

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией **Л. В. Сморгунова**

2-е издание, стереотипное

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

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2018

УДК 351/354(075.8)
ББК 67.401я73
Г72

Ответственный редактор:

Сморгунов Леонид Владимирович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета.

Рецензенты:

Тимофеева Л. Н. — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Кочетков А. П. — доктор философских наук, профессор кафедры российской политики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Г72 Государственная политика и управление. В 2 ч. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л. В. Сморгунова. — 2-е изд., стер. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 484 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).

ISBN 978-5-534-06763-7 (ч. 2)

ISBN 978-5-534-06764-4

Вторая часть учебника посвящена уровням и технологиям государственной политики и управления, а также сравнительному анализу политико-административных систем различных стран. Особое внимание уделяется административно-политическим реформам в России и зарубежных странах, особенностям развития государства и государственного управления в условиях глобализации, роли и моделям глобального политического управления и международных организаций.

Книга предназначена для студентов и специалистов в областях государственного управления, политологии и международных отношений.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401я73

Разыскиваем правообладателей: <https://www.biblio-online.ru/inform>

Пожалуйста, обратитесь в Отдел договорной работы: +7 (495) 744-00-12; e-mail: expert@urait.ru



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 978-5-534-06763-7 (ч. 2)

ISBN 978-5-534-06764-4

© Коллектив авторов, 2006

© ООО «Издательство Юрайт», 2018

Оглавление

Авторский коллектив	9
Предисловие	13

Раздел IV УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава 21. Центральный уровень организации государственного управления	17
21.1. Центральные органы государственного управления	17
21.2. Динамика состава и структуры центральных органов государственного управления Российской Федерации	20
<i>Литература</i>	28
<i>Основные понятия</i>	30
<i>Контрольные вопросы</i>	30
Глава 22. Региональный уровень управления: цели, задачи и функции	31
22.1. Сущность регионального управления	31
22.2. Региональное управление в унитарных государствах	32
22.3. Региональное управление в федеративных государствах	33
22.4. Особенности регионального управления в Российской Федерации	38
22.5. Основные направления региональной политики	42
<i>Литература</i>	44
<i>Основные понятия</i>	45
<i>Контрольные вопросы</i>	45
Глава 23. Основные проблемы управления городами	47
23.1. Специфика современного города как объекта управления	47
23.2. Основные проблемы управления крупнейшими системами расселения: агломерациями и мегалополисами	49
23.3. Системы управления крупными и крупнейшими городами: структура, новые механизмы процесса управления	53
23.4. Особенности организации управления крупнейшими городами России	60
<i>Литература</i>	63
<i>Основные понятия</i>	63
<i>Контрольные вопросы</i>	63

Глава 24. Местное самоуправление и его взаимодействие с органами государственной власти	64
24.1. Теоретические основы местного самоуправления	64
24.2. Принципы и модели взаимоотношений между местным самоуправлением и демократическим государством	67
24.3. Структура органов местного самоуправления	74
<i>Литература</i>	80
<i>Основные понятия</i>	81
<i>Контрольные вопросы</i>	81
Глава 25. Государственная служба как социальный и политический институт современного российского общества	82
25.1. Государственная гражданская служба как социальный и политический институт современного общества	82
25.2. Функционирование государственной службы в современном российском обществе	87
<i>Литература</i>	94
<i>Основные понятия</i>	95
<i>Контрольные вопросы</i>	95

Раздел V ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Глава 26. Разработка политико-управленческих решений	99
26.1. Политико-управленческие решения	99
26.2. Разработка политических решений	104
26.3. Методы и модели подготовки политических и управленческих решений	107
<i>Литература</i>	110
<i>Основные понятия</i>	111
<i>Контрольные вопросы</i>	111
Глава 27. Принятие и реализация политических и административных решений	112
27.1. Стили принятия политических решений	113
27.2. Реализация политических и управленческих решений	117
27.3. Контроль реализации политических и административных решений	122
<i>Литература</i>	127
<i>Основные понятия</i>	130
<i>Контрольные вопросы</i>	130
Глава 28. Макропланирование и программирование в системе государственного управления	131
28.1. Понятие планирования и программирования. Их взаимосвязь и соотношение	131
28.2. Субъекты и объекты макропланирования и государственного программирования	136

28.3. Место макропланирования и программирования в системе государственного управления.....	139
28.4. Макропланирование и программирование как технологии социального целеполагания в системе государственного управления.....	144
<i>Литература</i>	148
<i>Основные понятия</i>	148
<i>Контрольные вопросы</i>	148
Глава 29. Контроль в государственном управлении	150
<i>Литература</i>	156
<i>Основные понятия</i>	156
<i>Контрольные вопросы</i>	156
Глава 30. Координация в политике и управлении	157
30.1. Координация: методологические подходы	157
30.2. Координация в деятельности политического и административного государственного аппарата России.....	163
<i>Литература</i>	168
<i>Основные понятия</i>	169
<i>Контрольные вопросы</i>	169
Глава 31. Информационные технологии управленческого процесса	170
31.1. Информационная структура современного государственного управления.....	170
31.2. Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами	175
31.3. Информационные технологии и проблемы безопасности	178
31.4. Связи с общественностью в государственном управлении	181
<i>Литература</i>	183
<i>Основные понятия</i>	183
<i>Контрольные вопросы</i>	183
Глава 32. Электронное правительство и демократия	185
32.1. Электронное правительство и теория управления	186
32.2. Понятие «электронного правительства»	188
32.3. Основные этапы развития электронного правительства	189
32.4. Порталы электронного правительства в мире	191
32.5. Электронное правительство в России	192
<i>Литература</i>	195
<i>Основные понятия</i>	196
<i>Контрольные вопросы</i>	196
Глава 33. Лоббизм и государственное управление	197
33.1. Истоки и генезис лоббизма.....	197
33.2. Политологические концепции лоббизма и заинтересованных групп	200
33.3. Субъекты лоббистской деятельности	205
33.4. Объекты и технологиям лоббистского воздействия	208

33.5. GR-связи с правительством и корпоративная публичная политика	210
<i>Литература</i>	215
<i>Основные понятия</i>	216
<i>Контрольные вопросы</i>	216

Глава 34. Особенности спичрайтерства в государственном управлении и политике..... 217

34.1. Спичрайтерство как профессия	217
34.2. Функции и стили публичного выступления служащих.....	220
34.3. Подготовка выступления	223
<i>Литература</i>	229
<i>Основные понятия</i>	230
<i>Контрольные вопросы</i>	230

Раздел VI СРАВНИТЕЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Глава 35. Административные системы современных государств 233

35.1. Системы органов исполнительной власти и государственной службы в Великобритании и Соединенных Штатах Америки	233
<i>Литература</i>	253
<i>Основные понятия</i>	255
<i>Контрольные вопросы</i>	255
35.2. Административные системы «наполеоновских» стран	255
<i>Литература</i>	262
<i>Основные понятия</i>	262
<i>Контрольные вопросы</i>	262
35.3. Административные системы «германских» стран	263
<i>Литература</i>	269
<i>Основные понятия</i>	270
<i>Контрольные вопросы</i>	270
35.4. Административные системы стран Северной Европы	270
<i>Литература</i>	279
<i>Основные понятия</i>	279
<i>Контрольные вопросы</i>	280
35.5. Административные системы Японии и Южной Кореи.....	280
<i>Литература</i>	288
<i>Основные понятия</i>	289
<i>Контрольные вопросы</i>	289
35.6. Политическая и административная система Китайской Народной Республики	289
<i>Литература</i>	300
<i>Основные понятия</i>	300
<i>Контрольные вопросы</i>	300
35.7. Административные системы стран Латинской Америки	300
<i>Литература</i>	309
<i>Основные понятия</i>	310
<i>Контрольные вопросы</i>	310

35.8. Административные системы арабских стран Ближнего Востока.....	310
<i>Литература</i>	325
<i>Основные понятия</i>	325
<i>Контрольные вопросы</i>	325
35.9. Административные системы африканских государств	325
<i>Литература</i>	335
<i>Основные понятия</i>	336
<i>Контрольные вопросы</i>	336
35.10. Административные системы стран Центральной и Восточной Европы	336
<i>Литература</i>	348
<i>Основные понятия</i>	348
<i>Контрольные вопросы</i>	349
<i>Темы докладов и рефератов</i>	349
35.11. Административные системы стран СНГ.....	349
<i>Литература</i>	359
<i>Основные понятия</i>	359
<i>Контрольные вопросы</i>	359
Глава 36. Современные административные реформы	360
36.1. Административные реформы в западных странах	360
36.2. Административные реформы в Восточной Европе.....	375
36.3. Административная реформа 1996—1999 гг. в Японии.....	383
<i>Литература</i>	391
<i>Основные понятия</i>	393
<i>Контрольные вопросы</i>	393
Глава 37. Административные реформы в России.....	395
37.1. История государственно-административных идей в России.....	395
37.2. Административные реформы в истории России	406
37.3. Административные реформы в современной России (1990—1999 гг.).....	424
<i>Литература</i>	434
<i>Основные понятия</i>	436
<i>Контрольные вопросы</i>	436

Раздел VII ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Глава 38. Глобализация, сохранение демократии и будущее национального государства.....	439
<i>Литература</i>	450
<i>Основные понятия</i>	451
<i>Контрольные вопросы</i>	451
Глава 39. Глобализация, международные организации и государственная политика	452
39.1. Понятие международных организаций.....	452

39.2. Международные организации как инструменты внешней политики государств	454
39.3. Международные организации как арена дипломатической деятельности.....	457
39.4. Международные организации как самостоятельные субъекты международных отношений	460
<i>Литература</i>	470
<i>Основные понятия</i>	471
<i>Контрольные вопросы</i>	471
Глава 40. Сценарии политического управления в глобализирующемся мире	472
40.1. «Новый феодализм».....	472
40.2. Глобальная иерархия	473
40.3. Демократия и глобальное управление	474
<i>Литература</i>	476
<i>Основные понятия</i>	477
<i>Контрольные вопросы</i>	477
Заключение.....	478
Литература.....	479
Новые издания по дисциплине	483

Авторский коллектив

Альгин Анатолий Петрович — доктор философских наук, профессор (гл. 15, 18, 20).

Ачкасов Валерий Алексеевич — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой этнополитологии факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 38).

Барыгин Игорь Николаевич — доктор политических наук, кандидат философских наук, профессор кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 6.3).

Бондарев Андрей Кимович — кандидат философских наук, доцент кафедры международных экономических отношений Санкт-Петербургского университета экономики и финансов (гл. 16).

Быков Владимир Петрович — кандидат философских наук, доцент (гл. 29).

Волкова Анна Владимировна — доктор политических наук, доцент кафедры политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 35.11, 37.2, 37.3).

Волчкова Людмила Тимофеевна — доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник кафедры социального управления и планирования факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 28).

Вульфович Ревекка Михайловна — доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (гл. 23).

Горный Михаил Бениаминович — кандидат физико-математических наук, доцент Департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург) (гл. 19).

Грибанова Галина Исаковна — доктор социологических наук, профессор, и.о. зав. кафедрой международных политических процессов факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 22, 24).

Гузов Юрий Николаевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры статистики, учета и аудита экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 7.1).

Елисеев Сергей Михайлович — доктор политических наук, профессор кафедры коммуникативных технологий и сервисной деятельности АНО ВО Университета межпарламентской ассамблеи Евразэс (гл. 1, 3, параграфы 6.2, 35.10, 36.2).

Кашина Марина Александровна — кандидат философских наук, доцент кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (гл. 25).

Кузнецов Никита Всеволодович — доктор философских наук, доцент кафедры конфликтологии Института философии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 35.4).

Кулакова Татьяна Александровна — доктор политических наук, профессор кафедры политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 26, 27, параграф 35.4).

Курочкин Александр Вячеславович — доктор политических наук, кандидат социологических наук, профессор кафедры российской политики, и.о. декана факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 12, 17, параграфы 35.2, 35.3, 35.5).

Кокшаров Николай Васильевич — кандидат философских наук (параграф 7.3).

Ланцов Сергей Алексеевич — доктор политических наук, профессор кафедры международных политических процессов факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 7.5).

Ломагин Никита Андреевич — доктор исторических наук, профессор, проректор по связям с госорганами и общественными организациями Европейского университета в Санкт-Петербурге (гл. 39).

Меркулов Виктор Михайлович — кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (гл. 2, 21, 30).

Милецкий Владимир Петрович — доктор политических наук, профессор кафедры социологии политических и социальных процессов факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 5).

Минина Вера Николаевна — доктор социологических наук, профессор кафедры социологии культуры и коммуникаций факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 28).

Михайлов Андрей Александрович — специалист-востоковед (параграф 36.3).

Мутагиров Джамал Зейнутдинович — доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 8, параграф 35.7).

Орлова Надежда Хаджимерзановна — доктор философских наук, профессор кафедры культурологии, философии культуры и эстетики Института философии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 35.6).

Осипов Игорь Дмитриевич — доктор философских наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой истории философии Института философии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 37.1).

Попова Ольга Валентиновна — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 34).

Смолина Валерия Константиновна — кандидат философских наук, доцент (параграф 35.9).

Сморгунов Леонид Владимирович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 4, 11, 13, 14, 32, 40, параграфы 6.1, 33.5, 36.1).

Станкевич Людмила Тимофеевна — кандидат философских наук, доцент (гл. 31).

Стребков Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой конфликтологии Института философии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 7.2, гл. 18).

Сунгуров Александр Юрьевич — доктор политических наук, профессор, руководитель Департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург) (параграф 6.4, гл. 9).

Торре Алессандро — профессор, доктор наук, профессор кафедры сравнительного права Университета Альдо Моро в Бари (Италия) (параграф 35.1).

Туманян Тигран Гургенович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и культурологии Востока Института философии Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 35.8).

Тюрин Виталий Анатольевич — кандидат политических наук (параграф 33.1—33.4).

Харченко Людмила Николаевна — кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и психологии Санкт-Петербургского государственного горного университета (параграф 7.4).

Шишко Павел Михайлович — кандидат философских наук, доцент (гл. 38).

Предисловие

Первая часть учебника раскрывала основные теории и проблемы государственной политики и управления. Вторая часть состоит из ряда разделов и глав, которые отчасти конкретизируют ранее предложенный материал, отчасти содержат новую постановку вопросов, касающихся современной государственной политики и управления. Здесь акцент сделан на практике построения политико-административных систем в России и в зарубежных странах, на используемых технологиях и методах политико-управленческой деятельности, а также на особенностях роли государства и государственного управления в условиях глобализации. Как и в первой части, общий подход можно определить как политологический, несмотря на то что отдельные главы написаны социологами, историками, философами, востоковедами и юристами. Этот подход означает рассмотрение прежде всего политической составляющей государственного управления, взаимодействия общества и государства, ответственности государства перед обществом. В целом можно сказать, что взгляд на государственное управление политолога характеризуется постановкой и решением основной дилеммы «политика — управление». Последнее, естественно, приобретает различные национальные и региональные формы, определяемые культурными, социально-экономическими и международными условиями. В этой связи не случайно во второй части учебника большой объем материала касается сравнительного анализа административно-политических систем, реформ и управленческих процессов. Мы хотели бы отразить наиболее полно общее и особенное в политико-административных системах наибольшего количества стран и регионов. Этот аспект в российской литературе, конечно, присутствует, но внимание, как правило, обращается лишь на некоторые страны и регионы. Анализ подтверждает то, что напряженное соотношение политики и управления, политической организации и ее управленческой подструктуры составляет один из существенных моментов развития управления публичными делами.

В данной части учебника присутствует еще один немаловажный сюжет — раскрывается развитие государственной политики и управления в условиях общества знания и новых информационных технологических систем. Хотя не все главы в этом отношении равноценны, тем не менее представленные в первой части идеи о сетевом характере государственного управления и концепция «governance» конкретизируют

ваны здесь в разделах об информационных технологиях и электронном правительстве. В разделе о глобализации основные темы касаются кризиса национального государства, моделей глобального политического управления и современных функций международных организаций. Конечно, этот материал включает и отношение к процессам глобализации и глобального управления. Ясно, однако, что кризис национального государства совсем не означает падения его роли в публичном управлении. Анализируя уровни государственного управления, его процессы и технологии, авторы учебника, скорее, согласны с тем, что государство остается одним из основных политико-управленческих структур, однако изменяется его стиль, способы и организация деятельности.

Данная книга, являясь продолжением опубликованной ранее части I, сохраняет общую нумерацию разделов и глав.

Раздел IV
УРОВНИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И САМОУПРАВЛЕНИЯ



Глава 21

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

21.1. Центральные органы государственного управления

Специализация и организационное обособление министерств и иных центральных органов исполнительной власти не исключает их объединения в рамках правительственной организации. При этом правительство может быть представлено коллегиальным органом исполнительной власти, состав которого формируется из глав министерств. Такую модель правительственной организации принято называть системой *кабинета*. Кабинетный тип структуры правительства характерен для государств парламентарной и полупрезидентской форм правления. Правительство, возглавляемое премьер-министром, функционирует на основе принципа коллегиальности, предполагающего коллективность принятия решений и ответственности. В реальности коллективность принятия решений нередко заменяется делегированием этих полномочий отдельным министрам, ввиду большого количества и сложности решаемых задач. Особенно это характерно для государственной администрации, сформированной по линейному принципу. В этом случае количество центральных органов постоянно возрастает. В ряде государств понятия «правительство» и «кабинет» не равнозначны, так как последний представляет собой обособленную часть правительства, играющую особую роль. Кроме того, иногда встречается разделение должностей «политических» министров, входящих в состав кабинета и участвующих в принятии политических решений, и министров-«профессионалов», не принимающих участия в работе кабинета, назначаемых не по политическим критериям и ответственных за непосредственное руководство деятельностью министерства.

В президентских республиках правительство как коллегиальный орган может отсутствовать. Каждый министр или глава департамента (США) непосредственно подчинен президенту, обладающему монополией в принятии решений. От него же зависит делегирование полномочий по исполнению ряда функций, традиционно входящий в круг его компетенции. Специализация по функциям и отраслям внутри правительственной организации в большей степени зависит от влияния не политических, а административных и экономических факторов

(хотя и существует наблюдение, что в президентских республиках министерств, как правило, меньше). Ввиду возрастающего объема функций государственного управления численность министерств постепенно возросла, особенно по сравнению с XIX в. Разумеется, рост численности министерств ограничен противоположной тенденцией — стремлением правительства предотвратить чрезмерное разрастание аппарата. Поэтому в последнее время в развитых странах численность министерств остается стабильной, практически неизменной.

В зарубежной административной науке принято выделять три основных формы организации центральных органов государственного управления — *министерства или департаменты, независимые комиссии регулирования и правительственные корпорации*. Последние два вида представляют для организации государственного управления в России особый интерес, так как одна из указанных организационных форм используется недостаточно, а другая отсутствует в настоящее время как таковая в отечественной практике. Ограниченность применения правительственных корпораций в России должна объясняться не только принципиальной новизной формы, но и необходимостью их функционирования на коммерческих принципах, менеджерской организации управления корпорациями. Последнее не совмещается с традиционной политической и административной культурой, господствующей во властных отношениях. Комиссионная форма организации используется на центральном уровне довольно широко, в России в последнее десятилетие апробировано множество ее вариаций (Федеральная комиссия РФ, Комиссия Правительства РФ, Правительственная комиссия, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, Межведомственная комиссия, Комиссия при Президенте РФ, Межведомственная внешнеполитическая комиссия Совета безопасности РФ и др.). Однако по сути организационная форма независимой комиссии регулирования остается в России не институционализированной, так как из нормативных актов, регламентирующих порядок ее формирования, финансирования, деятельности, тщательно изъяты именно те положения, которые и определяют специфичность такого центрального органа государственного управления, в частности, гарантии независимости от политической конъюнктуры. Особо следует отметить, что учреждение комиссии на основе закона пока является в России исключительным событием.

«Независимость» так называемых комиссий регулирования означает прежде всего свободу от непосредственного иерархического административного и даже парламентского контроля, а также косвенного влияния заинтересованных групп. По мнению американских исследователей, имеется два основных значения независимости — в способности «формулирования и осуществления собственной политики без соответствующего давления со стороны политических и экономических интересов», а также организационной обособленности или изолированности от политических и экономических центров власти [Elements of Public Administration, 1946, 208].

Институциональной гарантией автономии служит, в первую очередь, комиссиянная (коллегиальная) форма организации. Другой гарантией служит особый порядок назначения членов комиссий, ограничивающий возможность влияния представителей администрации. Так, члены коллегий большей части федеральных комиссий в США назначаются президентом и подлежат утверждению Сенатом. Однако в отличие от руководителей департаментов они назначаются обычно на установленный законом срок, который превышает срок полномочий президента. Статус независимых комиссий позволяет существенно ограничить право администрации отстранять руководителей комиссий от должности. Так, члены коллегий некоторых наиболее важных ведомств США (в Комиссии междуштатной торговли, Федеральной морской комиссии, Федеральной торговой комиссии, Федеральной резервной системе, Национальном совете по трудовым отношениям, Комиссии по безопасности потребительских товаров) могут быть отстранены президентом досрочно лишь за серьезные проступки, указанные в законе. Для обеспечения преемственности в работе руководство независимых ведомств обновляется, как правило, не полностью, а частями. Статус некоторых комиссий предусматривает требование участия приблизительно равной численности представителей двух политических партий.

Публичные корпорации использовались правительством США еще в XIX в., но наибольшее распространение получили в период Первой мировой войны. Анализ исторического развития этой формы организаций свидетельствует о том, что именно в период кризисов (Первой и Второй мировых войн, Великой депрессии 1930-х гг.), потрясавших экономику и общество США, публичные корпорации создавались особенно интенсивно. Основными причинами, стимулировавшими правительство создавать корпорации, являлись возможность их быстрой организации и ликвидации, а также их свобода от бюрократического консерватизма. Кроме того, в большинстве случаев правительство стремилось использовать свойственную корпорациям «предприимчивость», характерную для частного бизнеса. К окончанию Второй мировой войны численность корпораций, учрежденных правительством США, достигла 101. Япония, экономика которой развивалась после Второй мировой войны с невероятной быстротой, к 1968 г. только на центральном уровне имела 108 правительственных корпораций [Dimock, Dimock, 1969, 474]. В этот же период лейбористское правительство Великобритании использовало эту организационную форму с целью сохранения независимости национализированных им предприятий [Гарнер, 1984, 238].

Принципы формирования организационной структуры и персонала корпораций должны предоставлять существенные гарантии их автономии. Поэтому организация публичных корпораций имеет много общего с рассмотренными выше комиссиями регулирования. Как правило, руководящий уровень представлен советом директоров. Однако

порядок его формирования зависит от многих факторов, прежде всего целей создания самой корпорации. Так, председатели советов директоров корпораций, созданных для управления национализированной промышленностью в Великобритании, должны были назначаться надлежащим министром или государственным секретарем (например, глава Управления по атомной энергии назначается госсекретарем по вопросам образования и науки, председатель Британской газовой корпорации — государственным секретарем по энергетике и т. д.) [Ibid., 247—249, 268—288]. Вместе с тем, объем контроля деятельности британских корпораций, осуществляемого министерствами, существенно ограничен.

Главы корпораций США назначаются Президентом с согласия Сената. Уровень контроля деятельности корпораций зависит от доли правительственных инвестиций. Принято выделять два типа корпораций: *смешанные* (правительство и частные лица совместно участвуют как в инвестициях, так и в менеджменте) и *полностью государственные*. Но даже те корпорации, которые полностью зависят от правительственных субсидий, могут самостоятельно принимать решения о распределении и направлении фондов.

Российским аналогом публичных корпораций могут быть названы акционерные общества, в которых представлены интересы и средства государства (например, РАО Единые энергетические системы России, РАО Газпром и др.). Так как организационная форма корпорации наиболее соответствует задачам управления в областях транспорта, энергетики, добычи природных ресурсов, реформирование управлением естественными монополиями в Российской Федерации может опираться на использование этой модели административной организации.

21.2. Динамика состава и структуры центральных органов государственного управления Российской Федерации

Организация центральных органов исполнительной власти в Российской Федерации за последнее десятилетие пережила ряд существенных изменений. Разумеется, преобразования системы государственного управления на уровне центра и ранее предпринимались неоднократно. Наркоматы, министерства, совнархозы неоднократно переживали слияния и разделения, более или менее существенные квазиреформы. Однако несмотря на многочисленные перестройки правительственной организации, ее основные черты оставались прежними. Так, администрация советского государства не могла преодолеть преимущественно отраслевой характер министерской специализации, основанной на разделении по управлению группами промышленных предприятий. Даже решительные преобразования Н. С. Хрущева, направленные на создание территориальной структуры управления, не привели к ожидаемому результату. Отраслевая структура возродилась на республикан-

ском и областном уровнях. Развитие отраслевой структуры привело к увеличению количества министерств, численность которых превышала сотню.

Отраслевой принцип структурной организации был неизбежным следствием особенностей существовавшей системы директивного управления плановой экономикой. Однако начавшиеся в начале 1990-х гг. экономические реформы лишили смысла дальнейшее сохранение громоздкой и дорогостоящей системы. Функция директивного управления экономикой постепенно заменяется государственным регулированием рыночных отношений. Кроме того, становление федеративной формы государственного устройства обусловило отказ центра от непосредственного управления в сферах совместного ведения федерации и субъектов. Итак, изменение состава функций государственного управления, в ряду которых регулирование и координация вышли на первый план, стали важнейшими объективными предпосылками реорганизации структуры правительства. (Начиная с сентября 1992 г. перечень министерств и ведомств, подчиненных Правительству России, стал именоваться как «структура федеральных органов исполнительной власти» и под этим названием утверждаться указом Президента Российской Федерации.) В результате предпринятых в 1996—1998 гг. преобразований значительная часть органов отраслевой компетенции была упразднена.

Существовавшая до середины 2000 г. система федеральных министерств и ведомств в основе своей была регламентирована Указом Президента № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 22 сентября 1998 г. Анализ состава федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что численность органов отраслевой компетенции была уже невелика (Министерство топлива и энергетики, Министерство по атомной энергии). Современная система федеральных органов исполнительной власти построена на основе сочетания линейного и функционального принципов организации.

Согласно Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. № 867 (принятому при формировании правительства М. Касьянова) с уточнениями в последующих указах состав федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации на начало 2001 г. образовывали: 24 министерства РФ, 6 государственных комитетов РФ, 2 федеральные комиссии, 13 федеральных служб, 8 российских агентств, 2 федеральных надзора, а также 4 иных федеральных органа исполнительной власти при Президенте РФ (дополнительно следует отметить, что Президент РФ в соответствии со своей конституционной компетенцией и иными федеральными законами осуществлял руководство 5 федеральными министерствами, 8 федеральными службами, 1 агентством).

На начало лета 2003 г. действовала структура федеральных органов исполнительной власти в редакции указов Президента РФ от 16 октября 2001 г. № 1230, 1 ноября 2001 г. № 1263, 20 апреля 2002 г. № 439,

11 марта 2003 г. № 306, 308, 311. Они упразднили, преобразовали и учредили ряд федеральных органов. В результате состав центральных органов государственного управления России включал 23 федеральных министерства, 7 госкомитетов РФ, 2 федеральных комиссии России, 11 федеральных служб России, 7 российских агентств, 2 федеральных надзора России, 6 иных федеральных органов исполнительной власти. Непосредственное руководство 17 из них — 5 федеральными министерствами, 1 госкомитетом РФ, 6 федеральными службами и 5 иными федеральными органами исполнительной власти — в соответствии со своей конституционной компетенцией осуществлял Президент РФ.

Однако на этом преобразование центральных органов государственного управления России не закончилось. В развитие указа Президента «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824 и на основе ряда указов весны — лета 2004 г. была установлена новая основа организации действующих на конец 2004 г. центральных органов государственного управления России, которая была закреплена поправками в законодательстве. Эти решения изменили систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Конституция России, федеральные законы и иные нормативные акты устанавливают основные особенности федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с главой 6 Конституции РФ и принятым 17 декабря 1997 г. федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции поправок, внесенных федеральными конституционными законами от 25 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ, от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ) Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. В его состав входят: Председатель Правительства РФ, назначаемый Президентом в установленном в соответствии с Конституцией порядке, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению Председателя Правительства РФ может образовать Президиум, заседания которого проводятся по мере необходимости. Функции и полномочия Правительства, его Председателя, заместителей и федеральных министров также устанавливаются данным конституционным законом.

Детальный порядок работы определен регламентом Правительства РФ. Не реже одного раза в месяц проводятся заседания Правительства, которые ведет премьер-министр. Члены Правительства, руководители федеральных органов исполнительной власти вносят в Правительство проекты постановлений (актов нормативного характера) и распоряжений оперативного характера. Проекты решений должны быть согласованы с заинтересованными органами государственной власти, государственными и общественными организациями. Их подготовка осуществляется аппаратом Правительства, департаменты которого проводят анализ и экспертизу проекта и обоснований

к нему, необходимую доработку текста; при необходимости проект может быть доработан представившими его органами исполнительной власти. Подготовленный проект решения Правительства или иного акта визируется заместителем Председателя Правительства и представляется руководителем аппарата Правительства Председателю Правительства на подпись или для внесения на заседание Правительства. В заседаниях Правительства участвуют члены Правительства, вправе присутствовать представители палат Федерального Собрания, Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, а также иные лица, приглашенные для рассмотрения некоторых вопросов в соответствии с федеральным законодательством или порядком, установленным Правительством РФ. На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства.

В соответствии с указом Президента от 22 сентября 1998 г. было принято предложение Председателя Совета Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации о полномочном участии в деятельности Правительства Российской Федерации по обсуждению и выработке решений наравне с федеральными министрами руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, избранных руководителями межрегиональных ассоциаций. В данном случае имеется в виду подготовительная работа к заседаниям в части подачи обращений в Правительство и согласования проектов его решений.

Помимо проектов постановлений и распоряжений федеральные органы исполнительной власти представляют в Правительство проекты федеральных и конституционных законов, подлежащих внесению в палаты Законодательного собрания и на рассмотрение Президента. Поручения по разработке законопроектов даются федеральным органам исполнительной власти в соответствии с программами и планами законопроектной деятельности Правительства, согласованными с аналогичными планами Президента РФ и палат Федерального Собрания. Весьма значительную роль в организации деятельности Правительства играет его аппарат и руководитель аппарата Правительства. Основные функции, задачи, полномочия этого государственного органа изложены в Положении об аппарате Правительства РФ. Департаменты аппарата Правительства не только подготавливают проекты, проводят экспертизу проектов решений и необходимых материалов, организуют делопроизводство Правительства, но и осуществляют контроль исполнения принятых решений. Материалы к заседаниям Правительства вносятся не позднее 14 дней до даты планового заседания, а рассылаются членам Правительства не позднее, чем за 5 дней до заседания.

Регламент Правительства РФ предусматривает возможность учреждения иных правительственных, а также межведомственных координационных и совещательных органов. В соответствии со ст. 72 регламента Правительства РФ координационные органы называются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. Организационные комитеты образуются, как определяет ст. 74 Регламента, для проведения мероприятий общегосударственного значения в установленные сроки.

Межведомственные комиссии и советы образуются для решения задач или рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения. Организационно-техническое обеспечение деятельности таких органов Правительства возлагается на федеральный орган исполнительной власти, руководитель или заместитель руководителя которого является его председателем. Порядок организации, компетенция, процедура принятия решений, персональный состав и другие вопросы их работы определяются положением о таком органе, утверждаемом либо федеральными законами, либо актами Президента, или актами Правительства, или совместными решениями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, оформленными приказами или распоряжениями руководителей этих органов. Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 было упразднено 145 таких органов и образовано 17 новых.

Большая часть изменений, касающихся статуса и состава органов государственной администрации России в 2004 г., оформлена в двух указах Президента РФ: «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 и «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20 мая 2004 г. № 649. Наиболее существенные положения этих документов состоят в следующем:

- разнообразие федеральных органов исполнительной власти ограничено тремя типами: федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами (табл. 21.1);
- дано толкование содержания пяти групп функций федеральных органов исполнительной власти с учетом целей этих указов: 1) по принятию нормативных правовых актов, 2) контролю и надзору, 3) правоприменительных, 4) управления государственным имуществом, 5) оказания государственных услуг;
- дано толкование четырех групп функций федерального министерства: 1) выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, 2) самостоятельного осуществления правового регулирования (не нормативного характера) в установленной сфере деятельности в рамках

законодательства, 3) осуществления координации и контроля деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, 4) осуществления координации деятельности государственных внебюджетных фондов;

- ограничен состав функций федерального министерства за счет исключения из его компетенции 1) контроля и надзора, 2) правоприменительных функций, 3) функций по управлению государственным имуществом (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ);

- назначение федеральной службы ограничено двумя видами функций: 1) контроля и надзора в установленной сфере деятельности, специальных функций в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности; 2) издания в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов на основании и во исполнение законодательства и актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы;

- ограничен состав функций федеральной службы за счет исключения из ее компетенции в установленной сфере деятельности 1) нормативно-правового регулирования (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ), а для федеральной службы по надзору — также исключение 2) функций управления государственным имуществом и оказания платных услуг;

- статус федерального агентства ограничен в установленной сфере деятельности 1) функциями по оказанию государственных услуг; 2) по управлению государственным имуществом; 3) правоприменительными функциями, за исключением функций по контролю и надзору; 4) изданием в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов на основании и во исполнение законодательства и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства;

- статус федерального агентства исключает право осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ);

- определен состав и наименования федеральных органов исполнительной власти по видам и подведомственности;

- помимо традиционного выделения части федеральных органов исполнительной власти, непосредственное руководство которыми в соответствии с конституционными полномочиями осуществляет Президент РФ, выделена в отдельную группу, неподведомственную федеральным министерствам, часть федеральных служб и агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

Таким образом, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные надзоры как разновидности органов государственной администрации России были упразднены. Уменьшение

Состав федеральных министерств и количество федеральных служб и агентств по подведомственности (март 2006 г.)

Федеральные министерства (всего 16)																
Под руководством Президента РФ					Под руководством Правительства РФ											
МВД	Министерство обороны	Министерство юстиции	Министерство по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий	МИД	Министерство здравоохранения и соц. развития	Министерство культуры и массовых коммуникаций	Министерство образования и науки	Министерство природных ресурсов	Министерство пром-ти и энергетики	Министерство с/х	Министерство транспорта	Министерство информ. техноло-гий и связи	Министерство финансов	Министерство экономического развития и торговли	Министерство регионального развития	
1	3	3	нет	3	1	2	1	нет	1	1	1	1	5	1	нет	
Федеральные службы, подведомственные федеральным министерствам																
нет	1	нет	нет	2	3	2	3	3	1	5	2	нет	4	1	1	
Федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам																
Иные федеральные службы под руководством Президента РФ	Иные федеральные службы и агентства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ															
5	2	7 федеральных служб													4 федеральные агентства	

разнообразия федеральных органов исполнительной власти, однако, не привело к сокращению их числа. Объясняется это углублением функциональной специализации. Вместе с тем специализация по функциям своим следствием имеет усиление статусных различий между видами федеральных органов исполнительной власти. Политические функции фактически закреплены исключительно за Правительством РФ и федеральными министерствами, административные — за службами и агентствами. Федеральные министерства лишились полномочий непосредственно осуществлять оперативное управление предприятиями и учреждениями и распоряжаться расходованием бюджетных средств. Эти виды влияния федеральных министерств теперь осуществляются в форме координации и контроля части федеральных служб и агентств, а также назначения их руководителей. Серьезным средством влияния федеральных министров остается возможность распределения ресурсов подведомственным органам. В результате правительственной реформы весны 2004 г. наиболее сильными по своим полномочиям в составе органов правительственного подчинения остались федеральные министерства: финансов, экономического развития и торговли, транспорта, промышленности и энергетики, культуры и массовых коммуникаций. На начало марта 2006 г. систему федеральных органов исполнительной власти составляли 16 федеральных министерств, 35 федеральных служб и 32 федеральных агентства; всего — 83 федеральных органа исполнительной власти. Руководство частью из этих органов — 5, 13 и 2 соответственно — осуществляет Президент РФ. Руководство 11 федеральными министерствами, 7 федеральными службами и 4 федеральными агентствами осуществляет Правительство РФ. Координацию и контроль 15 федеральных служб и 26 федеральных агентств осуществляют федеральные министерства.

Судя по характеристикам организационных разновидностей центральных органов государственного управления в России, их различия состоят в объеме функций и внутренней организации (только единоначальная — для министерств, возможность коллегиального порядка принятия решений предусмотрена для служб и агентств, хотя она не является доминирующей). Надо признать, что функциональная специализация типична как для большей части министерств, так и для служб и агентств.

Система институтов, которые организационно оформляют проведение политической воли федерального центра, не исчерпывается выше-названными федеральными органами исполнительной власти, которые мы относим к центральным органам государственного управления в Российской Федерации. За рамки центрального уровня государственной администрации выходят территориальные (региональные) подразделения центральных органов управления (территориальные органы федеральных органов исполнительной власти), а также органы политического руководства, являющиеся элементами Администрации Президента РФ. Поиск форм усиления федеральной вертикали власти

привел в середине 2000 г. к созданию дополнительного уровня организации — федеральных округов — и учреждению нового института политического руководства, обладающего значительными властными ресурсами — полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Таким образом предполагалось оградить компетенцию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионах от подчинения интересам органов власти субъектов РФ. Результативность решения этой задачи оценивается неоднозначно. Однако это отдельная тема для самостоятельного исследования.

В рамках подготовки правительственной реформы 2004 г. рассматривались различные варианты системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Основную часть подготовительной работы вела рабочая группа Правительства РФ и Администрации Президента РФ под руководством Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Разрабатывались проекты правительственной организации рабочей группой Российского союза промышленников и предпринимателей под руководством А. Шохина. Выдвигались авторские модели отдельных специалистов. О различии рассматривавшихся проектов и их эволюции может свидетельствовать сравнение альтернатив и принятого варианта правительственной организации. Масштаб административных преобразований в России таков, что в полном объеме и в законченном виде они не могут быть проведены одномоментно. К 2006 г. количество заместителей Председателя Правительства выросло до трех, создано одно министерство, изменилось количество федеральных служб и агентств. Вновь один из вице-премьеров назначен в качестве первого заместителя председателя. Коррекция как состава, так и статуса отдельных федеральных органов исполнительной власти будет продолжаться, однако принципиальная модель и размерность административной системы Российской Федерации в ближайшем будущем значительных изменений не претерпят.

В 2018 г. состав Правительства РФ насчитывает 32 человека, включая Председателя Правительства, Первого заместителя Председателя Правительства – министра финансов, заместителя Председателя Правительства – руководителя аппарата Правительства, восемь заместителей председателя Правительства и двадцать один министр. Федеральные органы исполнительной власти состоят из 22 министерств с 34 подчиненными им службами и агентствами, а также самостоятельных 10 служб, 4 агентств и 2 управлений.

Литература

О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ. — URL: <http://www.government.ru>.

О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Федеральный конституционный закон от 31.12.1997 г. № 3-ФКЗ. — URL: <http://www.government.ru>.

О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Федеральный конституционный закон от 19.06.2004 г. № 4-ФКЗ. — URL: <http://www.government.ru>.

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления. ФЗ от 29.06.2004 г. № 58-ФЗ. — URL: <http://www.government.ru>.

О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 (в ред. Указов Президента РФ от 20.09.2000 № 1678, от 01.12.2000 № 1953, от 16.10.2001 № 1230, от 01.11.2001 № 1263, от 29.04.2002 № 439, от 11.03.2003 № 306, 308, 311).

О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах. Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824. — URL: <http://www.government.ru>.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314. — URL: <http://www.government.ru>.

Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 (в ред. Указов Президента РФ от 28.07.2004 № 976, от 13.09.2004 № 1168, от 11.10.2004 № 1304, от 18.11.2004 № 1453, от 01.12.2004 № 1487, от 22.07.2005 № 855, от 05.09.2005 № 1049, от 03.10.2005 № 1158). — URL: <http://www.government.ru>.

О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260. — URL: <http://www.government.ru>.

О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 05.07.1994 г. № 788. — URL: <http://www.government.ru>.

Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 16.04.2004 г. № 215. — URL: <http://www.government.ru>.

О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 30.04.2004 г. № 226. — URL: <http://www.government.ru>.

Административное право зарубежных стран. М., 1996.

Гарнер, Д. Великобритания. Центральное и местное управление ; пер. с англ. — М. : Прогресс, 1984.

Государственное и муниципальное управление: Справочник. — М., 1997. — С. 24.

Государственное управление и политика : учеб. пособие / под ред. Л. В. Сморгунова. — СПб. : Изд-во СПбГУ, 2002.

Ильшев, А. Япония: административная реформа и государственный аппарат // Проблемы теории и практики управления. — 1996. — № 5.

Камакин, А. Ремонт кабинета // Итоги. — 2003. — 15 апреля. — № 15 (357).

Карпен, У. Государственное управление в правовом государстве: организация сервиса для граждан // Региональное управление. — Зарубежный опыт. — М. : РАУ, 1993.

Лобанов, В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления. — 1999. — № 1.

Лопатников, Л. И. Практические уроки экономического либерализма (Вступительная статья) // Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять

стратегий обновления государства ; пер. с англ. Общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Лопатникова. — М., 2001.

Минцберг, Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации ; пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. — СПб., 2002.

Отчет о мировом развитии — 1997: Государство в меняющемся мире: Выборочные показатели мирового развития. — М., 1997.

Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / под ред. Л. В. Сморгунова. — СПб., 2000.

Chandler, Ralph C., Plano, Jack C. The Public Administration Dictionary. John Wiley&Sons (Publ.) — N. Y. Chichester-Brisbane-Toronto-Singapore, 1982.

Dimock, M., Dimock, G. Public Administration. 4th ed. — N.Y., 1969.

Elements of Public Administration / Ed. by F. M. Marx. — N.Y., 1946.

Основные понятия

Система кабинета. Функциональный принцип построения структуры управления. Независимая комиссия регулирования. Федеральное министерство. Федеральная служба. Федеральное агентство.

Контрольные вопросы

1. Что такое функция государственного управления?
2. Каковы основные классификации функций государственного управления?
3. Чем специфична функциональная структура государственного управления?
4. Что составило содержание реорганизации Правительства РФ 2004 г.?

Глава 22

РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ

В отличие от центрального и местного уровня управления региональный уровень присущ далеко не всем государствам. Причем наличие этого уровня прямо не связано с величиной государственного образования. Так, например, регионы как политико-административные единицы существуют в Греции и только лишь находятся в стадии формирования в Великобритании, превышающей первую почти в два раза по территории и в пять раз по численности населения. Правда, Великобритания в этом плане скорее исключение из правила. В целом же крупные государственные образования достаточно широко используют опыт регионального политико-административного управления.

22.1. Сущность регионального управления

Выявление сущности регионального управления и региональной политики предполагает, прежде всего, определение самого понятия «регион». И для отечественной, и для зарубежной научной литературы характерно многообразие направлений и методологических концепций в современных региональных исследованиях, что в значительной степени связано с отсутствием четкости в определении самого предмета регионоведения. Весьма разнообразными и порой противоречивыми являются определения понятия «регион» и в учебной литературе.

В декабре 1996 г. по инициативе Ассамблеи регионов Европы более 300 европейских регионов с различной территорией, политикоадминистративным устройством, представляющих интересы свыше 400 млн своих граждан, приняли Декларацию о регионализме в Европе. В Декларации записано, что понятие «регион» *представляет собой выражение отличительной политической самобытности, которая может принимать самые различные политические формы, отражающие демократическую волю каждого региона принимать ту форму политической организации, которую он сочтет предпочтительной.* Регион сам избирает свое руководство и устанавливает знаки различия его представительства.

Как составная часть страны регион отражает все процессы ее развития. В этой связи эволюция региона выступает как неотъемлемое звено общего развития страны. При этом регион может отставать или опере-

жать экономическое, социальное и духовное развитие страны в целом, что лежит в основе сохранения социально-территориальных различий (различий в социальной структуре населения и условиях жизнедеятельности).

Исходя из понимания региона как составной части общества в целом, а не только его географического пространства или хозяйства, а также неразрывного единства экономики и политики, управляемых и управляющих подсистем, правомерно признать в качестве регионов такие территориальные образования, которые представляют собой целостные природно-географические и социально-экономические системы со своими органами власти и управления. Наличие своих особых органов власти и управления не исключает, а предполагает существование общегосударственных и ведомственных органов управления, оказывающих определенное воздействие на развитие регионов.

Таким образом, применительно к России целесообразно определять регион как территорию в административных границах субъекта Российской Федерации, характеризующуюся следующими основополагающими характеристиками: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-административных органов управления.

При наличии регионального политико-административного деления государства принципиальным моментом является характер самого государственного образования, а именно: идет ли речь о федеративном или об унитарном государстве.

22.2. Региональное управление в унитарных государствах

Широкое распространение регионального уровня управления во многих, прежде всего западноевропейских унитарных государствах, шло, начиная с 1950-х гг. XX в. Здесь регионы являются своего рода новичками в управленческой иерархии, как бы вставленными между центром и местным самоуправлением. Именно в этот период термин «региональное управление» или «региональные власти» стал использоваться для обозначения управления на уровне больших территорий, внутри которых в свою очередь также имеется своя система местного самоуправления.

Особенно широкое развитие региональный уровень управления получил к началу 1980-х гг. во Франции, Италии, Испании и Португалии.

Среди основных мотивов создания региональных политико-административных единиц в унитарных государствах обычно называются следующие:

- необходимость диффузии (размывания) власти с целью блокирования возможности установления новых диктатур;
- раскол монолитной и неэффективной национальной бюрократии;
- устранение излишней политической концентрации на национальном уровне;

- стимулирование процессов регионального планирования, которые бы пришли на смену провалившимся общенациональным;
- ответ на давление со стороны базирующихся в регионах культурных и лингвистических движений, требующих автономии.

Поскольку региональные органы власти первоначально создавались для децентрализации государственных функций и для планирования и поддержки местного развития, виды деятельности, которые они могут вести самостоятельно, ограничены теми, которые подпадают под принцип «субсидиарности».

В связи с переносом основных мероприятий реформы на региональный уровень особое значение приобретает налаживание системы регулирования направления развития и функций местной экономики. При этом главным является определение водораздела между функциями центральных и региональных органов управления. Необходимо дать последним возможность самостоятельно решать локальные проблемы. Региональные органы должны взять на себя ту часть предприятий, которые обеспечивают выполнение социальных функций.

Объективное положение органов государственного управления регионального уровня достаточно сложно и порой противоречиво. Являясь органами государственного управления, они в большей или меньшей степени находятся под постоянным контролем со стороны центра, испытывая необходимость в согласовании и координации своей позиции с ним. Такая зависимость от центра характерна даже для устоявшихся федераций. Значительно сильнее эта зависимость, естественно, прослеживается в «регионализованных» унитарных государствах.

С другой стороны, региональные органы управления вынуждены считаться с мнением органов власти местного уровня. Несмотря на то что последние (особенно в федеративных государствах) находятся в определенной (иногда весьма существенной) зависимости от регионов, объективно интересы и тех, и других, их положение в системе публичной власти нередко весьма близки. Не случайно многие специалисты относят региональный уровень управления в унитарных государствах к местному управлению.

Задачи региональных органов управления (интересы регионов) связаны в первую очередь не с развитием экономики как таковой, а с заботой о человеке, сферой его жизнедеятельности. Воздействие на этот процесс должно рассматриваться именно с этой точки зрения. Это обстоятельство определяет и основные функции региональных органов управления: акцент их воздействия смещается на решение задач управления собственностью, трудовыми ресурсами, формирования системы направленного предпринимательства.

22.3. Региональное управление в федеративных государствах

Основные характеристики статуса регионов в федерациях. Поскольку федерализм *представляет собой такую политическую орга-*

низацию, при которой государственное управление разделено между региональными и центральным правительством таким образом, что каждый из уровней управления имеет право принимать окончательные решения по определенным видам деятельности, региональное управление в этом случае приобретает качественно новые характеристики. Связано это прежде всего с двумя базовыми обстоятельствами.

Во-первых, основу федерализма составляет гарантированное разделение власти между центром и региональными властями.

Во-вторых, именно регионы выступают в роли субъектов Федерации, то есть речь идет о территориальном разделении власти, при котором субъекты Федерации определены географически.

На статус регионов оказывают существенное влияние и такие, вторичные по своей сути характеристики федерализма, как:

1. Наличие конституции. Разделение власти должно быть четко определено: и центральному, и региональным правительствам необходимы твердые гарантии, что предоставленные им права не могут быть аннулированы. Конечно, никакая конституция не может служить абсолютной гарантией, тем не менее она является необходимым компонентом федерализма.

2. Двухпалатный парламент. Высший законодательный орган федеративного государства, как правило, состоит из двух палат: Первая представляет население страны в целом, а вторая — субъекты федерации, то есть является органом представительства регионов на общегосударственном уровне управления.

3. Право субъектов Федерации принимать участие в изменении федеральной конституции и самостоятельно вносить изменения в собственную конституцию. Как правило, изменения федеральной конституции не могут быть проведены без выраженного в той или иной форме согласия субъектов Федерации. Оно может быть выражено верхней палатой парламента, представляющей субъекты федерации, и(или) одобрением со стороны по крайней мере большинства законодательных органов субъектов Федерации или референдумами, проводимыми в субъектах Федерации. Однако эти примеры не опровергают общей тенденции к унификации систем государственного управления на уровне Федерации в целом и отдельных ее субъектов.

4. Равное или непропорционально сильное представительство небольших субъектов Федерации в верхней палате парламента. Поскольку все субъекты Федерации имеют равное представительство (Россия, США, Швейцария — по два представителя, Австралия — по десять представителей) небольшие субъекты получают преимущество, так как их небольшое население имеет такое же представительство, как население крупных образований. Хотя в германском бундесрате и канадском сенате нет равного представительства субъектов Федерации, все равно меньшие по численности населения единицы имеют определенные преимущества в представительстве, не соответствующие пропорциональному соотношению численности населения в них. Исключением опять

является Австрия, где в бундесрате представительство земель примерно пропорционально численности их населения.

5. Децентрализация государственного управления. Определение степени централизации/децентрализации представляет значительную трудность. Чаще всего за основу берутся расходы и доходы центра и регионов. Однако многие исследователи считают, что целесообразнее сравнивать централизованное и нецентрализованное налогообложение. К последнему относятся, во-первых, налоги, собираемые субнациональными уровнями управления для самих себя, во-вторых, дополнительные налоговые ставки на налоги центра и доли определенных центральных налогов, автоматически передаваемые субнациональным уровням управления. При этом речь не идет о налоговых доходах, передаваемых центром субнациональным уровням (трансферт центра), а также обо всех налогах, связанных с социальным страхованием. Анализ ситуации в 22 развитых демократических государствах показывает, что исходя из этого критерия средний уровень централизации для 15 унитарных государств составляет 83 %, а для 6 федеративных — 58 %.

Пути и мотивы создания федераций и их влияние на развитие регионального уровня управления. Как известно, федерация представляет собой комплексное и всегда сознательно создаваемое государственное образование. Она может создаваться путем объединения независимых государств, как это произошло в США в 1787 г., в Канаде в 1867 г., в Австралии в 1901 г. Она может навязываться со стороны бывшими колонизаторами при предоставлении независимости, что было характерно для Латинской Америки и ряда Британских колоний. Такой «навязанный» федерализм редко бывает стабильным и способным к дальнейшему саморазвитию. В этом плане типичен пример недолго просуществовавшей Восточно-Африканской федерации, включившей в себя Кению, Танганьiku (теперь — Танзания) и Уганду. Наконец, третий путь (путь России, Бельгии, Германии, Австрии) — путь превращения унитарного государства в федеративное.

В основе создания федеративного государства лежат, как правило, определенные мотивы.

Во-первых, стремление максимально адекватно отразить гетерогенный (неоднородный) характер многонационального общества (Индия, Югославия, Нигерия, Россия).

Во-вторых, надежда на приобретение определенных политических выгод, на политическое и военное усиление. При этом речь может идти не только о противостоянии внешней агрессии, но и об усилении собственных возможностей для экспансии. Так, например, создатели Канадской федерации стремились обеспечить свое политическое и экономическое влияние на северо-запад континента в противовес конкуренции США.

В-третьих, сильнейшим мотивом для объединения может стать экономическая целесообразность и выгода. Австралийские федералисты были убеждены, что создание федерации будет способствовать быстро-

му экономическому развитию. Именно экономические причины заставили Великобританию участвовать в процессе создания западноевропейской федерации. Аналогичны и причины центристских тенденций в СНГ.

Если в первом случае инициатором процесса федерализации страны выступает, как правило, центр (хотя действия центрального правительства могут быть в определенной степени и навязаны ему различного рода национально-этническими и религиозными движениями, партиями или группами), то во втором и третьем — инициатива исходит от регионов.

Вне зависимости от того, какие конкретные причины лежали в основе создания федерации, очевидно, что она является ярким примером того, как можно организовать внутреннее управление государством, чтобы сделать это государство максимально конкурентоспособным на мировой арене. Однако очевидно, что, по крайней мере, на начальном этапе существования федеративного государства, политическая власть в значительной степени концентрируется в руках тех, кто инициировал процесс федерализации. Именно они и определяют правила игры, то есть реальный статус центрального и региональных органов управления.

Принципы построения федеративного государства. Федеративное государство обычно должно строиться на трех основных принципах, определяющих суть взаимоотношений между регионами и центром:

1. *Принцип автономии.* Федерация в целом и каждое из ее образований наделяются прерогативой принятия законов. Имеет место реальное разделение власти. Полномочия тех и других распространяются на строго определенные сферы деятельности. В этом плане автономия исключает всякое конкурирующее вмешательство федерации и ее субъектов в решение одного и того же вопроса, то есть каждый обладает собственными исключительными полномочиями.

2. *Принцип равенства.* Федерации не принадлежит опекунская власть, иначе говоря, политический контроль над ее субъектами в сфере компетенции последних. Сами же субъекты Федерации тем более не вправе навязывать ей свою волю. Как с точки зрения права, так и на практике все объединяющиеся в Федерацию единицы должны быть равны. Они подчинены лишь Конституции, которая устанавливает и разграничивает их компетенцию.

3. *Принцип участия.* Федеративное государство основывается на начальном распределении полномочий и средств их осуществления. Подобное разделение функций должно быть компенсировано наличием механизмов сотрудничества. Субъекты Федерации участвуют в руководстве на федеральном уровне, в первую очередь, через верхние палаты национальных парламентов.

Типология федеративных отношений. В общем виде, не с точки зрения конституционного закрепления, а с точки зрения реального соотношения сил, сложившегося между центром и субъектами Федера-

ции, канадские исследователи К. Кернаган и Д. Сигель выделяют следующие виды федерализма:

Квазифедерализм. Федеративное государственное устройство существует практически только на уровне законов, которые в реальной политической жизни не действуют. Сохраняется практически полный диктат центра. Субъекты Федерации представляют собой обычный уровень иерархической управленческой пирамиды централизованного государства.

Классический федерализм. Основным его принципом является такое разделение власти между центральным и региональным правительствами, при котором каждое из них в пределах своей компетенции координирует свои действия самостоятельно в условиях относительной автономии.

Кооперативный федерализм. Форма федерализма, при которой идет процесс постепенной «притирки» и согласования позиций между уровнями управления, при этом не столько законодательным и судебным путем, сколько наработкой опыта взаимодействия через постоянные консультации и координацию для совместных решений. Для этого типа федерализма характерна фрагментация власти внутри каждого уровня управления, жесткое функциональное разделение, формирование специфических связей между группами чиновников-профессионалов, действующих на различных уровнях государственного управления, в значительной степени закрытый для общественности характер этих связей.

Исполнительный федерализм. Концентрация и централизация власти высшими органами исполнительной власти как федерации в целом, так и ее субъектов, контроль за отношениями между центром и регионами со стороны политиков и официальных лиц с широким кругом функциональных интересов, крайне формализованные и широко освещаемые средствами массовой информации процедуры налаживания и совершенствования отношений между центром и субъектами Федерации.

Чрезвычайный федерализм. Существует в период глубоких социальных и экономических потрясений (войны, великая депрессия и т. п.). В этом случае субъекты Федерации добровольно передают часть своей компетенции центру на определенный период времени.

Федерализм с двойным лицом. Субъекты Федерации находятся в данном случае в неравном правовом положении, имеют различный конституционный статус. Соответственно их реальные права и возможности в значительной степени различаются. В отечественной литературе в данном случае принято говорить об асимметричном характере федерации.

В принципе ни одно из федеративных государств нельзя в полной мере отнести к какому-либо типу федерализма, скорее можно говорить о тяготении к одной из этих моделей или сочетании характерных черт нескольких из них. Так, для Российской Федерации в период до августа 1991 г. в значительной степени был характерен квазифедерализм (то

же самое можно сказать и о доперестроечном СССР), в настоящее же время начинают превалировать черты исполнительного федерализма.

Специфические черты приобретают региональное управление и политика в тех случаях, когда главной целью создания федеративного государства было предоставление автономии определенным группам населения, таким как религиозные и этнические меньшинства, особенно в тех случаях, когда они образуют ярко выраженные субобщности в плюралистическом обществе. В соответствии с типологией, предложенной Ч. Тарлтоном, целесообразно последовательно проводить различие между конгруэнтным и неконгруэнтным федерализмом. Конгруэнтные федерации состоят из территориальных единиц, социальный и культурный состав которых близок в каждом из субъектов Федерации и в федерации в целом. В полностью конгруэнтной федеральной системе субъекты Федерации представляют собой своего рода отражение в миниатюре важнейших характеристик федерации в целом. Соответственно, неконгруэнтные федерации состоят из субъектов, социальные и культурные характеристики которых сильно отличаются друг от друга и от федерации в целом.

Другой способ их различения — сравнение политических границ между субъектами Федерации и социальных границ между группами, такими, как религиозные и этнические меньшинства. В неконгруэнтных федерациях эти границы имеют тенденцию к совпадению, в конгруэнтных — к пересечению. Если политические границы определены таким образом, что они примерно соответствуют социальным границам, гетерогенность федеративного государства как целого трансформируется в высокую степень гомогенности на уровне субъектов Федерации. Другими словами, неконгруэнтный федерализм может сделать плюралистическое или полуплюралистическое общество менее плюралистическим путем создания относительно однородных меньших по размеру и численности населения территорий.

22.4. Особенности регионального управления в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (1993 г.) заложила основные принципы, «общие правила» построения подлинной федерации, а именно:

суверенитет Российской Федерации на всей ее территории; верховенство на всей территории страны федеральной Конституции и федеральных законов;

государственная целостность страны; единство системы государственной власти;

разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации;

равноправие субъектов Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Эти принципы стали необходимой базой для решения проблем национально-государственного устройства России, которое и было продолжено в последующий период.

К концу 1990-х гг. отчетливо обозначились основные проблемы и противоречия формирующейся федеративной системы. Основными из них стали:

— отсутствие четкого и хорошо продуманного разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— проблема соединения федерализма с правовым государством, проявившаяся в несоответствии нормативных и подзаконных актов, принятых субъектами Федерации Конституции РФ и федеральным законам;

— сохранение реального различия в статусе между республиками и регионами РФ;

— наличие в составе ряда краев и областей национальных округов, также являющихся субъектами федерации (так называемый парадокс «матрешки»);

— проблемы развития бюджетного федерализма.

На процесс развития федеративных отношений не могли не оказывать влияния и другие факторы социально-экономического порядка. Среди них следует особо выделить наличие таких проблем, как:

- возрастание противоречий между «бедными» (дотационными) и «богатыми» регионами;

- «идеология» экономического сепаратизма: появление территорий с льготными, особыми режимами природопользования, хозяйствования, налогообложения и т. п., охватившее почти четверть пространства России и около трети ее экономического и ресурсного потенциала;

- изменение региональных приоритетов России в результате продолжающихся геополитических сдвигов: неизмеримо возросла доля северных и тихоокеанских территорий, требующих солидной государственной поддержки.

Развитие российского федерализма находилось и под воздействием общего характера переходного периода: неизбежные издержки демократического реформирования государственного устройства страны при отсутствии подлинно демократической правовой культуры; унаследованная от Союза ССР асимметричность Федерации; излишняя фрагментация общероссийского рынка и, вероятно, в большей степени — стиль руководства Президента Б. Н. Ельцина, который в контексте внутрифедеративных отношений проявился в предпочтении использования разного рода неформальных методов воздействия, согласительных процедур и т. п. собственно правовым мерам, что с 1996 г. усугубилось отсутствием политической воли. Иными словами, к концу 1990-х гг. очевидным стал не столько кризис федеративного государства как такового, сколько кризис управления им.

Осознание наличия серьезных проблем в функционировании российского федерализма, оказывающих влияние на общую ситуацию в стране и вызывающих ослабление управляемости политическими и социально-экономическими процессами, заставило нового Президента РФ В. В. Путина начать процесс реформирования федеративных отношений.

Прежде всего, он нашел свое выражение в так называемом пакете президентских законодательных инициатив по укреплению государственности, направленных:

- на усиление контроля федерального Центра над властными структурами территорий;
- разграничение членства в Верхней палате ФС и пребывание в должности региональных руководителей;
- определение условий и порядка отстранения от власти лидеров субъектов Федерации, избираемых населением.

Соответственно, основными шагами в реформировании федеративных отношений стали:

- изменение способа формирования Совета Федерации;
- создание Государственного совета;
- создание конкретных механизмов ответственности представителей властей субъектов Федерации за нарушение общероссийского законодательства.
- создание федеральных округов (табл. 22.1);
- уточнение разграничения сфер компетенции между уровнями публичной власти.

Таблица 22.1

Федеральные округа Российской Федерации

Федеральный округ	Состав	Столица округа	Население, %
Центральный	17 областей, один город федерального значения	Москва	25,5
Северо-Западный	2 республики, 8 областей, один город федерального значения, один автономный округ	Санкт-Петербург	9,8
Южный	8 республик, 3 области, 2 края	Ростов-на-Дону	14,4
Северо-Кавказский	6 республик, 1 край	Пятигорск	6,7
Приволжский	6 республик, 8 областей, один автономный округ	Нижний Новгород	21,1
Уральский	4 области, 2 автономных округа	Екатеринбург	8,7
Сибирский	4 республики, 6 областей, 2 края, 4 автономных округа	Новосибирск	13,4
Дальневосточный	республика, 4 области, края, одна автономная область, 2 автономных округа	Хабаровск	5,0

В настоящее время с точки зрения совершенствования российского федерализма представляется важным сконцентрировать усилия на дальнейшем развитии и совершенствовании правовой базы федерализма. В частности, целесообразна разработка и принятие федеральных конституционных законов о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта и о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Необходима успешная реализация уже законодательно закрепленной судебной реформы, создание единой и эффективной системы судебной власти в стране, поскольку именно судебные органы являются инструментами, посредством которых исполняются решения, касающиеся нарушений федерального законодательства в регионах.

Таким образом, проводимые Президентом В. В. Путиным административные реформы способствуют преодолению кризиса управления Российской Федерацией. В арсенале федерального Центра теперь имеются легальные процедуры для контроля над ситуацией в регионах. Притом не только при крайних обстоятельствах (например, сецессия Ичкерии), но и в случае несоблюдения общегосударственных законов или нарушения конституционных прав граждан России, так сказать, в рутинном порядке. Последнее особо важно, поскольку существует целый ряд причин, делающих федеральное вмешательство более чем уместным, в частности, межэтнические трения и элементы дискриминации по национальному признаку.

В то же время необходимо отметить, что проведение реформ идет в русле сложившегося еще в 1990-е гг. так называемого исполнительного федерализма, позволяющего правящим элитам страны вести главным образом закулисный торг по ключевым вопросам, достаточно вольно трактуя Конституцию Российской Федерации, отодвинув на задний план представительные органы власти, не испытывая ни малейшего давления со стороны общественного мнения.

Это является результатом базового противоречия российского федерализма. В силу целого ряда особенностей — обширная территория, многонациональный состав населения, неравномерность экономического, социального и культурного развития регионов — федеративное устройство представляется для России оптимальным. Федералистская идея прочно утвердилась в ряду тех общественно-политических идеалов, которые разделяются подавляющим большинством рядовых граждан и политической элиты страны.

В то же время попытки взрастить федеративную идею в условиях неразвитого гражданского общества, дефицита демократической культуры, при отсутствии субстрата федерализма — уважения к либеральным ценностям — могут привести только к промежуточным результатам. Соответственно, подобно любой переходной форме, «исполнительный федерализм» несовершенен и противоречив, однако на данном этапе он, видимо, представляет собой предельно возможное приближение к федеративному идеалу. Это — приспособление федералистской

идеи к потребностям только еще формирующегося демократического и рыночного общества.

22.5. Основные направления региональной политики

Под региональной политикой обычно понимается особый вид государственной политики по регулированию экономического, социального, этнополитического, экологического развития страны в странственном (региональном) аспекте. При этом представляется целесообразным различать государственную региональную политику, проводимую центральными (федеральными) органами государственной власти в отношении регионов, и собственно региональную политику, проводимую органами управления регионов в отношении территорий, которые находятся под их юрисдикцией.

При определении основных направлений региональной политики западные специалисты в первую очередь обращают внимание на состав и причины территориального (регионального) неравенства. К ним чаще всего относят такие характеристики, как:

- масштабы, качества и направления использования природно-ресурсного потенциала, влияние которого может быть разноплановым;
- периферийное положение региона, его отдаленность от основных центров производства и потребления, что оказывает влияние на величину транспортных расходов, масштабы внутрирегиональных и межрегиональных связей;
- несовершенство структуры производства, связанное с технологической и организационной отсталостью, запаздыванием «инновационных вливаний»;
- агломерационные преимущества (большое пересечение в регионе межотраслевых связей) и агломерационные недостатки (перенаселение регионов);
- политические факторы, формы общей и региональной политики;
- социально-культурные факторы (степень образованности населения, наличие научных, учебных и культурных центров и т. д.);
- стадии экономического и технологического развития;
- физические факторы размещения (наличие транспортных систем, аэропортов, гаваней, телекоммуникационное обеспечение и др.).

Современная региональная политика возникла на основе объективных требований развития производительных сил. Главное — создание условий, которые позволяют лучше, эффективнее приспособиться к ужесточению конкурентной борьбы в мире за рынки сырья и сбыта, сферы приложения капитала.

Основными направлениями региональной политики за рубежом являются:

- децентрализация политико-административной власти и экономики, предоставление регионам все большей самостоятельности;

- выработка совместных стратегий экономического развития страны и регионов с учетом возможности использования собственного природно-ресурсного потенциала, обменов с соседними регионами;
- выравнивание уровней социального и экономического развития территорий;
- координация долговременных региональных программ, стратегических целей, региональной политики.

При этом базовыми критериями для принятия решений являются: сохранение устойчивого развития; эффективное использование ресурсов региона, выработку рациональной структурной политики, использование внешних источников роста и обменов для решения региональных задач.

Необходимо отметить, что региональная политика значительно различается в зависимости от того, идет ли речь о развитых или развивающихся странах.

Характерными чертами региональной политики развитых стран являются:

- освоение слаборазвитых («проблемных») регионов, а также реконструкция «депрессивных» регионов;
- децентрализация агломераций и территорий сверхконцентрации населения и промышленного производства;
- образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений, не связанных с существующими центрами промышленного производства.

Важнейшей задачей государственной региональной политики развивающихся стран является ускорение процесса социально-экономического развития, ликвидация последствий колониальной зависимости в экономике от бывших метрополий. Соответственно основными направлениями региональной политики выступают:

- интеграция всех регионов страны в единый национальный рынок, формирование единого рыночного пространства;
- смягчение противоречий между городом и деревней; регулирование процесса урбанизации;
- возможно более полное освоение национальных природных и трудовых ресурсов;
- рациональное размещение новых промышленных объектов.

Применительно к современному уровню развития региональной системы России в соответствии с базовым правовым документом «Основными положениями региональной политики в Российской Федерации» в качестве главных определены следующие цели и задачи:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан,

установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Однако реализация этих задач на практике станет возможной только в случае децентрализации власти путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, что должно способствовать повышению эффективности взаимодействия между федеральными и региональными органами власти. Одновременно представляется необходимым и решение такой сложной с политической точки зрения проблемы, как обеспечение действия принципа равноправия субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого региона.

Все это, естественно, требует дальнейшего совершенствования законодательного процесса. При этом необходимо учитывать мнение регионов еще на стадии разработки самой концепции законопроектов.

Каковы бы ни были причины создания регионального уровня, становится очевидным, что в полной мере федеральная или регионализованная система предлагает реальную альтернативу национальному уровню с точки зрения выполнения функций современного государства. Неизбежное усложнение политических структур уравнивается облегчением ноши на плечах центра благодаря тому, что основное определение политики во многих важных сферах осуществляется ближе к обыденным проблемам реальной жизни, часто путем стимулирования (использования) региональной лояльности и стимулирования межрегиональной конкуренции в целях поиска лучших решений.

Конечно, процесс регионализации весьма сложен, поскольку он требует готовности к пересмотру взгляда на государство и поддержки вертикального разделения властей, которое накладывает определенный отпечаток на систему государственного суверенитета.

Литература

Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

«Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации 03.06.1996 // Российская газета. — 1996. — 11 июня.

Васильева, Т. Становление федеративных отношений и практика Конституционного суда РФ // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. — М., 2000.

Золотарева, М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. — М., 1999.

Игнатов, В., Бутов, В. Регионоведение. — Ростов-н/Д, 1998.

Невинский, В. Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. — М., 2000.

Синягов, А. Вопросы создания систем управления регионом // Экономист. — 1993. — № 8.

Смирнягин, Л. В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, пред-рассудки. Серия «Научные доклады». № 63. — М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). ИНИОН. — М., 1996.

Современный федерализм: состояние и тенденции развития / отв. ред. О. Е. Кутафин. — М., 1999.

Столяров, М. Регионализм в Европе и в Российской Федерации // Международная жизнь. — 1997. — № 9.

Федеральные начала организации государственной власти в России. — М., 1996.

Федеративные отношения и региональное управление в России. — М., 1994.

Чиркин, В. Е. Современное федеративное государство: учеб. пособие. — М., 1997.

Hague, R., Hanop, M., Breslin, Sh. Comparative Government and Politics. — L., 1992. Handbook of Federal Countries, 2002. — Montreal, 2002.

Jelazar, D. Federalism and the Way to Peace. — N.Y., 1996.

Kenaghan, K., Siegel, D. Public Administration in Canada. — Ontario, 1991.

Lijphart, A. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. — L., 1984.

Meekison, J. P. (ed.) Intergovernmental Relations in Federal Countries. — Ontario, 2002.

Watts, R. Comparing Federal Systems. — Kingston, Ont., 1999.

Тексты законов РФ взяты из электронной информационно-правовой базы данных системы «Консультант Плюс».

Основные понятия

Регион, региональная политика, процесс регионализации, федерализм, субъект Федерации, «исполнительный» федерализм, бюджетный федерализм, предметы ведения, сферы компетенции, национально-культурная автономия, политико-административное образование.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «регион».
2. Каково различие в статусах регионов в унитарных и федеративных государствах?
3. Назовите основные этапы в формировании современной федеративной модели в России.
4. Раскройте основные противоречия существующей в настоящий момент модели федерализма.

5. В чем заключается основная направленность законодательных инициатив В. В. Путина по совершенствованию федеративных отношений?
6. Каковы главные задачи, которые должны быть решены благодаря созданию федеральных округов?
7. Какие дальнейшие шаги, по вашему мнению, необходимо предпринять для дальнейшего совершенствования российского федерализма?
8. Дайте сравнительный анализ региональной политики в зависимости от уровня политического и социально-экономического развития страны.

Глава 23

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДАМИ

С учетом постоянной интенсификации процесса урбанизации, в рамках государственного управления и политики возрастает значение решения проблем управления городами в широком значении этого слова, т. е. различными формами расселения, характерными для современного урбанистического мира.

23.1. Специфика современного города как объекта управления

XXI столетие открывает в процессе управления новые тенденции, в значительной степени продолжая развитие предыдущего периода.

Вторая половина XX в. была периодом развития быстрыми темпами системного подхода к проблемам управления. Это имело огромное значение для формирования теоретических основ управления городом. Рассмотрение города как большой, комплексной, многофункциональной системы повлекло за собой необходимость подробного описания данного объекта управления, а также рассмотрения отдельных элементов системы, связей, существующих между ними. Перед крупными городами встали проблемы управления, по масштабам аналогичные проблемам управления государственными системами. Однако эти проблемы отличаются от проблем государственного управления, прежде всего в связи с чрезвычайно высокой концентрацией¹ населения на крайне ограниченной территории.

Рассматривая место современных городов в системах более высокого порядка: территориальных и административных единицах, национальных государствах и надгосударственных образованиях (например, ЕС), можно выделить следующие варианты:

- малые города (с численностью населения до 20 тыс. человек) существуют как самостоятельные муниципальные образования, имею-

¹ В 1950 г. в десятку крупнейших городов входили Лондон, Париж, Москва, агломерация Рейн-Рур. В настоящее время они остались далеко за ее пределами. При этом самый большой город имел тогда население 12,3 млн человек (Нью-Йорк), а занимавший 10-е место — 4,4 млн (Калькутта). Определение численности населения в крупнейших городах представляет собой особую проблему. Актуальную информацию по этому вопросу можно найти на сайте: www.citypopulation.de.

щие собственную систему городского управления в рамках общенациональной системы МСУ, либо входят в состав других муниципальных образований (например, малые города Ленинградской области или Республики Коми, где МСУ сформировано на базе районов в составе субъектов РФ);

- полусредние и средние города (с численностью населения от 20 до 100 тыс. человек), как правило, обладают статусом муниципального образования, хотя их самостоятельность в значительной степени связана с моделью, принятой данной системой МСУ: в тех случаях, когда эта система ориентирована на модель «относительной автономии», которая предусматривает достаточно высокую степень самостоятельности муниципальных образований и стремится к созданию более крупных территориальных единиц (например, в северных странах), полусредние города часто оказываются также в составе более крупных муниципалитетов;

- большие города (с численностью населения более 100 тыс. человек) всегда автономны и часто функционируют на правах единиц надмуниципального уровня управления (графства в Великобритании, земельные районы в ФРГ и т. п.).

Классификация городов, принятая в РФ [Алексеев, Генисаретский, Щедровицкий, 1998], предусматривает, кроме выше названных типов городов, только так называемые крупные и крупнейшие города с населением свыше 500 тыс. человек. Однако приведенные выше цифры свидетельствуют о том, что современные города, в том числе и российские, часто далеко выходят за эту границу. В гораздо большей степени их размерам и прочим характеристикам соответствует модель, предложенная известным греческим урбанистом, создателем центра «Эквистика» К. Доксиадисом (о теории Доксиадиса см. подробнее в кн.: *Перцика Е. Н. Города мира*. М., 1998):

- компактный город, имеющий численность населения до 100 тыс. человек (в эту категорию войдут все названные нами группы городов российской классификации);

- агломерация, в состав которой, как правило, входят: более крупный город-ядро и несколько тяготеющих к нему относительно более мелких городов-спутников, создающих в целом достаточно крупную урбанизированную территорию, обладающую высокой степенью связанности всех составляющих ее элементов с помощью интенсивного экономического взаимодействия, развитой транспортной инфраструктуры, значительных потоков маятниковой миграции, а также интенсивного использования всем населением данной территориальной системы социальной инфраструктуры города-ядра. В РФ процессы агломерирования не столь интенсивны, как в Западной Европе, в связи с более низким уровнем урбанизации (приблизительно на 10 пунктов ниже) и с гораздо более обширной территорией, но уже в настоящее время можно выделить ряд территорий, где они протекают достаточно активно. Прежде всего, это Центральный район (вокруг Москвы),