

# РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

## Часть 2

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под редакцией **Ю. Н. Шедько**

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных  
заведений, обучающихся по экономическим направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)



Москва ■ Юрайт ■ 2018

УДК 338.2(075.8)

ББК 65.290-2я73

P32

**Ответственный редактор:**

**Шедько Юрий Николаевич** — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

**Рецензенты:**

*Плисецкий Е. Л.* — профессор, доктор педагогических наук, профессор департамента экономической теории Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

*Боробов В. Н.* — профессор, доктор экономических наук, проректор по научной работе и инновациям Института менеджмента, экономики и инноваций.

**Региональное управление и территориальное планирование. В 2 ч. Часть 2 :** учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Ю. Н. Шедько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 302 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN978-5-534-04764-6 (ч. 2)

ISBN 978-5-534-03291-8

В учебнике в систематизированной форме излагаются теоретические основы регионального управления и территориального планирования. Раскрыты условия осуществления регионального управления и территориального планирования. Исследуется система инструментов регионального управления и территориального планирования.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (квалификация «бакалавр»). Может быть полезен магистрантам, аспирантам, слушателям системы повышения квалификации, а также руководителям и специалистам органов государственной власти и местного самоуправления.*

УДК 338.2(075.8)

ББК 65.290-2я73



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-04764-6 (ч. 2)

ISBN 978-5-534-03291-8

© Авторский коллектив, 2015

© Авторский коллектив, 2017,

с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2018

## Оглавление

Авторский коллектив .....	6
Принятые сокращения .....	8

### Раздел III СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

<b>Глава 10. Органы государственной и муниципальной власти в субъектах Российской Федерации: структура и порядок формирования.....</b>	<b>13</b>
10.1. Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации.....	13
10.2. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации .....	20
10.3. Совершенствование деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации .....	23
10.4. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления.....	29
<i>Практикум</i> .....	36
<b>Глава 11. Организация территориального планирования .....</b>	<b>38</b>
11.1. Общие вопросы территориального планирования.....	38
11.2. Организационно-правовые основы территориального планирования .....	43
11.3. Порядок разработки документов территориального планирования.....	50
11.4. Территориальное планирование с учетом преобладающих видов экономической деятельности и рекреационных зон .....	53
11.5. Планирование развития систем коммунальной инфраструктуры .....	56
11.6. Экологические факторы и их учет в процессе территориального планирования .....	61
<i>Практикум</i> .....	65
<b>Глава 12. Стратегическое управление развитием региона .....</b>	<b>67</b>
12.1. Управление развитием и стратегия развития производственного и инновационного потенциала региона .....	67
12.2. Стратегическое планирование как элемент управления: разработка и реализация территориальных стратегий.....	70
12.3. Планирование как функция регионального управления .....	74
12.4. Модернизация экономики и создание благоприятного инвестиционного климата в регионах Российской Федерации .....	79
<i>Практикум</i> .....	84

<b>Глава 13. Прогнозирование, стратегическое планирование и программирование в системе управления территорией .....</b>	<b>87</b>
13.1. Научные основы прогнозирования и стратегического планирования развития региона.....	87
13.2. Государственное и муниципальное программирование как инструмент современного территориального управления.....	93
13.3. Система прогнозов социально-экономического развития территорий .....	95
13.4. Прогнозирование эффективности, структуры экономики и экономического роста в регионе .....	103
<i>Практикум</i> .....	107
<b>Глава 14. Исследование, диагностика и регулирование социально-экономического развития регионов России .....</b>	<b>111</b>
14.1. Задачи государственного регулирования социально-экономического развития страны и регионов .....	111
14.2. Объекты, методы и инструменты государственного регулирования развития экономики региона.....	117
14.3. Оценка социально-экономического развития региона.....	121
<i>Практикум</i> .....	131
<b>Глава 15. Мониторинг и контроль в региональном управлении и территориальном планировании .....</b>	<b>135</b>
15.1. Институциональные основы реализации контроля в сфере регионального управления и территориального планирования .....	135
15.2. Объекты, виды, методы и алгоритм реализации контроля в региональном управлении и территориальном планировании.....	141
15.3. Мониторинг в системе стратегического планирования развития регионов .....	146
15.4. Аудит в рамках формирования Стратегии социально-экономического развития региона и реализации региональных программ .....	150
<i>Практикум</i> .....	153
<b>Глава 16. Система регионального управления и территориального планирования за рубежом .....</b>	<b>156</b>
16.1. Система регионального управления в США .....	158
16.2. Система территориального управления в ФРГ.....	165
16.3. Система территориального управления во Франции .....	172
16.4. Сравнительный анализ зарубежного опыта.....	178
<i>Практикум</i> .....	181

#### Раздел IV

### ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

<b>Глава 17. Управление государственной и муниципальной собственностью .....</b>	<b>187</b>
17.1. Государственная и муниципальная собственность: понятие, виды, процедуры управления .....	187
17.2. Понятие, цели и формы межмуниципального сотрудничества .....	192

17.3. Бюджетная политика в системе регионального управления и территориального планирования .....	199
<i>Практикум</i> .....	205
<b>Глава 18. Экономическая безопасность региона .....</b>	<b>207</b>
18.1. Основные направления деятельности по обеспечению экономической безопасности региона .....	207
18.2. основополагающие пути обеспечения экономической безопасности региона в свете Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.....	220
18.3. Система экономической безопасности объекта защиты и ее особенности .....	222
<i>Практикум</i> .....	223
<b>Глава 19. Энергетическая безопасность и управление энергоэффективностью в регионах .....</b>	<b>229</b>
19.1. Понятие и сущность энергетической безопасности.....	229
19.2. Классификация и показатели угроз энергетической безопасности с учетом эколого-экономической специфики регионов.....	233
19.3. Региональные особенности обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации.....	238
19.4. Организационно-управленческий механизм энергосбережения и обеспечения энергетической безопасности в регионе.....	244
19.5. Стратегическое планирование энергоэффективной региональной экономики.....	248
<i>Практикум</i> .....	253
<b>Глава 20. Управление социальной сферой и качеством жизни в регионах России .....</b>	<b>258</b>
20.1. Управление качеством жизни в регионах.....	258
20.2. Социальная сфера как объект управления.....	263
20.3. Сущность и основные направления социальной политики в регионе .....	265
<i>Практикум</i> .....	274
<b>Глава 21. Территории с особым экономическим статусом .....</b>	<b>276</b>
21.1. Установление государством особых правовых, организационных, экономических режимов на отдельных территориях как метод региональной политики.....	276
21.2. Особые экономические зоны.....	281
21.3. Территории опережающего социально-экономического развития .....	285
<i>Практикум</i> .....	289
<b>Заключение .....</b>	<b>292</b>
<b>Рекомендуемая литература .....</b>	<b>295</b>
<b>Ответы к тестовым заданиям .....</b>	<b>302</b>

## Авторский коллектив

**Шедько Юрий Николаевич**, доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — руководитель авторского коллектива, общая редакция, введение, гл. 1, 3, 7; 12 (совместно с Е. С. Пожидаевой); 15 (совместно с М. М. Басовой); 19 (совместно с Р. Г. Погребняк); 20; 21 (совместно с Д. Л. Богдановским); параграфы 2.1 (совместно с Д. Е. Морковкиным); 2.2 (совместно с П. В. Трифоновым и Е. С. Пожидаевой); 5.1—5.3, 5.5, 6.1, 6.2; 6.3 (совместно с Ю. Б. Миндлиным); 10.1, 10.2, 10.4 (совместно с О. С. Поддубной); 10.3 (совместно с О. В. Паниной и Л. А. Плотицыной); 13.1 (совместно с Е. С. Пожидаевой); 13.2 (совместно с Р. Г. Погребняк); 13.3 (совместно с Д. Е. Морковкиным и Р. Г. Погребняк); 13.4 (совместно с Е. С. Пожидаевой); 17.1; 17.2; 17.3 (совместно с М. Н. Прокофьевым); заключение;

**Басова Мария Михайловна**, кандидат экономических наук, доцент Департамента учета, анализа и аудита Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — гл. 11, 14; 15 (совместно с Ю. Н. Шедько);

**Богдановский Дмитрий Львович**, доцент, кандидат технических наук, доцент кафедры математических, естественнонаучных и экономических дисциплин Института права и экономики — гл. 21 (совместно с Ю. Н. Шедько);

**Власенко Михаил Николаевич**, кандидат экономических наук, доцент кафедры информационной и экономической безопасности Инженерно-экономического института Национального исследовательского университета «МЭИ» — гл. 18;

**Миндлин Юрий Борисович**, доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, менеджмента и маркетинга Московской государственной академии ветеринарной медицины и биотехнологии — МВА имени К. И. Серябина — параграф 6.3 (совместно с Ю. Н. Шедько);

**Морковкин Дмитрий Евгеньевич**, кандидат экономических наук, доцент Департамента экономической теории Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — параграфы 2.1 (совместно с Ю. Н. Шедько); 5.4; 13.3 (совместно с Р. Г. Погребняк и Ю. Н. Шедько); 19.3 (совместно с Р. Г. Погребняк);

**Панина Ольга Владимировна**, доцент, кандидат экономических наук, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления по учебно-методической работе Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — параграф 10.3 (совместно с Л. А. Плотицыной и Ю. Н. Шедько);

**Плотицына Любовь Александровна**, профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — параграф 10.3 (совместно с О. В. Паниной и Ю. Н. Шедько);

**Погребняк Римма Григорьевна**, доцент, доктор экономических наук — гл. 19 (совместно с Ю. Н. Шедько); параграфы 13.2 (совместно с Ю. Н. Шедько); 13.3 (совместно с Д. Е. Морковкиным и Ю. Н. Шедько); 19.3 (совместно с Д. Е. Морковкиным);

**Поддубная Ольга Сергеевна**, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт информационных технологий “АйТи”» — параграфы 10.1, 10.2, 10.4 (совместно с Ю. Н. Шедько);

**Пожидаева Елена Сергеевна**, доктор экономических наук, доцент кафедры таможенной статистики экономического факультета Российской таможенной академии — гл. 12 (совместно с Ю. Н. Шедько); параграфы 2.2 (совместно с Ю. Н. Шедько и П. В. Трифоновым); 9.8 (совместно с Ю. А. Симагиным); 13.1 (совместно с Ю. Н. Шедько); 13.4 (совместно с Ю. Н. Шедько);

**Прокофьев Михаил Николаевич**, доцент, кандидат экономических наук, доцент департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — параграф 17.3 (совместно с Ю. Н. Шедько);

**Симагин Юрий Алексеевич**, доцент, кандидат географических наук, заведующий лабораторией социального и экономического поведения Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, доцент Департамента экономической теории Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — гл. 8, 9; параграф 9.8 (совместно с Е. С. Пожидаевой);

**Трифонов Павел Владимирович**, доцент, кандидат экономических наук, доцент департамента менеджмента Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — параграф 2.2 (совместно с Ю. Н. Шедько и Е. С. Пожидаевой);

**Шишкин Александр Иванович**, кандидат экономических наук, доцент департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — гл. 16;

**Шубцова Людмила Владимировна**, доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации — гл. 4.

## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

**БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (с изм. от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ)

**ГрК РФ** — Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ

**ЗК РФ** — Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

**ЛК РФ** — Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

**ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

### 2. Официальные издания

**СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации

### 3. Органы власти

**Минрегионразвития России** — Министерство регионального развития Российской Федерации

**Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

**Росстат** — Федеральная служба государственной статистики

**Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

**Роструд** — Федеральная служба по труду и занятости

**ФГИС ТП** – Федеральная государственная информационная система территориального планирования

**ФМС** – Федеральная миграционная служба России

#### **4. Названия округов Российской Федерации**

**ДФО** – Дальневосточный федеральный округ

**КФО** – Крымский федеральный округ

**ПФО** – Приволжский федеральный округ

**СЗО** – Северо-Западный федеральный округ

**СКФО** – Северо-Кавказский федеральный округ

**СФО** – Сибирский федеральный округ

**УФО** – Уральский федеральный округ

**ЦФО** – Центральный федеральный округ

**ЮФО** – Южный федеральный округ

#### **5. Прочие сокращения**

**АО** – автономная область

**АПК** – агропромышленный комплекс

**АТЭС** – Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество

**АЭС** – атомная электростанция

**ВВП** – валовой внутренний продукт

**ВИЭ** – возобновляемые источники энергии

**ВНП** – валовой национальный продукт

**ВОЗ** – Всемирная организация здравоохранения

**ВТО** – Всемирная торговая организация

**ВЭД** – внешнеэкономическая деятельность

**ГИС** – геоинформационная система

**ГНС** – газонаполнительная станция

**ГП** – генеральные планы (поселений и городских округов)

**ГРЭС** – государственная районная электростанция

**ГЭС** – гидроэлектростанция

**д.** – деревня

**ЕврАзЭС** – Евразийское экономическое сообщество

**ЕС (Евросоюз)** – Европейский союз

**ЖКХ** – жилищно-коммунальное хозяйство

**ЗАТО** – закрытое административно-территориальное образование

**ИРЧП** – индекс развития человеческого потенциала

**ЛЭП** – высоковольтная линия электропередачи

**НИОКР** – научные исследования и опытно-конструкторские разработки

**НТП** – научно-технический прогресс

**ОВОС** – оценка воздействия на окружающую среду

**ОКМО** – Общероссийский Конгресс муниципальных образований

**ОКЭР** – Общероссийский классификатор экономических регионов ОК  
024–95

**ООС** – охрана окружающей среды

**ОС** – окружающая среда

**ОЭЗ** — особая экономическая зона  
**п.г.т.** — поселок городского типа  
**ПДВ** — предельно допустимые выбросы (вредных веществ)  
**ПДК** — предельно допустимая концентрация (вредных веществ)  
**ПДС** — предельно допустимые сбросы (вредных веществ)  
**РЦП** — региональная целевая программа  
**СЗЗ** — санитарно-защитная зона  
**СКР** — суммарный коэффициент рождаемости  
**СОПЖ** — средняя ожидаемая продолжительность жизни  
**СПГ** — сжиженный природный газ  
**СТП** — схема территориального планирования  
**ТОР** — территория опережающего социально-экономического развития  
**ТПК** — территориально-производственный комплекс  
**ТС / ЕЭП** — Таможенный союз / Единое экономическое пространство  
**ТЭБ** — топливно-энергетический баланс  
**ТЭЦ** — теплоэлектроцентраль  
**ФО** — федеральный округ  
**ФЦП** — федеральная целевая программа  
**ЭАТ** — экологический аудит территории

**Раздел III**  
**СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО**  
**УПРАВЛЕНИЯ**  
**И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО**  
**ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ**  
**И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**





## Глава 10

# ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТРУКТУРА И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- особенности организации и функционирования системы органов государственной власти в субъектах РФ;
- полномочия должностных лиц государственной и муниципальной власти;

**уметь**

- использовать и составлять нормативные и правовые документы, относящиеся к будущей профессиональной деятельности в области государственного и муниципального управления;

**владеть**

- навыками сбора и классификационно-методической обработки информации об имеющихся политических, социально-экономических, организационно-управленческих процессах и тенденциях.
- 

### 10.1. Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации

Установление общих принципов организации государственной власти субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими положениями, вводимыми **Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** (в ред. от 2 апреля 2014 г.) (далее — Закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, указанным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В систему органов государственной власти субъекта РФ входят: законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) данного субъекта РФ. Кроме того, устанавливается должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

### **Важно запомнить!**

*Федеральные органы государственной власти*, функционирующие на территории субъекта РФ, **не входят** в систему его органов государственной власти. При этом федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять полномочия на территории субъекта РФ как непосредственно, так и через создаваемые ими территориальные органы.

*Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ:*

- является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ, избираемым его населением. Наименование органа представительной власти и количество депутатов (представителей), включая работающих на штатной оплачиваемой основе, определяются органами государственной власти субъекта РФ с учетом исторических, национальных и других условий и традиций;

- принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней;
- осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах своих полномочий;

- иные полномочия.

*Полномочия законодательного органа* весьма обширны. Это:

- утверждение программ социально-экономического развития региона;
- установление налогов и сборов и порядка их взимания по предметам ведения субъекта РФ;

- установление порядка образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов, отчетности о расходовании средств этих фондов;

- управление и распоряжение собственностью субъекта РФ;

- утверждение и расторжение договоров субъекта РФ;

- установление порядка назначения и проведения референдума субъекта РФ;

- установление порядка проведения выборов в законодательный орган субъекта РФ;

- проведение выборов в органы местного самоуправления;

- деятельность органов местного самоуправления субъекта РФ;

- определение административно-территориального устройства и порядок его изменения;

- утверждение схемы управления субъектом, определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

***Система органов исполнительной власти субъектов РФ.*** Исполнительная власть в субъектах РФ — часть единой государственной власти

Российской Федерации. В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с Конституцией РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Единство указанной системы предполагает большую структурно-функциональную схожесть органов исполнительной власти, как федеральных, так и субъектов Федерации, повышенную степень организационно-правового взаимодействия и определенную соподчиненность. На основании положений **ст. 78 Конституции РФ** федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ при взаимном соглашении могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

*Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ* определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Основная особенность организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ — *двухуровневая система правового регулирования*, обусловленная следующими факторами: во-первых, разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; во-вторых, необходимостью обеспечения единства системы органов исполнительной власти. В результате на территории каждого субъекта РФ взаимодействуют различные системы органов исполнительной власти: федеральные органы власти; органы исполнительной власти данного субъекта РФ, а также муниципальные органы местного самоуправления.

Структура исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ представлена двумя моделями: *единоначалие в руководстве исполнительным органом и коллегиальность в управлении*.

*Первая модель*: высшее должностное лицо, руководитель исполнительной власти в субъекте РФ единолично создает структуру администрации субъекта РФ, наделяется разнообразными полномочиями в области формирования органов исполнительной власти, структуры администрации, бюджета, финансов и учета, управления собственностью, взаимодействия с учреждениями и предприятиями различных форм собственности, а также в отраслях и сферах экономического и социально-культурного развития, осуществляет непосредственное руководство всеми структурными подразделениями утвержденной структуры администрации.

К полномочиям высшего должностного лица относятся:

- право законодательной инициативы, подписания и опубликования законов;
- отлагательное вето на законы;
- исключительное право внесения законопроектов по бюджету, плану социально-экономического развития региона, организационной структуре исполнительной власти.

Большинство уставов субъектов РФ предусматривают механизм, сдерживающий власть высших должностных лиц, руководителей исполнительной власти субъекта, — право представительного органа на утверждение заместителей, структуры администрации, расходов на ее содержание, заслушивание ежегодных отчетов о деятельности администрации и высшего должностного лица субъекта РФ, право досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ и др.

*Вторая модель* структуры администрации субъекта РФ предполагает учреждение правительства как самостоятельной организационно-правовой формы исполнительной власти с нормативно установленной компетенцией, полномочиями в установлении исполнительно-распорядительных функций. Правительство субъекта РФ имеет два начала:

1) оно издает общезначимые для всего населения территории нормативные акты, т.е. является носителем публичного права;

2) правительство — юридическое лицо, т.е. субъект гражданско-правовых, частноправовых отношений, может заключать сделки в сфере собственности, земли и иных отношений.

Органы исполнительной власти в республиках Российской Федерации *функционируют*, как правило, на основе одного из нижеперечисленных вариантов.

1. Высший орган исполнительной власти республики возглавляет и формирует высшее должностное лицо самостоятельно. В этом случае высший орган исполнительной власти (правительство) полностью ответственен перед высшим должностным лицом субъекта РФ. Это характеризует систему органов исполнительной власти президентских республик.

2. Высший орган исполнительной власти имеет «двойную ответственность»: перед высшим должностным лицом субъекта РФ и законодательным органом субъекта РФ. Высшее должностное лицо не является главой исполнительной власти непосредственно, поскольку имеется должность председателя правительства. Это характерно для смешанных, полупрезидентских республик в составе Российской Федерации.

3. При коллегиальной системе формирования и организации исполнительной власти в парламентских республиках исполнительная власть (правительство) формируется представительным законодательным органом власти. Это имеет место в Удмурдской Республике, Республике Дагестан.

Структура республиканских органов исполнительной власти характеризуется большим многообразием, что вытекает из множества моделей организации системы органов исполнительной власти в республиках.

*Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ* — постоянно действующий орган исполнительной власти субъекта РФ, обеспечивающий исполнение нормативных правовых актов Российской Федерации и субъекта РФ. Основываясь на конституционном принципе разделения государственной власти на *законодательную, исполнительную и судебную*, действующем не только на федеральном, но и на уровне субъектов РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет свои полномочия самостоятельно.

Наименование, структура, порядок формирования высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

В республиках органом исполнительной власти общей компетенции чаще всего является *правительство* (совет или кабинет министров) во главе с президентом республики или председателем правительства.

В других субъектах органом исполнительной власти общей компетенции является *администрация субъекта РФ* во главе с губернатором, возможны и другие формы.

В *задачи* органов исполнительной власти субъекта РФ входят соблюдение Конституции РФ и федеральных законов, законодательства субъекта РФ, исполнение указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Органы исполнительной власти субъектов РФ издают указы, постановления, распоряжения. Указы, постановления и распоряжения исполнительных органов власти субъектов РФ обязательны для исполнения на территории субъекта РФ.

*Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:*

- разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

- осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- осуществляет меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

- осуществляет меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Федерации, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

- разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ на утверждение законодательному органу проекта бюджета и программы социально-экономического развития и обеспечение их исполнения;

- формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

- управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ;

- вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответ-

ствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ, решениями Правительства РФ и правовыми актами законодательных органов субъектов РФ.

*Исполнительная власть региона* по определенным направлениям деятельности *контролируется законодательной властью*, что обусловлено ее сущностью как власти, призванной исполнять законы. Формами контроля могут быть доклады исполнительного органа по итогам работы на заседаниях законодательного органа, обязательное присутствие главы исполнительного органа на сессиях, назначение и освобождение ключевых руководителей высшего исполнительного органа по согласованию с законодательным органом. Законодательный орган утверждает отчеты исполнительного органа об исполнении бюджета, использовании бюджетных средств и внебюджетных фондов, о реализации программ социально-экономического развития. Руководители исполнительного органа отвечают на запросы и обращения депутатов.

Разграничение полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти осуществляется на основе принимаемых в субъектах РФ законов об органах государственной власти. Границы независимости каждой ветви власти определяются в уставах (конституциях) субъектов РФ. При Правительстве РФ и Президенте РФ открываются *представительства субъектов РФ*, в задачи которых входят осуществление связи и координация деятельности исполнительной и законодательной ветвей власти федерального уровня с аналогичными ветвями власти региона, согласование по вопросам разработки регионального бюджета, выполнения целевых программ и т.д.

Федеральные органы исполнительной власти (министерства и ведомства) образуют в регионах свои подразделения — территориальные органы. *Территориальные органы министерств и ведомств Российской Федерации* выполняют как общегосударственные, так и региональные функции. Они представляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ. Создание территориального органа производится соответствующим органом федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 733 **«Вопросы организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»** руководитель территориального органа назначается и освобождается соответствующим министерством или ведомством по согласованию с высшим должностным лицом субъекта РФ.

Этим же Указом регламентируется взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Основными принципами деятельности территориальных органов являются: разделение властей, разграничение предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, персональная ответственность, соблюдение законности. Функции территориальных органов определяются исходя из специфики деятельности соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов. Они участвуют в государственном регулировании экономического и социального развития субъектов РФ, разработке вариантов межрегиональной кооперации, реализации мер, направленных на углубление экономических реформ, и т.д.

Свою деятельность территориальные органы осуществляют под руководством федерального органа, а по вопросам, входящим в компетенцию субъекта РФ, — во взаимодействии с их соответствующими исполнительными органами. Число территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти определяется количеством федеральных министерств и ведомств, имеющих свои представительства в субъекте федерации, и может составлять несколько десятков. Основные из них — подразделения силовых министерств, экономические службы, органы надзора.

Кроме того, создаются межрегиональные, общие для нескольких субъектов РФ представительства территориальных органов.

*Высшим должностным лицом субъекта РФ* (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин 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, и достигший возраста 30 лет.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта РФ, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) могут быть выдвинуты политическими партиями и в порядке самовыдвижения, если это предусмотрено законом субъекта РФ. Также конституцией (уставом), законом субъекта РФ может быть предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. При этом Президент РФ может проводить консультации с политическими партиями о кандидатурах для выдвижения до момента их предложения законодательному органу субъекта РФ для одобрения и утверждения в должности.

*В компетенцию высшего должностного лица субъекта РФ* входят:

а) представительские полномочия (представляет субъект РФ в отношениях с органами власти, при осуществлении внешнеэкономических связей, подписывает договоры и соглашения от имени субъекта РФ);

б) законотворческие полномочия (обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом власти субъекта РФ; участвует в работе законодательного органа с правом совещательного голоса; вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный орган на первое заседание ранее срока, установленного конституцией (уставом) субъекта РФ);

в) управленческие полномочия (формирует высший исполнительный орган субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

г) координационные полномочия (может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, иными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями);

д) иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. Например, высшее должностное лицо субъекта РФ назначает члена Совета Федерации. Будучи членом Государственного совета — совещательного органа при Президенте РФ, участвует в формировании государственной политики Российской Федерации, естественно, лоббируя при этом и интересы своего региона.

Высшее должностное лицо субъекта РФ наделено правом законодательной инициативы. При этом внесенные им законопроекты рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке. Средством влияния на законодательный процесс является предусмотренное конституциями и уставами субъектов РФ право вето высшего должностного лица субъекта РФ. Кроме того, высшее должностное лицо субъекта РФ по вопросам, отнесенным к его ведению, принимает свои акты в форме указов (постановлений) и распоряжений. Они вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено в самом акте, и обязательны к исполнению в субъекте РФ. Кроме того, эти акты должны направляться в законодательный орган субъекта РФ, который вправе обратиться к высшему должностному лицу с предложением о внесении изменений или дополнений либо их отмене, а также обжаловать в суде. Такое же право имеет высшее должностное лицо в отношении постановлений законодательного органа.

## **10.2. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

Рассмотрим разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

**Статьями 71 и 72 Конституции РФ** определены *предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации*

*и ее субъектов.* Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории страны. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, региональными законами.

Федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов РФ, устанавливают права, обязанности и ответственность региональных органов государственной власти, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий. Одновременно они не могут возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эти требования распространяются на соответствующие указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по установленным Конституцией РФ предметам совместного ведения определены **п. 2 ст. 26.3 Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации**. Перечень этих полномочий может быть изменен лишь путем внесения изменений или дополнений в названный пункт вышеуказанной статьи.

*Федеральные законы*, предусматривающие передачу органам государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации или по предметам совместного ведения, должны содержать положения, определяющие:

- порядок предоставления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти региона) или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ отчетности по установленной форме об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета;
- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта РФ и права и обязанности высшего должностного лица региона (руководителя высшего исполнительного органа государственной вла-

сти субъекта РФ) по осуществлению переданных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти регионов, осуществляющих соответствующие полномочия;

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти региона), связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих соответствующие полномочия;
- полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора за осуществлением органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий, а также порядок изъятия соответствующих полномочий у органов исполнительной власти субъекта РФ, возмещения субвенций, предоставленных бюджету региона России для осуществления соответствующих полномочий;
- ответственность органов исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении переданных федеральных полномочий;
- методику или федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов РФ для осуществления соответствующих полномочий.

Органы государственной власти субъектов РФ для осуществления *переданных им полномочий* имеют право в порядке, установленном региональным законодательством, дополнительно использовать собственные материальные и финансовые средства.

Полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти региона, могут передаваться законами субъекта РФ органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им соответствующими федеральными законами.

В случаях, обусловленных экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий, допускается заключение *договоров о разграничении полномочий*.

В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора и порядок продления данного срока, основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Президент РФ в течение 10 дней после подписания договора вносит в Государственную Думу проект федерального закона о его утверждении. Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать 10 лет.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным законам. Соглашение заключается в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти также могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам этого субъекта РФ.

В соглашении определяются *условия и порядок передачи осуществления части полномочий*, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок их досрочного расторжения и др.

Федеральные органы исполнительной власти имеют право формировать ***территориальные органы***. Правила их организации и деятельности отражены в **Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти**, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452. Такие органы образуются для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с единой схемой их размещения, на основании приказа федерального органа исполнительной власти. Схема размещения подготавливается федеральным органом исполнительной власти и вносится его руководителем в Правительство РФ или соответствующее федеральное министерство. Схема сопровождается пояснительной запиской с указанием цели, задач и видов образуемых территориальных органов; сведений о территориях их деятельности; финансово-экономического обоснования. В зависимости от того, в чьем ведении находятся федеральные органы исполнительной власти, схема размещения их территориальных органов утверждается Правительством РФ, приказом федерального министерства.

### **10.3. Совершенствование деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации**

***Система исполнительной власти в Российской Федерации*** за последнее время неоднократно подвергалась реформированию. Поиски оптимальной организационной модели в государственном управлении проис-

ходят и на современном этапе. В последние годы государственный подход к построению единой системы исполнительной власти включал в себя как отраслевые, так и функциональные признаки.

Формирование функционально-организационной схемы управления в субъекте РФ предусматривает последовательное выполнение следующих этапов:

- *аналитический* — анализ и группировка всех приоритетных направлений региональной политики по функциям, целям и задачам;
- *организационный* — формирование соответствующих органов власти, территориальных подразделений, включая определение штатной структуры и численности органов власти;
- *координационный* — распределение ключевых полномочий по принятию межведомственных решений и определение форм организационных связей между элементами (комиссий, рабочих групп, советов и иных форм);
- *информатизации* — формирование государственных систем хранения и обработки информации и механизмов, обеспечивающих координацию и передачу решения по вертикали и горизонтали с целью минимизации коррупционных проявлений на всех этапах согласования.

Построение функционально-организационной схемы управления во многом зависит от текущих внутренних и внешних политических процессов. Так, при проведении очередных выборов на должность высшего должностного лица субъекта РФ и с приходом нового руководителя может измениться структура органов исполнительной власти. Это происходит по той причине, что в данном случае определяются новые приоритеты государственной политики и процесс формирования органов исполнительной власти начинает новый виток: формирование нового состава правительства (администрации) региона, изменение структуры действующих органов исполнительной власти и т.д.

### Пример из практики

Так, в 2004 г. при утверждении структуры федеральных органов исполнительной власти была попытка выстроить ее *по функциональному принципу* (рис. 10.1). В результате были созданы органы власти со следующими функциями:

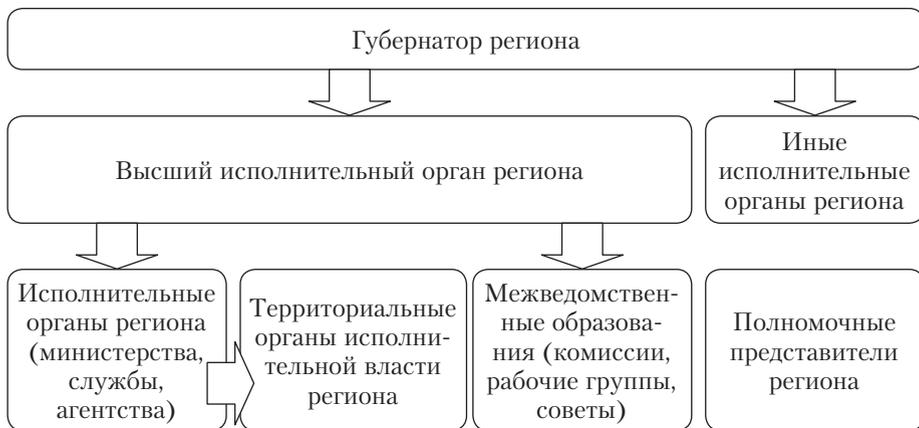


Рис. 10.1. Функциональная модель построения исполнительной власти

- *министерство* — нормативное регулирование в установленной отрасли (области полномочий) и управление имуществом;
- *служба* — государственный надзор и контроль, обеспечение безопасности, обороноспособности, охраны общественного порядка, административная практика;
- *агентство* — оказание государственных услуг и управление имуществом.

Впоследствии этот резкий переход от традиционного отраслевого управления к чисто функциональному выявил проблемы, связанные с неточным разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти.

В результате за период с 2004 по 2006 г. происходило множество организационных и структурных преобразований, связанных с анализом отдельных государственных управленческих процессов и их оптимизацией на всех уровнях публичного управления. Так, вновь в состав исполнительных органов вернулся *комитет* как один из видов исполнительных органов. Для решения задачи оптимизации государственного управления специально была разработана, одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р и введена в действие **Концепция административной реформы в Российской Федерации на период 2006–2010 гг.** Она оказала влияние и на систему исполнительной власти в субъектах РФ.

В соответствии с Концепцией административной реформы работа велась в рамках многих направлений, среди которых на организацию исполнительной власти в субъектах РФ наибольшее влияние оказали:

- внедрение управления по результатам и проектного управления;
- организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- оптимизация функций органов исполнительной власти;
- противодействие коррупции.

В субъектах РФ происходил плавный переход от традиционной отраслевой схемы к функциональной, т.е. привязанной к конкретным полномочиям. Например, появились такие структуры, как *комитеты и управления*, с набором полномочий по аналогии со службами, внедрялась схема «министерства — службы — агентства». При этом республики в составе Российской Федерации (в отличие от иных субъектов РФ) показали больший консерватизм в построении своих организационных структур, ограничившись лишь перераспределением полномочий в рамках существующих.

С внедрением в 2007 г. показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, активизировалась работа по реформированию региональных структур исполнительной власти с целью достижения необходимых показателей. Это привело к *унификации организационных структур в субъектах РФ* и дальнейшему приведению их в соответствие с федеральным разграничением по принципу распределения полномочий, исходя из приоритетных задач государственного управления.

В настоящее время становятся популярны *кластерный подход* к социально-экономическому развитию регионов и функциональное деление органов на подведомственные высшему должностному лицу или высшему исполнительному органу субъекта РФ.

Активное внедрение проектного управления на государственном уровне и ориентация на удовлетворение потребностей населения потребовали сокращения перечня показателей оценки деятельности органов исполни-

тельной власти с учетом ограниченного количества приоритетных направлений государственного регулирования и бюджетного финансирования. Регионам было предложено сосредоточиться на достижении конкретных показателей, унифицированных для всей территории России.

Субъекты РФ отреагировали на эти изменения созданием *специальных органов исполнительной власти, ориентированных на развитие*. Во многих субъектах РФ появились исполнительные органы, ответственные за развитие региональных инвестиционных проектов, инновационную деятельность, государственную поддержку научно-технической деятельности, а также создание и функционирование особых экономических зон, развитие малого и среднего предпринимательства, создание многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг, внедрение автоматизации в процессы государственного управления.

### Актуальный пример

Например, в Московской и Нижегородской областях, Красноярском крае в 2012 г. были созданы министерства инвестиций и инноваций, а в Республике Коми — министерство развития промышленности и транспорта. Почти в каждом субъекте РФ появился орган исполнительной власти, ответственный за информатизацию и внедрение инструментов электронного правительства в систему государственного управления регионом.

В настоящее время в субъектах РФ используется *трехзвенная структура исполнительной власти*:

- правительство (администрация, кабинет министров) субъекта РФ — высший исполнительный орган субъекта РФ;
- исполнительные органы субъекта РФ: министерства, службы, агентства (отраслевые или функциональные);
- иные органы, подчиненные правительству субъекта РФ (управления, комитеты, департаменты, инспекции, представительства и т.п.).

### Важно запомнить!

Функционально-организационная схема органов исполнительной власти во многом зависит от приоритетных задач, стоящих перед конкретным регионом.

В случае если власти субъекта РФ достигли положительных финансовых показателей и имеют возможность участвовать в федеральных государственных программах поддержки и развития отдельных сфер жизнедеятельности населения, то в таких регионах создаются исполнительные органы, ориентированные на развитие. В противном случае — основной задачей является сохранение ресурсов и недопущение дальнейшей деградации территории. В таком случае в структуре органов регионального управления преобладают обеспечивающие отраслевые структуры.

Таким образом, можно наблюдать непрерывный процесс преобразований организационных структур исполнительной власти, учитывающий социальные, экономические и политические преобразования в России.

В современных условиях оценка полученных результатов выступает неотъемлемой составляющей частью общего процесса совершенствования деятельности органов государственной власти вообще и субъектов РФ в частности.

Проблема оценки эффективности деятельности органов исполнительной ветви власти актуальна для системы государственного управления РФ в силу ряда причин:

— для современного этапа развития российского общества характерно повышенное внимание к процессу государственного управления в целом;

— эффективность является одной из центральных категорий менеджериального подхода в государственном управлении, элементы которого предполагается использовать в России, в рамках ныне проводимой административной реформы. Согласно данной модели, понятие эффективности государственного управления аналогично понятию эффективности частного менеджмента, а соответственно, оно становится важнейшей характеристикой управленческой деятельности, которая обеспечивает дальнейшее позитивное развитие объекта управления;

— мировой экономический кризис с новой силой обострил вопрос эффективности государственной управленческой деятельности во всех сферах жизнедеятельности общества;

— оценка эффективности деятельности органов государственной власти представляет большую практическую ценность для самих органов государственной власти, поскольку информация, полученная в результате оценки эффективности деятельности должна позволить определить правильность выбранных направлений деятельности, соответствие целей, методов их достижения и полученных результатов;

— открытость информации о результатах оценки эффективности деятельности государственных органов различных уровней власти должна способствовать повышению открытости и прозрачности государственной управленческой деятельности, что является одним из существенных факторов снижения коррупции;

— систематическая оценка эффективности государственной управленческой деятельности позволяет повысить производительность, качество, результативность и эффективность работы органов государственной власти, поскольку результаты их деятельности не могут пройти «рыночную» оценку и, соответственно, у них нет ярко выраженных стимулов к снижению затрат и повышению качества предоставляемых услуг.

В практике государственного (в том числе регионального) управления важны понятия «эффективность» и «результативность». Результативность означает то, что предпринимаются правильные действия для достижения поставленных целей (запланированных результатов), т.е. характеризует степень их достижения. Эффективность же подразумевает, что эти цели (результаты) действительно важны и необходимы. Таким образом, эффективность деятельности органов государственной власти предполагает, что поставленные и достигнутые ими цели (результаты) являются значимыми на данный момент. Причем, принимая во внимания вышерассмотренные особенности содержания эффективности государственной управленческой деятельности, основополагающей является социальная значимость этих результатов. Кроме того, для органов государственной власти существенным является организационный аспект эффективности: характеристика процессов, протекающих внутри органа государственной власти (целеполагание, планирование деятельности, распределение функций и полномочий,

система контроля и взаимодействия государственных служащих на разных уровнях управления, мотивация государственных служащих, процедуры разработки, принятия и реализации решений, степень бюрократизации и уровень коррупции и т.д.).

Успех работы органов исполнительной власти зависит от следующих факторов:

- соответствия результатов их деятельности ожиданиям граждан в отношении качества и количества государственных услуг, предоставляемых данным органом;
- эффективного использования кадров;
- оптимизации внутренних организационных процессов.

Однако ключевым фактором в деятельности органов власти (федерального и регионального уровней) должны стать общественно-значимые показатели (ОзП).

Выявление и использование ОзП результативности деятельности органов исполнительной власти являются, во-первых, своевременной реакцией на потребность современного общества в оценке деятельности органов исполнительной власти в достижении социально-значимых целей; во-вторых, ОзП являются одним из критериев оценки деятельности конкретного органа исполнительной власти, необходимым для корректировки фонда оплаты труда и численности работников. При этом предполагается, что функции, организационная структура и численность работников органов исполнительной власти с течением времени могут меняться. Данное положение обусловлено возможным изменением целей и задач государственного управления в целом, корректировкой стратегии социально-экономического развития внутри страны, изменением внешних экономических и политических факторов. Все это неизбежно приведет к изменению перечня ОзП в оценке результативности их работы.

Для обеспечения эффективного внедрения системы ОзП следует:

- оценить эффективность действующей системы оплаты и применяемых мер нематериального стимулирования, трудовой дисциплины и этики, степень приверженности работников своей работе;
- провести переподготовку руководителей и ведущих специалистов состава органов исполнительной власти;
- делегировать соответствующие полномочия руководителям среднего звена;
- обеспечить обратную связь по всей иерархии управления органа исполнительной власти;
- обеспечить одобрение вводимой системы оценки всеми работниками органа исполнительной власти;
- обеспечить прозрачность работы системы оценки на всех этапах ее реализации;
- исключить возможность использования недостижимых, неактуальных и малоамбициозных целей на уровне органа исполнительной власти, структурного подразделения и отдельного работника;
- создать систему рейтингования федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, по результатам оценки результативности их деятельности с учетом ОзП:

- подготовить нормативную документацию, регламентирующую работу системы оценки (инструкции, положения, формы);
- разработать и внедрить систему контроля, сбора и хранения результатов оценки результативности с учетом ОзП;
- сформировать специальную службу, занимающуюся координацией и оценкой контрольной деятельности, разработкой методических материалов.

Таким образом, на основе оценки результативности деятельности органов исполнительной власти с учетом ОзП будут приниматься следующие управленческие решения, служащие основой оптимизации деятельности органов государственной власти в субъектах РФ:

- по расчету и введению нормативов трудозатрат/нагрузки сотрудников, занятых исполнением основных и вспомогательных полномочий;
- перерасчету и перераспределению численности структурных подразделений органов исполнительной власти;
- перераспределению фонда оплаты труда в зависимости от достижения ОзП;
- перераспределению функций и полномочий работников;
- изменению системы мотивации работников и подразделений.

#### **10.4. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления**

Согласно **ст. 12 Конституции РФ** органы местного самоуправления **не входят в структуру органов государственной власти**. Такое конституционное положение называется *принципом организационной обособленности*. Конституция РФ устанавливает, что население выступает субъектом формирования органов местного самоуправления как основы демократического строя. Не ограничивая население в формах волеизъявления и организационных формах местной власти, представители органов государственной власти могут попасть в ситуацию неопределенности субъекта местного самоуправления и потери контроля над социальными и экономическими процессами в муниципальных образованиях.

Для однозначного определения *статуса местной власти* в настоящее время применяется вышеупомянутый **Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации** (см. подробнее гл. 7). В данный документ с момента его принятия уже внесено более 80 поправок, многие из которых касались структуры и порядка формирования органов местного самоуправления.

Конституционная норма о необходимости учета местных традиций и особенностей также учтена в указанном Федеральном законе. Основой территориальной организации и границей деятельности органов местного самоуправления является муниципальное образование.

Особенностью формирования органа местного самоуправления является закрепление за ним конкретного вопроса местного значения и соответствующих полномочий. Большое влияние оказывает и тип муниципального обра-

зования: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ или внутригородская территория города федерального значения.

Органы местного самоуправления являются основными, но не первичными субъектами местного самоуправления. Такой вывод обусловлен тем, что именно население выступает субъектом формирования органов местного самоуправления. Федеральным законодательством предусмотрено всего *два способа формирования органов местного самоуправления*: непосредственно на муниципальных выборах и через процедуру образования представительным органом местного самоуправления.

*Структуры органов местного самоуправления* (рис. 10.2) предусматривают наличие таких органов местного самоуправления, как:

- глава муниципального образования;
- местная администрация — исполнительно-распорядительный орган;
- представительный орган муниципального образования (совет депутатов, городская дума и т.п.);
- контрольно-счетная палата — муниципальный орган внешнего финансового контроля;
- иные органы местного самоуправления.



Рис. 10.2. Структура органов местного самоуправления

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 **Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации**.

К таким случаям относятся закрепление уставом муниципального образования:

- формирования исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия