на требования национальной безопасности; уровень доминирования публичных целей над теневыми; результативность достижения публично объявленных целей; ориентированность на нравственность средств и целей; степень стратегичности управления.

Результат может иметь форму эффекта от проведения той или иной политики, осуществления целевой программы расходов, оказания бюджетных услуг. В Западной Европе применяется термин «outcomes» (конечные цели (эффекты)). Как результат засчитывается объем оказываемых государственных услуг — «outputs» (непосредственные цели (эффекты)). К понятию результата относят параметры деятельности государственных органов, характеризующие их эффективность и (или) результативность — «performance» (эффективность).

В качестве результата рассматривается количество ресурсов (финансовые, человеческие, материальные, сырьевые), используемых для оказания государственных услуг — «input» (вход, вклад).

Для государственного органа определить результат можно как минимум на трех уровнях: затраты, экономическая эффективность затрат, социальная эффективность. Здесь

требуется пояснить, что в семантическом плане «результат» — понятие довольно емкое и может иметь как сложные, так и менее сложные уровни определения.

В первом случае — это конечный итог, следствие, то, что получилось по завершении какого-либо действия или процесса. Во втором — количественный показатель мастерства, производительности (в соревновании, в спорте). Посчитать результат на первом уровне — значит определить, сколько потрачено средств.

Второй уровень — это определение стоимости единицы предоставленных услуг.

Социальную эффективность, определяемую на третьем уровне, не всегда можно измерить с помощью количественных показателей, поэтому существуют критерии общей, специальной и конкретной социальной эффективности.

Все государственные органы ориентированы на достижение общей социальной эффективности:

- уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по соответствующим его видам;
- темпы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;
- уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Общая и специальная социальная эффективность государственного управления являются своего рода «суммой» конкретной эффективности усилий государственных управленческих структур. Поэтому для государственного органа критериями оценки специальной социальной эффективности являются:

- целевая обоснованность, соответствие деятельности

государственного органа его целевой направленности;

- время, затрачиваемое на внутреннюю управленческую деятельность (затраты времени);
- сложность организации субъекта государственного управления, его подсистем и звеньев;
- общие экономические, социальные, технические, кадровые и другие издержки на содержание и обеспечение функционирования подсистем государственного управления.

Таким образом, переход в государственном управлении с учета ресурсов на учет результатов есть не только вынужденная мера, обусловленная интенсивным развитием информационных технологий, но и наиболее важная часть административных реформ. Россия здесь не является исключением.

Критерии оценки конкретной социальной эффективности каждого государственного органа необходимы в силу того, что общая и специальная эффективность государственного управления являются следствием конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий, ее непосредственной силой. К этим критериям относятся:

- степень соответствия полученных результатов полномочиям данных государственных органов и должностных лиц;
- законность принимаемых решений и управленческих действий;
- реальность управляющего воздействия через выражение в конкретных делах и в адекватных правовых и организационных формах;
- социальная направленность управленческих актов и действий, степень отражения в них потребностей, запросов и повседневных нужд людей;
- объемы и характер сложившихся взаимосвязей с гражданами и их объединениями;
- своевременность, полнота и правдивость информации, используемой в управленческой деятельности;
- нравственность управляющего воздействия.

При оценивании качества государственного управления применяется несколько подходов.

В широком понимании государственного управления (англ. *governance*), как полагают специалисты Всемирного банка, *качественное государственное управление* включает в себя: эффективность работы государственных органов; верховенство закона; подотчетность и возможность обжалования решений.

Другие специалисты полагают, что качество государственного управления характеризуют: подотчетность (политическая прозрачность и подотчетность граждан); управляемость государством (*government orientation*) (эффективность и экономичность оказания государственных услуг); социальное развитие (обеспечение качества жизни граждан); менеджмент в экономике (обеспечение роста и стабильности экономики).

Компоненты *Индекса качества государственного управления* выглядят следующим образом: 1) индекс участия граждан — политическая свобода, политическая стабильность; 2) управляемость государством — эффективность правосудия, эффективность бюрократии; 3) индекс социального развития — индекс человеческого развития; индекс распределения дохода; 4) индекс экономического менеджмента — независимость центрального банка.

Сторонники *объемного рассмотрения качества государственного управления* представляют его как многогранное явление, включающее в себя все аспекты осуществления власти с помощью как формальных, так и неформальных институтов, управляющих ресурсами государства.

Исследователи *ограничительного подхода* качество государственного управления рассматривают исключительно в рамках исполнительной власти, без оценки качественного уровня власти, законодательных органов и качества жизни. При таком подходе «качество» понимается как синоним «эффективности» решения максимально узкой задачи исполнительного органа по осуществлению его административных процессов.

Это требует определения типовых административных процессов в органах государственной власти (управленческих — целеполагание, стратегическое управление),

вспомогательных (управление кадрами, информацией, финансами, имуществом), основных (предоставление государственных услуг); формулирования критериев, показателей процесса, по которым он способствует высокому качеству управления; создания основы для рейтингования процессов по значимости.

При определении *качества деятельности органов исполнительной власти* оценке могут подлежать следующие процессы: управление внутри организационной структуры; управление кадрами; управление материально-техническими ресурсами; управление взаимодействием с внешней средой; управление по проектам; управление, ориентированное на результат; управление финансами; управление государственным имуществом; управление коммуникациями; управление развитием информационных технологий.

Итоговый набор наиболее *важных показателей*, отвечающих требованиям высокого качества государственного управления в органе исполнительной власти, приобретает следующий вид:

- управление по результатам (планирование деятельности, управление целевыми программами, управление государственными (казенными) организациями);
- управление по проектам (прогнозирование, планирование по проектам, управление целевыми программами);
- управление предоставлением государственных услуг;
- качество интерфейса (клиентоориентированность взаимодействия с гражданами (технологии «одного окна», досудебное обжалование, информационные технологии);
- качество внутреннего управления (функциональное упорядочение, противодействие коррупции, управление кадрами и оплатой труда, должностные регламенты);
- качество управления финансами (оценка эффективности бюджетных расходов, управление инве-

стиционными проектами, управление государственным долгом, межбюджетные отношения).

Сторонники *ограничительного подхода* считают некорректным измерять качество государственного управления с помощью очень объемных индикаторов (качество, уровень жизни, инвестиционная привлекательность и т. д.), которые в большей степени носят политический характер и не дают полного представления о результатах деятельности конкретных государственных органов исполнительной власти.

Можно *оценивать качество деятельности государственных органов* по нескольким более конкретным направлениям:

- участие в международных рейтингах через предоставление требуемой информации неправительственным рейтинговым агентствам;
- оценивание качества деятельности центральных органов государственной власти;
- рейтинговая оценка регионов и их руководства на основе ключевых социально-экономических показателей;
- финансовый аудит, осуществляемый в рамках деятельности ревизионных комиссий на местном уровне и Счетной палаты по общегосударственному бюджету;
- общественный контроль с участием представителей институтов гражданского общества.

В этом случае имеются *отечественные методики*: системы оценки эффективности управленческой деятельности и результативности бюджетных расходов для государственных органов регионального уровня управления; оценки качества, результативности и законности исполнительной власти; общих и частных критериев эффективности и качества государственного и муниципального управления; общественной оценки эффективности государственного управления.

При оценке конечного результата качество государственного управления проявляется в его воздействии на социально-экономическое развитие страны, территории в их

сравнительном положении. Однако в количественных оценках это воздействие выразить не удастся, так как здесь высоко влияние иных условий и факторов, которые не связаны с системой государственного управления, однако определять и оценивать их тоже необходимо.

В связи с этим в докладе Всемирного экономического форума в 2013 г. содержались принципиально иные требования к функционированию государственного управления в новых условиях. В докладе озвучен упоминавшийся выше принцип F.A.S.T., который предложено взять за основу оценки деятельности органов государственного управления. По словам докладчиков, предлагаемый принцип отвечает новым вызовам современности, а его применение при сохранении базовых качественных критериев позволяет увеличить темпы движения к «ответственному правительству» и качественному публичному управлению.

В этом случае, именно *качество выступает целью любой инновационной деятельности*, осуществляемой в рамках государственного управления.

Так, проблема низкого уровня качества государственного управления не может быть решена без снижения административных барьеров при получении публичных услуг, так как сегодня при соответствующих процедурах зачастую действуют избыточные требования к документам, длительные сроки принятия решений.

Методологической основой проведения работ по оценке уровня издержек от административных барьеров и административных издержек предпринимателей является методика Standart Cost Model (SCM), которая активно применяется в странах ЕС. Например, в Великобритании мероприятия по оценке административных издержек предпринимателей регулярно проводят все ведомства и на основании полученных данных разрабатывают планы по сокращению бюрократических преград. В частности, было подготовлено руководство для работодателей по оптимизации требований Закона о занятости, созданы онлайн-сервисы, доступные через сайт Businesslink.gov, что позволило только в 2008 г. сэкономить 417 млн фунтов государственного бюджета.

Публикации докладов Всемирного банка о качестве государственного управления в мире Governance Matters основываются на сотнях переменных и нескольких десятках источников, поэтому обвинять экспертов в некоем сговоре против той или иной страны нет оснований. Можно согласиться с тем, что любой рейтинг субъективен, но чем больше экспертов, работающих в конкурентном интеллектуальном поле, представляющих значительное количество разных структур, тем более убедительно их мнение в среде международных структур и интеллектуальных кругов.

Анализ деятельности правительств 212 стран позволил сделать несколько институциональных и практических выводов.

Во-первых, в развитых государствах созданы системы адекватных мотиваций и ценностей для работников сферы государственного управления. Чиновники и политики работают в конкурентной, открытой для контроля среде. Суды в основном независимы, а средства массовой информации свободны. При реализации целей развития наблюдается уважительное отношение к закону.

Во-вторых, улучшение качества государственного управления сопряжено с обращением к ценностям, традициям, потребностям граждан.

В-третьих, качественное государственное управление совершенствуется вместе с формами экономической деятельности. Переход страны на более высокий уровень качества государственного управления приводит в долгосрочной перспективе к трехкратному увеличению доходов населения, улучшению качества жизни.

Принимая во внимание рейтинги международных организаций требуется оценка государственных управленческих решений с учетом всех факторов: участия граждан в управлении государством; политической стабильности; эффективности правительства; качества государственного регулирования; верховенства закона; контроля над коррупцией. Показатели по ним публикуются открыто.

Развитие межгосударственного сотрудничества и международного сотрудничества стран с различными неправительственными организациями повлияло на распространение

в мире различных методик, позволяющих сопоставлять национальные уровни управления, внедрять в странах международные стандарты менеджмента качества, национальные стандарты управления качеством государственных функций, услуг.

Достижение определенного уровня качества государственного управления, как правило, ориентируется на ситуацию, когда в стране действия органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти согласованны. Законодатели призваны принимать законы, обладающие признаками стабильности, не противоречащие друг другу, контролируемые исполнительными органами, дающие права и влекущие ответственность. В свою очередь, высшие органы исполнительной власти вносят законодательные предложения, направленные на обновление и улучшение законов, повышение результативности их действия, совершенствование форм и способов государственного регулирования экономики и социальной сферы.

Они же подкрепляют, усиливают действие, исполнение законов, выпуская свои нормативные правовые акты, методические рекомендации и приводя исполнительскую деятельность в соответствие с законами.

Судебная власть управляет процессами соблюдения законности, правопорядка, исправления допущенных ошибок.

В итоге должны быть достигнуты гармонизация государственного управления, согласованность деятельности органов всех ветвей власти. Однако в нашей стране в действительности наблюдается стремление представителей каждой ветви власти к подчеркиванию своей значимости, своего особого предназначения, самостоятельности, независимости, что нарушает гармонию целостности государственного управления, в нем начинаются сбои; понижается ответственность работников, возникает конфликт интересов.

Между тем эти наблюдения весьма важны. Качество государственного управления тесно связано с демократией: для государства с демократической моделью это аксиома. И эта демократия должна быть легитимной, впрочем, как и любые другие типы политических режимов, если они стремятся к стабильности и устойчивому развитию.

Следовательно, *легитимность политической системы есть показатель высокого качества государственного управления*. Более того, степень легитимности при этом выступает одним из конкурентных преимуществ в экономике, открывает дорогу иностранным инвестициям.

Задача правительства в таких условиях — производить «порядок» и «продавать» его гражданам и предпринимателям, находящимся под его управлением.

Связка «тип легитимности — тип государственного управления» интересна исследователям со времен публикации книги М. Вебера «Хозяйство и общество». При этом при системном рассмотрении качества государственного управления важно уяснить различные их позиции.

Можно найти публикации, в которых утверждается, что государство остается неэффективным из-за отсутствия в обществе демократии «в достаточной степени». Отчасти с этим утверждением можно согласиться.

Но критики или противники демократии указывают на то, что идеала демократичности в мире не существует, а страны с развитой демократией часто ведут себя далеко не демократично. Исследователи, опираясь на предложенное А.И. Соловьевым разделение уровней принятия решений в стране (политический, макроэкономический и административный), предлагают рассматривать их роль и значение в осуществлении государственного управления по следующим четырем вариантам.

1. Качество государственного управления зависит от качества демократии. Если данное положение рассматривать в плоскости создания политического консенсуса при определении основных направлений развития, принятия государственных управленческих решений, то это утверждение окажется верным. Но если исследовать демократию формально, то положительное влияние управления здесь вовсе не обязательно. Стабильная демократия, высокий уровень политической и правовой культуры могут положительно воздействовать на государственное управление. В обратной ситуации такого не будет.

На макроэкономическом уровне сильное развитие демократии, институтов гражданского общества может вызвать понижение качества государственных управленческих решений, поскольку достаточно много времени затрачивается на поиск компромисса.

Помимо этого децентрализация в принятии управленческих решений способна привести к меньшей правовой регулируемости и ответственности лиц, принимающих государственные управленческие решения. Следовательно, на уровне администрирования демократическое участие в принципе не нужно, поскольку функция выполняется либо представителями государственного аппарата, либо представителями гражданского общества.

2. Качество государственного управления не зависит от качества демократии. Это утверждение строится на том, что в любой политике присутствует борьба за получение и удержание власти.

Вопросы развития общества остаются как бы на втором плане. При демократии это проявляется в борьбе за голоса избирателей. На макроэкономическом уровне можно наблюдать замыкание органов государственной власти на себе, усиление влияния и контроля международных корпораций, олигархических групп интересов и лобби, что происходит вовне демократического процесса.

3. Качество демократии зависит от качества государственного управления. Здесь можно утверждать, что решения, принимаемые на политическом уровне, могут влиять на демократические институты и процессы только в случае, если они имеют коррупционный характер и направлены на установление, упрочение авторитарного режима управления. Тогда измененные формы государственного управления способны стать серьезной преградой для развития демократии.

Ужесточение административного контроля всегда приводит к чрезмерной бюрократизации государственного аппарата, сокращению социальных институтов, обладающих демократическим потенциалом.

4. Качество демократии не зависит от качества государственного управления. Данное утверждение представляется более правдоподобным, поскольку демократия как политическая идея и политическая практика либо удается, либо перестает быть демократией.

Более того, стимулировать процессы демократизации «сверху вниз» невозможно: они самостоятельны и не зависят от потребностей государственной власти, обусловлены, скорее, теми вызовами, которые предъявляет окружающая среда социуму.

Следовательно, проблема соотношения качества государственного управления и демократии многомерна, а при анализе результатов деятельности каждой ветви власти и реализации государственных функций проблема качества проявляется по-разному.

В реформах государственного управления в Западной Европе акцент делается на «good governance» (надлежащее управление), которое основано на следующих принципах:

- открытости. Институты государственной власти должны работать в более открытой манере; вместе со странами-участниками они должны информироваться о том, какие действия ЕС совершает и какие решения принимает; использовать при этом язык, который доступен и понятен широкой общественности, что помогает этим институтам завоевать доверие;
- участия. Качество, соответствие и эффективность стратегий ЕС зависят от широты участия институтов государственной власти во всей цепочке принятия управленческих решений: от концепции до реализации. Расширение такого участия вызывает

- большее доверие к конечным результатам деятельности институтов, проводящих государственную политику;
- подотчетности. Роли законодательного и исполнительного процессов в системе государственного управления требуют большей ясности, разъяснения обществу целей и задач, ответственности за результаты;
 - эффективности. Государственная политика должна быть эффективной и современной, основываться на ясных целях, ресурсах, оценках последующего эффекта, прошлом опыте государственного управления;
 - слаженности. Политика и администрирование требуют согласования, вовлечения всех уровней власти, политического лидерства и ответственности лиц, принимающих государственные управленческие решения.

Фактически в идее «надлежащее управление» заложена мысль о нахождении лучших способов принятия государственных управленческих решений. Ориентация на потребителя, информационная открытость, устранение излишних барьеров, оценка эффективности и качества системы, стандартизация процессов — приоритеты, на которые сегодня ориентированы власти европейских государств.

Сохраняя незначительные элементы классической бюрократии, развитые государства все более смещаются в сторону *нового государственного управления* (*new public management*), при котором особое внимание уделяется качеству государственных услуг. Этому способствует развитие теории сервисного государства. Согласно этой теории экономическое и социальное благополучие зависят от уровня открытости государственных органов, их ориентированности на потребности граждан, которым предоставляются публичные (государственные) услуги (*public services*). Содержание компонентов государственных услуг стало определяться в так называемых хартиях, где описание услуг формирует основу для установления показателей качества и стандартов. Такие

хартии приняты во Франции (Charter des services publics), в Великобритании (The Citizen's Charter 1991), Бельгии, Португалии, Италии и других странах.

В подобных хартиях закреплены следующие фундаментальные задачи: снижение административных затрат; ускорение ответов на запросы граждан; проведение внешних аудитов для обеспечения установления системы государственного управления, ориентированной на постоянное улучшение; смещение акцента с планирования результатов на их достижение; более четкое определение рабочих процессов в системе государственного управления; улучшение качества информации, предоставляемой клиентам; либерализация разрешительных институтов; децентрализация правительства и расширение участия в управлении институтов гражданского общества.

Появление *теории сервисного государства* связано с феноменом «обрастания услугами» (servicisation) производства во всех секторах экономики. По мнению исследователей, там, где система государственного управления (через государственный сектор) оказывает качественные услуги по доступной цене, экономика будет успешно развиваться во всех направлениях. Таким образом, субъекты системы государственного управления признаются в качестве нерыночных производителей, осуществляющих свою деятельность за счет централизованных денежных фондов. Следовательно, все функции, выполняемые органами государственной власти, связаны с оказанием услуг.

Удовлетворенность от потребления государственной услуги отражает действие социального эффекта — первичного потребительского эффекта, присваиваемого индивидами.

Вторичный эффект связан с присвоением несводимого блага обществом, индикаторами чего являются развитие человеческого и социального капиталов, а также лояльное поведение как ответная реакция на поставленный продукт. Перенесение данного положения на уровень государства (услугодателя) позволяет вести речь о ценности для общества государственных институтов, об укреплении доверия к системе государственного управления.

Под государственной услугой понимается нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций государственными органами власти, осуществляемый во взаимодействии физического или юридического лица (пользователя) с органом государственной власти или государственным служащим.

Качество и социально-экономическая эффективность оказания государственной услуги требуют доказывания. Совокупные издержки ее оказания должны быть ниже выгод от ее потребления. В противном случае должен включаться механизм пересмотра нормативно-правового и административного регулирования услуги, возникать импульс к улучшению технологии ее оказания и (или) к процедуре исключения данной услуги из перечня государственных услуг. Государственные услуги могут оказываться государственными органами в том случае, если в соответствии с установленным законом порядком делегируются и при этом сохраняют статус монопольно государственных.

Тогда по отношению к ним разрабатываются стандарты государственных услуг, на них планируются бюджетные расходы.

Оптимизировать исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг целесообразно только на основе современных информационно-коммуникационных технологий, с помощью которых можно получить более весомый эффект.

Особое внимание при рассмотрении проблем качества государственного управления важно уделить **стандартам качества**. Цель всех стандартов — многократное воспроизведение концентрированного опыта в разных областях человеческой жизни.

Стандарты в системе государственного управления выполняют три важнейшие функции:

- являются сводом норм и правил, обеспечивающих тот или иной вид деятельности на основе соблюдения единых требований к технологиям и технике;
- устанавливают требования к качеству продукции и услуг с ориентирами их функциональной пригод-

- ности и безопасности;
- определяют правила построения и функционирования систем управления, регулирования процессов государственного управления (менеджмент качества, управление состоянием окружающей среды, управление процессами градостроительной деятельности, образования, социальной ответственности и др.).

В целом же идея стандартизации была рождена потребностью в закреплении лучшего опыта создания систем, обеспечивающих качество, его распространения и многократного повторения.

Любая система в своем развитии стремится к достижению определенного результата. Этим результатом может быть продукция, изготовленная на производстве, любая услуга, в системе государственного управления — законы, постановления правительства, в том числе по целевым программам, нормативные правовые акты, но в них должна быть заложена связь между возможностями и ресурсами, с одной стороны, и результатами для всех заинтересованных лиц — с другой.

Основными параметрами, определяющими качество государственных услуг, принято считать:

- доступность государственной услуги — возможность получить доступ к соответствующему сервису в удобное время без технологической или иной дискриминации;
- прозрачность процедуры предоставления услуги — наличие регламента, однозначно и понятно определяющего процедуру получения услуги;
- скорость предоставления услуги — время ожидания решения или ответа;
- временные затраты получателя услуг — время, затрачиваемое на ожидание в очереди, заполнение анкет, сбор виз на документ и т. д.;
- понижение уровня коррупционности процедуры — четкая регламентация действий государственных служащих, уменьшение числа личных контак-

тов между служащими и получателями услуг.

Сам стандарт государственной услуги в этом случае представляет собой систематизированный набор требований к порядку оказания услуг органом власти или уполномоченной организацией, определенный на основе потребностей и пожеланий клиентов, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа.

Кроме стандартов услуг, которые разрабатываются применительно к каждому типу услуг, используется стандарт обслуживания органов власти. Он содержит требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями.

По существу, это требования к процессу взаимодействия между органом власти и лицами, инвариантный к конкретным типам услуг.

В современных условиях широко распространены информационные и интерактивные государственные услуги. Первые предполагают предоставление гражданам информации (о времени работы, перечне документов, об условиях предоставления льгот и т.д.), являясь фрагментом административного регламента предоставления государственной услуги. Вторые предусматривают двустороннее взаимодействие между органами государственной власти и гражданами или организациями в электронном виде, в том числе имеющее юридические последствия (например, уплата налогов).

Стандарты обеспечивают определенный порядок ведения и пересмотра документов, задают алгоритм развитию любой системы управления, ориентированной на качество. Вместе с тем формальное, ортодоксальное использование стандартов приводит к существенным проблемам и служит препятствием к улучшению качества.

Усиление внимания к стандартизации привело к широкому развитию техник обеспечения качества (quality engineering), которые в современных условиях имеют различные формы. Здесь можно назвать:

- повышение отдачи персонала (Employee

- Empowerment);
- «кайзен» (Kaizen);
 - кружки (управления) качества (Quality Control Circles); комитеты по управлению улучшениями (Improvement Steering Committees);
 - статистический контроль процессов (S.P.C.);
 - межфункциональные группы (Cross-Functional Teams);
 - программы «ноль-дефектов» (Zero-Defect Programs); затраты на качество (Quality Costs);
 - программы освоения методов TQM (TQM Training Programs);
 - поддержка предложений для проектов по улучшению качества, идущих «сверху вниз» и «снизу вверх» (striving for «top-down» and «bottom-up» proposals for Quality Improvement Projects);
 - «делать все вовремя» (Just-in-Time);
 - развертывание функций качества (QFD); метод выявления дефектов и анализа их влияния (FMEA);
 - методы качества (Quality Methods);
 - семь методов и новые семь методов для улучшения качества (Seven Tools and New Seven Tools for Quality Improvement);
 - «бенчмаркинг» (Benchmarking);
 - методы планирования эксперимента Тагути (Taguchi Experimental Design).

Способность государства выполнять возрастающие социальные и экономические обязательства, распоряжаться ресурсами во многом определяется качеством государственного управления. Как представляется, улучшение этого качества зависит от степени централизации власти, стабильности стратегических целей развития и организационных структур системы государственного управления, совершенствования оценки деятельности государственных органов, информационной прозрачности государственных органов, развитости институтов гражданского общества. Эффективная власть осознает ограниченность своих возможностей, поэтому в движении к улучшению качества государственного

управления готова к делегированию полномочий агентам, способным реализовать их с большей отдачей.

Власть неэффективная заинтересована в назначаемости в системе государственного управления, сохранении монопольного права на получение и распределение общественных ресурсов, как материальных, так и административных, в культивировании отношений, порождающих местничество и клановость. Но, главное заключается в том, что само государственное управление без оценочной рефлексии, без общественного наблюдения и контроля значительно ограничено в качественных изменениях.

Контрольные вопросы по главе IX:

1. Нормативная база по оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления
2. Современные концепции в теории управления эффективностью и результативностью в государственном и муниципальном управлении
3. Интегральные показатели оценки эффективностью государственного управления
4. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации
5. Качество государственного и муниципального управления
6. Стандарты качества в системе государственного управления

ГЛАВА X. КОНТРОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

10.1. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Современная система государственного и муниципального управления подразумевает не только принятие обоснованных целенаправленных управленческих решений, их реализацию, выявление степени их эффективности, но и построение внесистемного контроля со стороны общества, обеспечивающего обратную связь и реализацию реальных демократических начал в управлении.

Традиционно принято ассоциировать демократию в первую очередь с организацией и проведением выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, и их дальнейшее функционирование. Также демократию связывают с возможностью участия граждан в проведении референдумов на различных уровнях: федеральном, субъектов федерации, местном. Следует отметить, что при существенной значимости возможности реализации избирательных прав и участия в референдуме, демократия в государстве безусловно не исчерпывается указанными социально-правовыми категориями.

Одной из основополагающих форм участия граждан в деятельности государственных органов является *осуществление общественного контроля* в различных его формах: общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественных обсуждений, общественных

(публичных) слушаний, иных формах. Именно текущий внесистемный контроль, осуществляемый субъектами, на обеспечение прав и свобод которых направлена во многом деятельность системы государственного и муниципального управления, позволяет эффективно отслеживать законность действий должностных лиц и государственных органов, обоснованность принятых управленческих решений, определять перспективные тенденции и направления деятельности государственного аппарата, выявлять случаи нарушений прав и свобод человека, привлекать виновных к ответственности, устранять причины и условия данных нарушений.

Правовой институт общественного контроля является эффективным средством обеспечения взаимодействия государства и гражданского общества, который позволяет сбалансировать государственные и общественные интересы, не допустить, с одной стороны, произвольного необоснованного применения государственных властных полномочий, с другой стороны, тотального диктата общественного меньшинства, игнорирования интересов всего общества и государства, как организующей и управляющей структуры.

Гражданское общество — самоорганизующаяся и саморазвивающаяся система, при этом оно неотделимо от государственной организации общества, диалектически взаимосвязано с ним. Государство оказывает влияние на развитие и функционирование гражданского общества, в зависимости от условий существования самого государства и общества, наличия критических ситуаций, господствующей в государстве и обществе идеологии и иных социально-политических факторов.

Сущность гражданского общества выражается в оказании влияния на государство в целом и субъектов, обладающих государственно-властными полномочиями, в формировании контрольных механизмов негосударственного характера, в организации массовых общественных движений, в формировании общественного мнения в том числе и в вопросах обеспечения прав и свобод человека системой государственного и муниципального управления. Институты гражданского общества не должны заменять собой государство. Без эффективной реализации государством основных

его функций невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества. Наряду с гражданским обществом должно существовать и правовое государство, взаимодействие этих двух значимых социально-правовых структур обеспечит реальное полноценное функционирование и развитие российского общества, государства и отдельного человека в нем.

Традиционно принято воспринимать институты гражданского общества, как субъекты, находящиеся в противостоянии с государственной властью. Не отрицая принципиальную социальную значимость такого противостояния, необходимо отметить, что оно должно быть конструктивно, направлено на повышение эффективности управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в первую очередь в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Институты гражданского общества обеспечивают реализацию потенциала гражданской активности членов общества, создают условия для сопоставления взглядов различных социальных групп, их конструктивного диалога, изучения и учета общественного мнения, формирования социальной базы развития демократии, выражения социальных и экономических требований населения.

Общественный контроль выступает одной из перспективных форм влияния гражданского общества на государственную и муниципальную власть. Не посягая на ее независимость и самостоятельность в реализации властных полномочий, осуществление общественного контроля формирует основы сдерживания властных субъектов от злоупотреблений или произвольного использования власти, направление их деятельности на интересы общества, а в определенных случаях и выявление правонарушений при реализации властных полномочий.

10.2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как уже отмечалось, общественный контроль является не только социальным, но и правовым институтом. Общественный контроль во всех его формах затрагивает сферу реализации властных полномочий субъектами государственного и муниципального управления. Безусловно, что данная сфера общественных отношений урегулирована нормами права, что делает необходимым в свою очередь юридическое закрепление правил и процедур осуществления общественного контроля, полномочий и пределов вмешательства его субъектов в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Реализация общественного контроля должна носить правомерный характер, что обеспечит как достаточный круг контрольных полномочий субъектов общественного контроля, так и защиту процессов государственного управления от чрезмерного неоправданного деструктивного вмешательства в политических, имиджевых и иных целях, не имеющих правовой основы.

Идеи правового регулирования общественного контроля возникали и развивались вместе с формированием и развитием самой концепции общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Следует отметить, что вопреки устоявшемуся в определенных социальных группах представлению о тотальном бесчеловечном характере организации власти и системы управления в советский период развития нашего государства, формирование институтов общественного контроля получило свое воплощение практически сразу после Октябрьской революции. Появление народных контрольных органов связано с принятием 14 ноября 1917 г. Положения ВЦИК о рабочем контроле. Уже к концу 1919 г. фактически существовало три системы контроля: рабоче-крестьянские инспекции (РКА); народный комитет государственного контроля; ведомственные контрольные органы при главках (центрах).

В дальнейшем система общественного и партийного контроля за деятельностью органов государственной власти активно осуществляла деятельность и получала свое институциональное и правовое развитие, в частности, в рамках создания и функционирования Комиссии советского контроля Совмина СССР в 1957 г. Вопросы народного контроля регулировались Законом СССР от 9 декабря 1965 г. «Об органах народного контроля в СССР», Положением об органах народного контроля в СССР от 19 декабря 1968 г., Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» и т. д. Соответствующие законы были приняты в союзных и ряде автономных республик.

Советское государство, выстраивая эффективную систему государственного управления, также уделяло существенное внимание формированию обратных связей с обществом для реализации альтернативных способов контроля за деятельностью чиновников, а также повышения степени легитимности власти, поддержки государственной идеологии, воплощения идеи построения социализма, как наилучшей социальной системы в интересах человека. Институт народного контроля получил свою легитимацию в Конституции СССР 1977 г. (ст. 9), которая закрепляла положение о том, что усиление народного контроля является одним из основных направлений развертывания социалистической демократии.

В правовой системе современной России нормативное регулирование общественного контроля осуществляется на различных уровнях от федерального законодательства до местных и локальных нормативных правовых актов.

В отличие от советского периода непосредственного отражения в тексте Конституции Российской Федерации институт общественного контроля не получил так же, как и в изменениях Конституции 2020 г. Это, однако, не означает отрицание идеи общественного контроля или снижение его значимости, как средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина в системе государственного и муниципального управления.

Конституционные положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание,

соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2); носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3); каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений гарантируется (ст. 30), право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32) и другие создают конституционно-правовую основу для формирования института общественного контроля в рамках правовой системы России.

На федеральном законодательном уровне в качестве основополагающих нормативных правовых документов, регулирующих общественные отношения в сфере организации и осуществления общественного контроля, можно выделить: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и др.

Также отдельные аспекты общественного контроля получили свое закрепление на уровне подзаконных актов федеральных органов государственной власти, в частности, в указе Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», в Постановлении Правительства РФ от 8 сентября 2017 г. № 1082 «О федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования», в Распоряжении Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1689-р «Об утверждении Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей и Плана мероприятий («дорожной карты»)» и др.

В качестве нормативного правового акта федерального уровня, который является основой для правотворчества в сфере общественного контроля в субъектах федерации, можно выделить Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

Правовые акты в данной сфере также существует и в других подсистемах государственного управления: письмо Минфина России от 13 сентября 2017 г. № 24-05-08/59009 «Об осуществлении общественного контроля в сфере закупок», приказ ФСИН России от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий», приказ Минздрава России от 25 февраля 2020 г. № 121н «Об утверждении порядка посещения членами общественной наблюдательной комиссии судебно-психиатрических экспертных медицинских организаций и медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением, а также условий проведения членами общественной наблюдательной комиссии беседы с находящимися в этих медицинских организациях лицами при осуществлении общественного контроля и порядка осуществления членами общественной наблюдательной комиссии кино-, фото- и видеосъемки лиц, находящихся в судебно-психиатрических экспертных медицинских организациях и медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением» и др.

10.3. СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

К субъектам, полномочным осуществлять общественный контроль, федеральный законодатель относит: общественную палату Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти,

общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Часть 2 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» декларирует, что в целях осуществления общественного контроля в определенных законодательством случаях и порядке могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля.

Общественные палаты в Российской Федерации обеспечивают взаимодействие граждан государства, общественных объединений и иных негосударственных субъектов, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с органами государственной и муниципальной власти в целях учета потребностей и интересов данных субъектов и населения Российской Федерации в целом, защиты прав и свобод человека и гражданина, общественных объединений в целях осуществления общественного контроля.

Полномочия общественных советов при органах государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации, а также при органах местного самоуправления носят консультативно-совещательный характер.

По общему правилу общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются на конкурсной основе, правом выдвижения кандидатур в члены советов обладают общественные объединения, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений. В состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные и муниципальные должности и должности муниципальной службы; признанные недееспособными на основании решения суда; имеющие непогашенную или неснятую судимость; имеющие двойное гражданство. К членам общественного совета могут быть предусмотрены и дополнительные требования. Например, членами общественного

совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях наряду с вышеперечисленными не могут быть лица, имеющие или имевшие судимость; в отношении которых прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием; являющиеся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу; неоднократно в течение года, предшествовавшего дню их включения в состав Общественного совета, подвергавшиеся в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения.

Состав общественного совета утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. Председатель общественного совета избирается членами общественного совета из своего состава.

Что касается общественных наблюдательных комиссий, то целью их деятельности является осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

В целом, обозначенные субъекты в рамках осуществления общественного контроля обладают рядом общих для них прав и обязанностей.

Субъекты общественного контроля вправе:

— запрашивать необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением

информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

— посещать в случаях и порядке, предусмотренных действующими правовыми нормами, органы и организации государственной и муниципальной власти, иные органы и организации, осуществляющие публичные полномочия;

— выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

— по результатам осуществления общественного контроля формировать итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти и местного самоуправления, и в средства массовой информации;

— при обнаружении фактов нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, общественных объединений направлять материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;

— при наличии оснований, предусмотренных законодательством, обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений.

Указанный перечень прав не является исчерпывающим и предусматривает возможность его расширения в рамках действующих правовых норм.

К основным обязанностям субъектов общественного контроля относятся:

— соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;

— не создавать препятствий законной деятельности государственных, муниципальных и иных органов и

организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия;

— обеспечить соблюдение конфиденциальности полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;

— обнародовать предусмотренную законом информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и ее результатах.

10.4. ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В качестве основных форм общественного контроля, предусмотренных российским законодательством, можно определить общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу. Следует иметь в виду, что законодательством предусмотрена возможность осуществления общественного контроля и в иных формах, а также то, что общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

Общественный мониторинг — это постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью субъектов, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Общественный мониторинг должен проводиться публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе Интернет.

Организатором общественного мониторинга выступают общественные палаты различных уровней, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения, которые устанавливают порядок проведения и определение результатов мониторинга и обнародуют соответствующую информацию. По результатам общественного мониторинга субъект общественного контроля вправе подготовить итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом власти.

В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных)

слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы и иных предусмотренных законодательством общественных мероприятий.

Общественная проверка представляет собой совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности государственных и муниципальных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Инициировать общественную проверку могут любые субъекты общественного контроля, особое внимание в этой связи правовые нормы уделяют уполномоченным по правам человека как общего, так и специального характера, общественным палатам различных уровней. Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемых субъектов информацию об общественной проверке, порядке ее проведения и определения результатов, сроке ее проведения, который не должен превышать 30 дней. Для участия в общественной проверке могут на общественных началах привлекаться общественные инспекторы.

По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений. Итоговый документ (акт) направляется руководителю проверяемого субъекта, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Общественная экспертиза — это основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов и решений, их проектов, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Инициировать проведение общественной экспертизы могут как субъекты общественного контроля, так и государственные, и муниципальные органы и организации. Федеральным законом могут быть предусмотрены случаи и основания обязательного проведения общественной экспертизы. Срок проведения общественной экспертизы не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.

Общественное обсуждение принято рассматривать как используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений государственных и муниципальных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Общественное обсуждение проводится публично и открыто, возможно его проведение через средства массовой информации, в том числе через Интернет. По результатам общественного обсуждения подготавливается итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародуется, а также размещается в Интернете.

Под *общественными (публичными) слушаниями* понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного

контроля или государственными и муниципальными субъектами, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, пригодном для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные (публичные) слушания. Организатор слушаний не вправе ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей.

По результатам общественных слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях. Данный документ направляется соответствующим субъектам государственного и муниципального управления и обнародуется, в том числе, посредством сети Интернет.

Наличие и реальное эффективное функционирование институтов общественного контроля свидетельствует о демократичном характере организации системы государственного и муниципального управления, повышает уровень легитимности власти и принятых решений, является значимым средством обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Контрольные вопросы по главе X:

1. Сущность и значение общественного контроля в системе государственного и муниципального управления

2. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации
3. Субъекты и объекты общественного контроля
4. Формы общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти

ТЕМЫ ДОКЛАДОВ

1. Взаимосвязь государства и государственного управления
2. Субъекты и объекты государственного и муниципального управления
3. Механизмы взаимодействия субъектов и объектов государственного и муниципального управления
4. Государственное и муниципальное управление как сложная система
5. Принципы государственного и муниципального управления
6. Методы государственного и муниципального управления
7. Технологии государственного и муниципального управления
8. Особенности государственного управления в условиях глобализации
9. Кадровая политика в системе государственного и муниципального управления
10. Кадровая работа в системе государственного и муниципального управления
11. Противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления
12. Конституционные основы публичной власти в Российской Федерации
13. Принципы публичной власти
14. Виды публичного управления
15. Публичная власть в субъектах Российской Федерации
16. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации
17. Модели организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации
18. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной

- власти и органами государственной власти субъектов Федерации.
19. Сущность и содержание системы государственного и муниципального управления
 20. Единство государственной власти, разделение и субсидиарность ее ветвей
 21. Система государственного управления в Российской Федерации
 22. Роль, права, обязанности и полномочия Президента Российской Федерации в системе государственного и муниципального управления
 23. Законодательная власть в системе управления государством
 24. Органы исполнительной власти в системе управления государством
 25. Судебная власть в системе управления государством
 26. Прокуратура в системе управления государством
 27. Госсовет РФ в системе управления государством
 28. Администрация Президента РФ в системе управления государством
 29. Счетная палата РФ в системе управления государством
 30. Понятие местного самоуправления и его основы
 31. Вопросы местного значения, полномочия и компетенции в местном самоуправлении
 32. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении
 33. Органы и должностные лица местного самоуправления
 34. Глава муниципального образования
 35. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления)
 36. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Москве
 37. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Санкт-Петербурге
 38. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Севастополе

39. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
40. Система и принципы организации государственного управления в субъектах Российской Федерации
41. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти
42. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с муниципальными органами власти
43. Особенности стратегического управления
44. Современные цели и задачи стратегического управления Российской Федерации
45. Стратегическое планирование в Российской Федерации
46. Документы по стратегическому планированию субъектов Российской Федерации
47. Стратегирование в Российской Федерации
48. Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации
49. Государственная политика регионального развития
50. Национальные проекты Российской Федерации
51. Основные цели и задачи Национальных проектов Российской Федерации
52. Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации
53. Государственные программы Российской Федерации
54. Проектное управление в государственном управлении
55. Социальная сфера как объект государственного и муниципального управления
56. Государственная и муниципальная политика как основа управления социальной сферой
57. Правовая основа государственной и муниципальной социальной политики
58. Инновационные технологии в управлении социальной сферой

59. Государственная политика России в сфере здравоохранения и механизмы ее реализации
60. Применение проектного подхода в социальной сфере
61. Основные направления применения инновационных информационных технологий в системе государственного и муниципального управления.
62. Стандартизация и регламентация качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации
63. Принципы организации управленческих инноваций в области государственного и муниципального управления
64. «Электронное правительство» в системе государственного и муниципального управления
65. основополагающие принципы организации электронного правительства
66. технологии электронного правительства. электронного правительства
67. Использование информационных технологий в программе «Информационное общество»
68. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы
69. Обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти
70. Развитие сферы услуг в государственном и муниципальном управлении через МФЦ «Мои документы»
71. Развитие услуг в формате онлайн в государственном и муниципальном управлении
72. Применение аутсорсинга в сфере государственного и муниципального управления
73. «Умный город»: понятие, принципы
74. Технологии построения и управления «Умными городами»
75. Методологические подходы, используемые при построении системы «Умный город»
76. Концептуальные технологические решения для устойчивого развития «Умных городов»

77. Обеспечение кибербезопасности «Умных городов»
78. Основные положения программы Минстроя РФ «Умный город»
79. Стратегические направления развития Москвы: «Умный город — 2030»
80. Стандартизации при проектировании «Умных городов»
81. Развитие «Умных городов» в России
82. Развитие «Умных городов» за рубежом
83. Перспективы развития «Умных городов»
84. Нормативная база по оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления
85. Современные концепции в теории управления эффективностью и результативностью в государственном и муниципальном управлении
86. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления
87. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации
88. Качество государственного и муниципального управления
89. Стандарты качества в системе государственного управления
90. Сущность и значение общественного контроля в системе государственного и муниципального управления
91. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации
92. Субъекты и объекты общественного контроля
93. Формы общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти

СПИСОК ВОПРОСОВ К ЗАЧЕТУ (ЭКЗАМЕНУ)

1. Особенности взаимосвязи государства и государственного управления
2. Структура и механизмы взаимодействия субъектов и объектов государственного и муниципального управления,
3. Системный подход к изучению государственного и муниципального управления
4. Принципы и методы государственного и муниципального управления
5. Технологии государственного и муниципального управления
6. Особенности государственного управления в условиях глобализации
7. Кадровая политика в системе государственного и муниципального управления
8. Кадровая работа в системе государственного и муниципального управления
9. Противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления
10. Конституционные основы публичной власти в Российской Федерации
11. Виды и принципы публичной власти и управления
12. Публичная власть в субъектах Российской Федерации
13. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации
14. Модели организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации
15. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.
16. Сущность и содержание системы государственного и муниципального управления

17. Единство государственной власти, разделение и субсидиарность ее ветвей
18. Система государственного управления в Российской Федерации
19. Роль, права, обязанности и полномочия Президента Российской Федерации в системе государственного и муниципального управления
20. Законодательная власть в системе управления государством
21. Органы исполнительной власти в системе управления государством
22. Судебная власть в системе управления государством
23. Прокуратура в системе управления государством
24. Госсовет РФ в системе управления государством
25. Администрация Президента РФ в системе управления государством
26. Счетная палата РФ в системе управления государством
27. Понятие местного самоуправления и его основы
28. Вопросы местного значения, полномочия и компетенции в местном самоуправлении
29. Институты непосредственной демократии в местном самоуправлении
30. Органы и должностные лица местного самоуправления
31. Глава муниципального образования
32. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления)
33. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Москве
34. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Санкт-Петербурге
35. Особенности организации местного самоуправления в городе федерального значения Севастополе
36. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
37. Система и принципы организации государственного управления в субъектах Российской Федерации

38. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти
39. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с муниципальными органами власти
40. Принципы, цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации
41. Стратегическое планирование в Российской Федерации
42. Документы по стратегическому планированию развитию субъектов Российской Федерации
43. Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации
44. Государственная политика регионального развития
45. Национальные проекты Российской Федерации
46. Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации
47. Государственные программы Российской Федерации
48. Проектное управление в государственном управлении
49. Социальная сфера как объект государственного и муниципального управления
50. Государственная и муниципальная политика как основа управления социальной сферой
51. Правовая основа государственной и муниципальной социальной политики
52. Инновационные технологии в управлении социальной сферой
53. Государственная политика России в сфере здравоохранения и механизмы ее реализации
54. Применение проектного подхода в социальной сфере
55. Основные направления применения инновационных информационных технологий в системе государственного и муниципального управления
56. Стандартизация и регламентация качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации

57. Принципы организации управленческих инноваций в области государственного и муниципального управления
58. «Электронное правительство» в системе государственного и муниципального управления
59. Основополагающие принципы организации электронного правительства
60. Технологии электронного правительства. электронного правительства
61. Использование информационных технологий в программе «Информационное общество»
62. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы
63. Обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти.
64. Развитие сферы услуг в государственном и муниципальном управлении через МФЦ «Мои документы»
65. Развитие услуг в формате онлайн в государственном и муниципальном управлении
66. Применение аутсорсинга в сфере государственного и муниципального управления
67. «Умный город»: понятие, принципы
68. Технологии построения и управления «Умными городами»
69. Методологические подходы, используемые при построении системы «Умный город»
70. Концептуальные технологические решения для устойчивого развития «Умных городов»
71. Обеспечение кибербезопасности «Умных городов»
72. Основные положения программы Министра РФ «Умный город»
73. Стратегические направления развития Москвы: «Умный город — 2030»
74. Стандартизации при проектировании «Умных городов»
75. Развитие «Умных городов» в России
76. Развитие «Умных городов» за рубежом
77. Перспективы развития «Умных городов»

78. Нормативная база по оценке эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления
79. Современные концепции в теории управления эффективностью и результативностью в государственном и муниципальном управлении
80. Интегральные показатели оценки эффективностью государственного управления
81. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации
82. Качество государственного и муниципального управления
83. Стандарты качества в системе государственного управления
84. Роль общественного контроля в системе государственного и муниципального управления
85. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации
86. Субъекты и объекты общественного контроля
87. Формы общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

1. Конституция Российской Федерации (принята все-народным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 года N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»
3. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 N 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 16.04.2022)
4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021)
5. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 16.04.2022)
6. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 N 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 16.04.2022)
7. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2022)
8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2022)
9. Федеральный закон от 17.12.1998 N 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021)
10. Федеральный закон от 30.05.2001 N 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2018 N 451-ФЗ)

11. Федеральный закон от 28.06.2014 №172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020 N 264-ФЗ)
12. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 30.04.2021)
13. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14.07.2022)
14. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414 - ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»
15. Федеральный закон от 11.04.98 г. № 55–ФЗ: «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Гарант : [сайт]. URL: <http://base.garant.ru/2559224/> (дата обращения: 15.08.2020).
16. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022 N 271-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005
17. Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 02.12.2019 N 424-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.
18. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.)
19. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253
20. Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 05.12.2022)

21. Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.
22. Федеральный закон РФ от 27.07. 2006 № 149ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 29.12.2022 N 604-ФЗ)
23. Федеральный закон РФ от 25.12.2008 № 273ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 29.12.2022 N 591-ФЗ)
24. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (от 30.12.2021 N 449-ФЗ)
25. Европейская хартия местного самоуправления//СЗ РФ. 1998 , №36, ст. 4466.
26. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» (ред. 11 июня 2021 г.)
27. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы
28. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
29. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»
30. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»
31. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»

32. Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации»
33. Указ Президента РФ от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.
34. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Консультант-Плюс: (сайт). URL: <http://legalacts.ru/doc/ukazprezidentarfot07052012n601/> (дата обращения 23.08.2020).
35. Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» // Консультант-Плюс: (сайт). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148924/ (дата обращения 23.08.2020).
36. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Рос. газета, 09.05.2012
37. Указ Президента РФ от 06.04.2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.
38. Указ Президента РФ от 25.03.2004 г. № 400 (ред. от 17.02.2010 г.) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188.
39. Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»
40. Указ Президента РФ от 10.10.2019 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»)
41. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»

- (Электронный ресурс) Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/110051/>
42. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»
 43. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 386-20 «Программа «Информационное общество»
 44. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года № 33СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
 45. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801
 46. Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. N 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»
 47. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг»
 48. Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 г. № 1050 «Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ»
 49. Постановление Правительства РФ от 17 октября 2013 г. № 931 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»
 50. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки,

- реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.05.2012 № 499).
51. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «Об утверждении Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации»
 52. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»
 53. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. Постановление Правительства РФ от 14.04.2017 г. № 446).
 54. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2000 № 162р «Об обеспечении взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации» //Консультант-Плюс: (сайт). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.08.2021)
 55. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»
 56. Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р Перечень государственных программ Российской Федерации (в ред. распоряжений Правительства РФ от 15.12.2012 № 2394-р, от 25.04.2013 № 678-р, от 10.07.2013 № 1181-р).
 57. Закон города Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе» //Севастопольские известия. 31.12.2014
 58. Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе

- муниципальных образований в городе Севастополе» //Севастопольские известия. 04.04.2014
59. Закон СанктПетербурга «Об организации местного самоуправления в СанктПетербурге» (принят Законодательным Собранием СанктПетербурга 23 сентября 2009 года) (с изменениями на 28 декабря 2022 года)
 60. Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (с изменениями на 28 декабря 2022 года)
 61. Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ российской Федерации»
 62. Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»
 63. Письмо Аппарата Правительства РФ от 26 июля 2018 года № 583 ПП-6 «О разъяснениях по подготовке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных составляющих национальных проектов»
 64. Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утверждены Правительством РФ 6 июня 2018 г.
 65. Министерство экономического развития Российской Федерации. Материалы регионального и территориального развития. (Электронный ресурс) Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_subektov_rf/
 66. Агентство стратегических инициатив. ТАСС. (Электронный ресурс) Режим доступа: <https://tass.ru/info/12099893>

67. Письмо Аппарата Правительства РФ от 26 июля 2018 года N 5803п-П6 «О разъяснениях по подготовке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных составляющих национальных проектов».

Литература

1. Александрова, Е.В. Организация публичной власти в субъектах российской федерации: реформирование или совершенствование? // Пролог: Журнал о праве. — 2021. — № 4. — С. 16 — 23.
2. Ансофф И. Стратегическое управление. — М.: Экономика, 1989. — 519 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://library.lgaki.info:404/2020/Ансофф_Стратегическое.pdf
3. Аргунова, М.В. Модель «Умного» города как проявление нового технологического уклада // Наука и школа. — 2016. — № 3. — С. 14–23.
4. Васильев, В.П. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Н. А. Лось, Ю. А. Холоденко. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 325 с. — (Серия: Бакалавр. Академический курс).
5. Гимазова, Ю. В. Государственное и муниципальное управление: учебник для вузов / Ю. В. Гимазова; под общей редакцией Н. А. Омельченко. — Москва: Издательство Юрайт, 2021. — 453 с.
6. Голлай, И.Н., Барышникова, В.Б. Проблемы и перспективы развития «Smart-city» в России // Общество и сервис: теоретические и практические инновации студенческий ежегодник. 2019. С. 130–138.
7. Голованов, В.И. Государственная инновационная политика в XXI веке: учебное пособие для вузов/ В.И. Голованов. Москва: МАКС Пресс, 2022. 314 с.
8. Голованов, В.И. Стратегия развития города. Учебник для вузов. / В.И. Голованов. - М.: Наука, 2020. 452 с.

9. Голованов, В.И. Особенности стандартизации при проектировании Умных городов. / В.И. Голованов // М.: Муниципальная академия. 2021. №1. С.92–101.
10. Голованов, В.И. Основы системы государственного и муниципального управления: Учебное пособие / В.И. Голованов. М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2013. 344 с.
11. Голованов, В.И. «Умные города»: создание, развитие и перспективы: учебное пособие/ В.И. Голованов. Москва: МАКС Пресс, 2022. 416 с.
12. Голованов, В.И. Инновации в современном государственном и муниципальном управлении: Учебное пособие / В.И. Голованов, С.В. Голованов, Е.Р. Краснова. М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2015. 450 с.
13. Гончаров, В. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / В. В. Гончаров. М.: 2019. 256 с.
14. Общественный контроль: учебник. / В. В. Гриб. М.: Юрист, 2017. 656 с.
15. Курс на «умные» устойчивые города: Пособие для руководителей городов / Гусман, С. Новости МСЭ. 2016. № 2. С. 2-3.
16. Дадашов, М.М. О сущности взаимодействия представительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов / М.М. Дадашов, Образование. Наука. Научные кадры. 2022. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-suschnosti-vzaimodeystviya-predstavitelnyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti-rossiyskoy-federatsii-i-ee-subektov> (дата обращения: 15.12.2022).
17. Добрынин, Н.М. Государственное управление: Эффективность и качество. Современная версия новейшей истории государства: учебник / Н.М Добрынин. Новосибирск: Наука, 2019. 941 с.
18. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных

- проектов / Монография/ под ред. К.А. Ивановой. М: Изд-во «Проспект». 2020. С. 6-7.
19. Зотов, В.Б. Современные цифровые технологии в управлении мегаполисом (Программа «Умный город Москва») / В.Б. Зотов, К.О. Терехова. Информационные и телекоммуникационные технологии. 2021. № 49. С. 20-24.
20. Зотов, В.Б. «Умный город»: методология построения системы. /Зотов В.Б. М.: Муниципальная академия. 2019. №3. С.1-12.
21. Зубарев, С. М. Система контроля в сфере государственного управления / Зубарев, С. М. М.: Норма, 2019. 152 с.
22. Иванов, В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. Москва: ИНФРА-М, 2020. 383 с.
23. Иншакова, Е. Г. Электронное правительство в публичном управлении: монография / Е. Г. Иншакова. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 139 с.
24. Кипервар, Е.А. Цифровое государственное управление: вероятные риски и новые возможности / Е.А. Кипервар, Е.В. Мамай, М.С. Мизя, Е.А. Кипервар. Креативная экономика. 2020. Том 14. № 10. С. 2223–2242. doi: 10.18334/ce.14.10.110882.
25. Китаева В.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления / Китаева В.Е. Вестник ВГУ. Серия: Право. 2020. №4 (43). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovye-osnovy-vzaimodeystviya-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-rossiyskoy-federatsii-i-mestnogo> (дата обращения: 15.12.2022).
26. Купряшин, Г. Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов / Г. Л. Купряшин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 574 с.

27. Мижарева Н. В. Вопросы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований в решениях Конституционного суда Российской Федерации / Мижарева Н. В. Право и практика. 2022. №3. С. 23-31. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-vzaimodeystviya-zakonodatelnyh-predstavitelnyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-rossiyskoj-federatsii-i> (дата обращения: 15.12.2022).
28. Местное самоуправление: учебник для вузов / Н. С. Бондарь (и др.); под редакцией Н. С. Бондаря. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 386 с.
29. Морозова, О. А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие для вузов / О. А. Морозова, В. В. Лосева, Л. И. Иванова. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 142 с.
30. Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Том 1: учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 299 с.
31. Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Том 2: учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 594 с.
32. Нарутто, С. В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М.: Норма, 2019. 272 с.
33. Огнева, Е. А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Огнева Е. А. Брянск: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), 2017. 284 с.
34. Оценка эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления: учеб. пособие (Электронный ресурс) / О. Ю. Якимова,

- Е. Г. Коваленко, Т. П. Королева, Т. М. Полушкина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та. 1.36 Мб.
35. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Д. В. Пожарского; И. А. Андреева (и др.). Москва: Академия управления МВД России, 2020. 404 с.
36. Прокофьев, С. Е. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев, С. Г. Еремин, А. И. Галкин. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 695 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-13111-6. Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт (сайт). URL: <https://urait.ru/bcode/476909> (дата обращения: 08.07.2022).
37. Саликов, М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (Есть ли место федерализму?) /М.С. Саликов. Вестник СурГУ. 2021. №4 (34). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-zakonodatelnogo-regulirovaniya-organizatsii-publichnoy-vlasti-v-subektah-rossiyskoj-federatsii-est-li-mesto> (дата обращения: 15.12.2022):
38. Сунь-Цзы «Стратегия» («Искусство войны») (Электронный ресурс) Режим доступа: https://librebook.me/the_art_of_war.
39. Торгашев, Р.Е. Государственное стратегическое управление, прогнозирование и планирование. Учебник для вузов / Р.Е. Торгашев, Москва: Изд. Перо, 2017. 198 с.
40. Торгашев, Р.Е. Государственная региональная политика и стратегическое управление экономикой региона. Учебник для вузов/ Р.Е. Торгашев Ульяновск, Изд. Зебра, 2017. 131 с.
41. Щербинин, А.И. «Умные города» — тренд XXI века: вызовы времени и российские практики / Щербинин А. И. ПРАЭНМА. 2018. N 3 (17). С.179-191.
42. Шеховцева, Л.С. Концептуальные основы стратегического управления развитием региона. (Электронный ресурс) Режим доступа: <https://dzen.ru/media/>

- id/5e274bc843863f00acd7ed97/konceptualnye-osnovy-strategicheskogo-upravleniia-razvitiem-regiona.
43. Умные дома: для России. Как создать «умный город» в России // (Электронный ресурс). - <http://gnmt.tomsk.ru/articles/191/>.
 44. Уваров, А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учеб. пособие / А. А. Уваров, М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. 320 с.
 45. Чиркин, В. Е. Территориальная организация публичной власти: монография / В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 208 с.
 46. Юрин, Я.А. О формах взаимодействия федеральных государственных органов и органов власти субъектов Российской Федерации /Я.А. Юрин. Актуальные исследования. 2021. №8 (35). С. 43-47. URL: <https://apni.ru/article/1966-o-formakh-vzaimodejstviya-federalnikh-gosudar> (дата обращения: 15.12.2022).
 47. Яковлева, С.И. Стратегическое планирование регионов и городов. Учеб. пособие. 3-е дополненное издание / С.И. Яковлева. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2015. 215 с.

Reviewers:

V.B. Zotov – Doctor of Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Medical Sciences, Russian Academy of Natural Sciences, Professor of the Department of State and Municipal Management of the State University of Management, Advisor to the Mayor of Moscow;
V.D. Sikerin – Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Advertising Department of the Russian State University for the Humanities

Team of authors:

V.I. Golovanov – doc. economy Sciences, Professor; *A.Yu. Anfimova* – candidate of Economics Sciences, Associate Professor; *M.S. Borzenko* – cand. ist. Sciences; *A.V. Gerasimov* – doc. philosophy Sciences, Professor; *I.Yu. Molodova* – cand. ist. Sciences; *V.N. Seregin* – cand. economy Sciences, Professor; *R.E. Torgashev* – cand. ped. Sciences, Associate Professor

Modern system of state and municipal management : monograph / Ed. V. I. Golovanov. – М. : MAKS Press, 2023. – 840 p.

ISBN: 978-5-317-06962-9

<https://doi.org/10.29003/m3162.978-5-317-06962-9>

The monograph contains the results of research conducted in recent years in the field of State and municipal administration and gives a systematic understanding of it as an applied scientific discipline. The main issues related to the study of disciplines "State and municipal management", direction "Management of a smart city" and other disciplines data of educational programs.

The monograph was written taking into account the requirements of the Federal State educational standard in the direction of training "State and municipal management" (FSES ++).

The monograph is intended for bachelors and masters of higher education institutions studying in the direction of the State Medical University, management, city management and others.

The monograph can also be used by graduate students and specialists working in the field of GMU for advanced training and retraining.

Key words: public administration, municipal administration, authorities, public administration, information technology, subjects of the Russian Federation, the President of the Russian Federation, the Federal Assembly of the Russian Federation, smart cities, artificial intelligence, public control.

Научное издание

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Монография

Под редакцией В.И. Голованова

Подготовка оригинал-макета:

Издательство «МАКС Пресс»

Главный редактор: *Е.М. Бугачева*

Компьютерная верстка: *А.В. Кононова*

Дизайн обложки: *А.В. Кононова*

Подписано в печать 15.12.2022 г.

Формат 60/90 1/16. Усл.печ.л. 52,5. Тираж 500 (1-30) экз. Заказ № 043.

Издательство ООО «МАКС Пресс» Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова,
2-й учебный корпус, 527 к. Тел. 8(495)939-3890/91. Тел./Факс 8(495)939-3891.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
в ООО «Фотоэксперт» 109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5, эт. 1,
пом. I, ком. 6.3-23Н