

## BSR INTERREG III B project



**“Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes”**

# Russian

## I. Constitution, government and administration of Russian Federation

1. Constitutional System

2. Political System

3. Administrative System



Project part-financed  
by the European Union



# СИСТЕМА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1. Конституционная система, власть и администрация

### 1.1. Общее описание и основные сведения о конституционной системе

Действующая Конституция России была принята в 1993г после распада СССР Съездом народных депутатов России. По Конституции Россия является федеративным государством с республиканской формой правления. Российская Федерация (РФ) состоит из субъектов Федерации: республик (регионов, где преобладает какая-то не русская национальность; краев, (наиболее крупных регионов); областей (таких большинство); городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), которые по Конституции являются равноправными субъектами РФ. Система органов государственной власти регионов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами. Республики имеют свои конституции и законодательство, прочие субъекты Федерации имеют свои уставы и законодательство. Утверждая равноправие субъектов Федерации, Конституция, вместе с тем, допускает между Федерацией и субъектом двусторонние договорные отношения, которые, однако, не получили по сей день заметного распространения. Заложенные в Конституцию основные принципы соответствуют принципам, принятым в странах с развитой демократией.

Права и свободы человека признаны высшей ценностью. В развитие этого принципа Конституцией предусмотрены:

- многопартийность как основа политической системы;
- свобода средств массовой информации, объединений, митингов, демонстраций;
- частная собственность на землю и на хозяйственные комплексы (наравне с государственной и муниципальной собственностью);
- обеспечение жильем малоимущих;
- право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Народ России признан единственным источником власти. Конституция предусматривает свободные и всеобщие выборы Президента страны, представителей законодательных

органов России и ее регионов (субъектов Российской Федерации) и депутатов органов местного самоуправления.

Власть в стране подразделяется на самостоятельные ветви: представительную (законодательную), исполнительную и судебную. Законодательные власти представлены парламентом России (Государственной Думой) и законодательными органами регионов; исполнительная власть – правительством страны, главами и правительствами регионов, отраслевыми органами (федеральными и региональными); судебная власть – судебными органами различного уровня и юрисдикции. Муниципальный уровень не относится к органам государственной власти, но рассматривается как институт местного самоуправления.

Существенными положениями Конституции являются:

- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;
- право граждан на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты;
- приоритет международных соглашений России над российскими законами.  
соглашение

## **1.2. История конституционной системы**

Первая Конституция России была принята в 1918 году – через год после социалистической революции и эта Конституция полностью зачеркнула весь государственно-правовой опыт прежней России, ликвидировав существовавшие государственные институты. Конституция страны, которая с 1924г стала Союзом советских социалистических республик, неоднократно изменялась (в 1924, 1936 и 1977гг), однако наиболее существенные положения, затрагивающие политику и экономику, до принятия Конституции 1993 г. оставались неизменными:

- власть принадлежит советам рабочих и крестьян;
- отсутствие частной собственности не только на землю, но и на производственные предприятия, транспорт (помимо автомобилей), инженерную инфраструктуру и многоквартирный жилищный фонд;
- все решения о том, что нужно населению, принимались центром.

В Конституции 1924г появились положения, определяющие статус союзных республик и полномочия федерации в отношении них. Конституцией 1936 г была введена, а в Конституции 1977 г сохранена однопартийная система, на практике существовавшая задолго до этого. Важнейшая характеристика правовой системы, базировавшейся на всех

упомянутых конституциях, состояла в специфической организации обратной связи между партийными лидерами, принимавшими решения, и прочим населением: обратная связь осуществлялась путем последовательной борьбы с сигналами, идущими вразрез с принятым курсом. Другая важная характеристика состояла в отсутствии существующих в рыночных условиях естественных стимулов для развития эффективной экономики. В конечном счете эти предпосылки породили стагнацию и политики, и экономики.

### **1.3. Специфические черты конституционной системы**

Государственную власть на национальном уровне осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

#### Президент РФ

Президент РФ является главой государства, гарантом соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном законом порядке он принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

#### Парламент

Парламент (Федеральное собрание, ниже – ФС) является представительным и законодательным органом РФ, состоящим из двух палат: верхней палаты - Совета Федерации (СФ) и нижней палаты - Государственной думы (ГД). Федеральное собрание, осуществляет законодательную функцию в масштабе всей России, в том числе принимает законы о федеральном бюджете, осуществляет парламентский контроль. Палаты ФС самостоятельны. Они не подчинены друг другу, имеют собственные полномочия в законодательном процессе, самостоятельно их осуществляют. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов ГД. Наиболее важные законы подлежат после принятия ГД также рассмотрению СФ.

#### Правительство

Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти страны, состоит из Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России.

#### Судебная власть

Конституцией Российской Федерации предусмотрены: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, соответствующие суды субъектов Федерации. Конституционный Суд призван осуществлять контроль за всеми государственными органами в РФ, давать заключение о соответствии Конституции издаваемых нормативных актов, заключаемых международных договоров и решать

споры между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам. Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров. Финансирование судов производится только из федерального бюджета. В связи с принятием России в Совет Европы юрисдикция Европейского Суда распространяется и на территорию России.

#### Субъекты РФ (регионы)

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, устанавливаемые субъектами РФ самостоятельно в соответствии с Конституцией и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Каждый субъект РФ (регион) имеет выборный законодательный орган, главу исполнительной власти (губернатор или Президент республики), правительство и подчиненные ему органы. Существуют региональные суды различной юрисдикции: конституционные (для республик) или уставные (для прочих регионов), суды общей юрисдикции и арбитражные. Список субъектов Федерации входит в Конституцию России. Изначально он включал 89 регионов, с 1 декабря 2005 г. в результате слияния двух субъектов Федерации их число сократилось до 88. В настоящее время идут процессы объединения еще нескольких субъектов.

#### Муниципальные образования

По Конституции в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций управлением общественной собственностью, градостроительным развитием и охраной порядка занимаются выборные органы местного самоуправления – местные советы, которые принимают свои уставы, местные правовые акты, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, которые обычно создаются в границах административно-территориальных единиц, имеющих отличительные признаки. В России существуют следующие виды МО: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо часть внутригородской территории города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). На начало 2007 г. в России насчитывалось 24 510 муниципальных образований, из них 520 – городские округа, 1819 – муниципальные районы, 20 109 – сельские поселения. На некоторых территориях местные органы имеют два уровня – уровень муниципальных районов и уровень поселений. Муниципальные образования могут создавать свои предприятия а также ассоциации и союзы муниципалитетов для координации их деятельности. По федеральному закону о местном самоуправлении в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге – «в целях сохранения единства

городского хозяйства» полномочия органов местного самоуправления (которых более ста и в Петербурге, и в Москве) устанавливаются на региональном уровне – субъектами РФ. Эти полномочия в обоих городах невелики: территориальное планирование (генеральные планы), планировка территорий (детальные проекты для одного или нескольких кварталов) и регулирование землепользования осуществляются на региональном уровне. Муниципалитеты мегаполисов занимаются благоустройством территорий, внесением предложений в органы исполнительной власти по строительству социально значимых объектов, ведут учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, координируют работу общественных организаций.

#### **1.4. Фундаментальные принципы политической и конституционной систем**

По Конституции политические и административные функции существенно разведены. Представительство политических сил федеральных и региональных законодательных органов выбираются гражданами посредством всеобщих выборов. Администрация должна действовать в рамках принятых законов и нормативных актов, принимаемых на федеральном уровне и в регионах в соответствии с законами. Администрация регионов не подчинена прямо федеральной администрации, органы местного самоуправления не подчинены государственным органам.

В исключительном ведении РФ находятся:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория РФ;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- управление федеральной собственностью;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира;
- внешнеэкономические отношения РФ;
- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств;
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
- судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- федеральное коллизионное право;
- метеорологическая служба;
- федеральная государственная служба.

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

- обеспечение соответствия региональных конституций, законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ и федеральным законам;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими региональными природными ресурсами;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; охрана памятников истории и культуры;
- разграничение государственной собственности;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения; защиты семьи, социальной защиты, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- административное, административно-процессуальное, трудовое семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

Вопросы, не упомянутые Конституцией, находятся в региональном ведении. Поскольку Конституция является достаточно общим документом (основные положения которого приведены выше), то конкретные порядки формирования политической и административной систем определяются федеральными и региональными законами, которые изменяются достаточно динамично. Градостроительная деятельность не отнесена Конституцией ни к федеральному, ни к совместному ведению. Опираясь на принадлежность градостроительства к административному праву ее относят к области совместного ведения федерации и регионов.

#### **1.5. Разделение и взаимосвязь между политической и административной системами**

Независимость ветвей власти, как и в других странах, имеет целью предотвращение коррупции и исключения норм, направленных на интересы узкого круга представителей власти и бизнеса. Существуют установленные Конституцией средства взаимного влияния на законодательные решения за счет того, что исполнительные власти могут вносить законодательные предложения, вводить в действие принятые парламентами законы, за счет встреч депутатов с членами правительства, а также за счет специальных процедур согласования решений (создание согласительных комиссий) и взаимного выражения недоверия исполнительных и законодательных органов.

Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти регионов, а также между органами государственной власти регионов. В случае невозможности добиться согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то ГД и СФ в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов СФ и депутатов ГД, он подлежит подписанию Президентом и обнародованию. Аналогичные порядки взаимодействия законодательных и исполнительных органов применяются в регионах в соответствии с их конституциями. Административные функции для политиков не

характерны (за исключением позиций в политических партиях и в представительных органах), гораздо более типично вовлечение администраций в политику. Хотя губернаторы регионов возглавляют исполнительную власть, они имеют достаточно стимулов и возможностей участвовать в региональной (и даже национальной) политической деятельности. На других уровнях публичная политика гораздо менее характерна, однако административные решения чаще всего являются следствием политических ориентаций административных структур и отдельных лиц.

## **2. Политическая система**

### **2.1. Общее описание, история и основные сведения о политической системе**

Политическая система России находится в состоянии изменений. После развала советской системы провозглашенная новым руководством страны свобода партий и политических движений породила множество инициатив коммунистической, либеральной, центристской, националистической и религиозной направленности, причем в первые годы явно доминировала новая коммунистическая партия – КПРФ, имевшая большинство в ГД и в ряде регионов. Преобладание КПРФ в парламенте затрудняло проведение экономических реформ, весьма актуальных для страны, где ВВП снизился за 10 лет в несколько раз и среднедушевые доходы были в десятки раз ниже, чем в Западной Европе.

После распада СССР в границах России оставались регионы, ориентированные на выход из федеративного государства или, как минимум, на получение особого статуса (Чечня, Татарстан и др.). В качестве паллиативного решения с такими регионами заключались особые договоры, связанные с формой местного правления, статусом доминирующего в регионе языка и пр. Значительную роль в некоторых регионах играли свои элиты, связанные с региональными политическими лидерами и деловыми кругами. Первым заметным шагом по изменению политической системы ради укрепления «вертикали власти» введение в 2000 г семи федеральных округов, возглавляемых уполномоченными представителями Президента страны. Функции представителей – контролировать соблюдение законодателями регионов федерального законодательства. Этот административный шаг, сковывающий инициативы региональных законодателей, имел и политические цели.

Вторым шагом, инициированным и осуществленным в 2001 г сторонниками Президента в ГД, было формирование партии, ориентированной на поддержку президентских реформ – партии Единая Россия, которая получила статус центристской, как и большинство голосов

в ГД, во многих регионах. Одновременно существенно сократилось представительство в ГД коммунистов и на последних выборах (2003 г) не прошли в ГД установленный законом барьер (3%) партии либерального направления. Основными очагами воздействия политических сил на ситуацию в стране являются Государственная Дума, губернаторы регионов, затем – региональные собрания и, в гораздо меньшей мере – местные советы. Президент не является членом какой-либо партии, главы регионов, как правило, представляют партии. Свое влияние на граждан партии осуществляют за счет освещения своих программ и позиций в средствах массовой коммуникации, на митингах и в парламентах, если имеют в них своих представителей.

## **2.2. Политическая система на национальном уровне**

В ГД в 2005 г вошли четыре партии и небольшое количество депутатов, не представляющих партийные фракции, в том числе принадлежащих к партиям правого либерального крыла, но избравшихся не по партийным спискам.

Партия Единая Россия опирается на следующие основные установки:

- сильная президентская власть как гарантия политической стабильности и незыблемости конституционного строя;
- проведение административной реформы, совершенствование системы управления страной и оптимизация функций органов власти;
- контроль общества над властью через партии и общественные объединения;
- развитие общественного самоуправления, вовлечение граждан в управление общественными делами;
- повышение политической ответственности депутатов всех уровней;
- эффективная система социальных гарантий, перераспределение льгот в пользу реально нуждающихся;
- поддержка международной политики, направленной на повышение роли России в мире, участие России в процессе европейской интеграции;
- участие России в международных системах коллективной безопасности, защищающих мир от международного терроризма и экстремизма;
- защита прав и интересов российских граждан, соотечественников за рубежом;

КПРФ в своей программе подчеркивает следующие установки:

- установление власти трудящихся, патриотических сил, отстранение от власти мафиозно-компрадорской буржуазии;
- сохранение государственной целостности России, воссоздание обновленного Союза советских народов, обеспечение национального единства русского народа;
- укрепление политической независимости и экономической самостоятельности Союза, восстановление его традиционных интересов и позиции в мире;

- обеспечение гражданского мира в обществе, разрешение разногласий и противоречий законным путем, на основе диалога;
- спасение научного потенциала, оборонного комплекса.

Либерально-демократическая партия (ЛДПР):

- отказ от федеративного устройства и создание унитарного государства (поскольку существующие границы субъектов Федерации не отражают ни национального состава населения, ни экономической самодостаточности регионов, Россия должна быть преобразована из федеративного в унитарное государство без национальных республик или округов как субъектов государства);
- главы губерний назначаются указами Президента России и подотчетны ему в своей деятельности. Формируется вертикаль исполнительной власти вплоть до отдельных населенных пунктов;
- основные СМИ должны находиться в государственной собственности и функционировать под демократическим многопартийным контролем;
- резкое усиление силовых структур в области государственной безопасности;
- воссоздание на добровольной основе Российского государства в его естественных границах, и, прежде всего, воссоединение с Белоруссией, Украиной и некоторыми другими;
- пересмотр политики разоружения с учетом интересов национальной безопасности России;
- возрождение мощного государственного сектора экономики, поддержка национальных производителей.
- эффективное использование географического положения России - оперативное создание скоростных транспортных коридоров «Восток – Запад» и «Север – Юг».

Партия «Родина» ориентирована на следующие установки:

- консолидация российского народа путем законодательного закрепления главной цели для всего общества – формирование сильного государства, способного обеспечить достойную жизнь каждого гражданина России;
- создание постоянно действующего механизма переговорных процессов для согласования интересов различных социальных групп как способа формирования общенациональной стратегии всего российского общества;
- формирование системы ответственности всех слоев и групп российского общества за совместное продвижение к общей согласованной цели;
- создание единой системы контроля за процессом движения к общей согласованной цели;
- защита принципа равенства всех субъектов Российской Федерации;
- защита молодежи как основного стратегического ресурса будущего страны.

<http://gd2003.cikrf.ru/partii.html>

Действующее законодательство не связывает деятельность в исполнительных органах власти России или функции главы региона с партийной принадлежностью. В настоящее время большинство глав регионов принадлежат к партии «Единая Россия», фактическая партийная принадлежность работников исполнительной власти страны и регионов мало освещена, мало обсуждается и, судя по данным социологических опросов, мало волнует население. Вместе с тем, в законодательство внесены изменения, предусматривающие голосование в ГД исключительно за партии и дающие возможность партии, получившей большинство в парламенте, активного участия в формировании правительства. Инициатива рассчитана на повышение политической ответственности партий и активизацию участия граждан в выборах. Действующим законодательством запрещена партийная деятельность судьям, работникам прокуратуры и военнослужащим.

### **2.2.1. Органы государственной власти**

Президент избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд. Порядок формирования СФ и выборов депутатов ГД устанавливается федеральными законами. Депутатский корпус СФ формируется раз в 4 года по два представителя от каждого субъекта Федерации. Однако метод отбора представителей менялся. В первом созыве представители регионов выбирались населением. Во втором созыве регионы представляли в СФ главы представительной и исполнительной властей. По действующему на 2006г федеральному закону представительная власть региона выбирает своего представителя, глава региона назначает представителя исполнительной власти. ГД избирается сроком на четыре года. Депутаты ГД (их 450) избираются гражданами РФ раз в 4 года на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно Конституции РФ Президент может инициировать досрочный роспуск ГД в трех случаях: 1) после трехкратного отклонения данной палатой представленных главой государства кандидатур Председателя правительства; 2) если ГД в течении трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ; 3) при отказе этой палатой в доверии Правительству РФ, если его председатель сам поставил вопрос о доверии Правительству. Работу палат ФС возглавляют избранные их членами спикеры и вице-спикеры. В палатах ФС сформированы близкие по своим профилям комитеты, из которых наиболее значительные:

- по конституционному законодательству и государственному строительству;
- по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;

- по труду и социальной политике;
- по бюджету и налогам;
- по промышленности, строительству и наукоемким технологиям;
- по региональной политике;
- по международным делам;
- по вопросам местного самоуправления.

### **2.2.2. Функции федерального уровня**

Президент страны должен принимать меры по охране ее суверенитета, независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определять основные направления внутренней и внешней политики государства, представлять РФ внутри страны и в международных отношениях, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту, СФ и его членам, депутатам ГД, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также судебным органам высшего уровня по вопросам их ведения. Все законопроекты вносятся в ГД. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

На федеральном уровне существуют два органа с совещательными функциями. Государственный Совет состоит из региональных глав и вправе обсуждать по представлению Президента РФ проекты федеральных законов и нормативных актов. Общественная Палата включает 126 известных представителей общественности (писателей, ученых, мэров городов и пр.), ее главная задача – обсуждение законопроектов и выдвижение социальных инициатив.

### **2.2.3. Задачи национального уровня**

Общие задачи федеральных органов власти определяются их функциями и полномочиями, конкретизируются в ежегодном послании Президента страны Федеральному Собранию, в выступлениях глав органов власти. Полномочия органов власти являются инструментами решения задач. В круг полномочий Государственной Думы помимо законотворческой деятельности входит:

- дача согласия/отказ в согласии Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Принятые ГД федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение СФ. Федеральный закон считается одобренным СФ, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен СФ. В случае отклонения федерального закона СФ палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению ГД. Обязательному рассмотрению в СФ подлежат принятые ГД федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- федеральных фондов регионального развития;
- ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- войны и мира.

К ведению СФ, кроме того, относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, прокурора Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Постоянные задачи Правительства – реализация установленной Президентом политики в рамках действующего законодательства. К числу наиболее приоритетных задач последних лет относят: рост ВВП, снижение уровня инфляции, рост доходов населения (прежде всего – бюджетников), выявление факторов развития секторов экономики, помимо добычи природного сырья.

## **2.3. Региональный уровень политической системы**

### **2.3.1. Органы регионального уровня**

Высшим политическим органом региона по Конституции является его законодательное собрание, депутаты которого избираются раз в 4 года. Вместе с тем, в большинстве регионов велика политическая роль глав исполнительной власти, большинство из которых принадлежит партии «Единая Россия». Законодательные органы во всех регионах многопартийны. Количество депутатов и структура региональных законодательных собраний определяются уставом региона (для республик – их конституцией). Население региона до 2005 г выбирало главу исполнительной власти региона. С 2005 г. по новому федеральному закону кандидатура главы региона предлагается Президентом страны на утверждение законодательного собрания региона. Это изменение встретило активную критику, прежде всего, со стороны политиков либерального крыла. Защитники нового порядка считают, что таким образом губернаторы будут более внимательны к позиции регионального законодательного собрания и появляется возможность влияния центра на региональные политические и финансовые элиты, действующие в своих интересах. Глава исполнительной власти формирует правительство, основные требования к которому определяются региональным законом. Структура правительства региона представляется на согласование законодательного органа.

### **2.3.2. Функции регионального уровня**

Регионы автономны в вопросах, подлежащих по Конституции их ведению. Участие регионов в вопросах совместного ведения регионов и РФ определено федеральным законодательством. Реальные возможности регионов определяются поступлениями в региональный бюджет, которые по регионам различаются на душу населения в десятки раз. Ежегодно около 70 регионов получают финансовую поддержку центра. Среди регионов-доноров постоянно оказываются Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области, Татарстан, Тюменская, Томская области и несколько других. В последнее время активно обсуждается расширение полномочий регионов в части использования природных ресурсов: лесных и водных.

### **2.3.3. Задачи регионального уровня**

Регионы принимают свои уставы и местные законы, формируют законодательные, исполнительные и судебные органы, управляют своей собственностью, устанавливают местные налоги, принимают бюджеты, регулируют территориальное устройство, принимают схемы территориального планирования и программы в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития. Законы, принятые региональными законодательными органами поступают на подпись главе региона. Если закон не подписан главой региона, то законодательный орган может его принять в два третьих голосов. В компетенцию губернатора, кроме того, входит:

- представление региона в РФ, подписание соглашений с РФ и иными регионами;
- внесение на рассмотрение Президента страны и Правительства страны проекты федеральных правовых актов;
- осуществление законодательной инициативы на уровне региона;
- формирование органов исполнительной власти региона (при участии регионального законодательного органа) и контроль их деятельности.

## **2.4. Местный уровень политической системы**

### **2.4.1. Органы местного уровня**

Местное самоуправление призвано регулировать деятельность населения по решению местных вопросов. К органам местного самоуправления относятся выборные и иные органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти но подотчетны населению. В состав органов самоуправления входят представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган и могут входить иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования, если они обладают собственными полномочиями по вопросам местного значения. В мелких муниципальных образованиях полномочия представительного органа может выполнять сход граждан. Для решения вопросов местного значения могут проводиться референдумы. Действия органов местного самоуправления могут обжаловаться в судебном порядке.

### **2.4.2. Функции местного уровня**

По федеральному закону функции (предметы ведения) местного самоуправления включают:

- принятие местных уставов;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- формирование организаций для выполнения местных задач.

Автономия местного самоуправления существенно ограничена доступностью финансовых ресурсов.

### **2.4.3. Задачи местного уровня**

Задачи органов местного самоуправления включают:

- социально-экономическое развитие территории;
- содержание и использование муниципального жилого и нежилого фонда, дошкольных учреждений, учреждений здравоохранения;
- охрана санитарного благополучия, общественного порядка,
- регулирование планировки и застройки территорий;
- контроль за использованием земель, местных водных объектов, недр;
- организация местной инженерной и транспортной инфраструктуры;
- сохранение памятников культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- создание условий для трудовой занятости населения, развития физкультуры и спорта;
- охрана окружающей среды и обеспечение противопожарной безопасности.

Указанные предметы ведения не распространяются на муниципальные образования в пределах городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, где полномочия многочисленных местного самоуправления определены региональными законами и сведены к минимуму. Существенным ограничением для деятельности органов местного самоуправления, особенно для сельских поселений, являются их бюджеты. Часто сельские муниципальные образования просто выполняют функцию обычных исполнителей решений, принимаемых районами, на территории которых они расположены. Законом предусматривается приведение в соответствие налоговых источников и расходных обязательств.

### **2.5. Промежуточные уровни политической системы**

В политике, направленной на реформирование системы местного самоуправления, включая вопросы изменения границ муниципальных образований, участвуют региональные ассоциации муниципалитетов (около 30 активных ассоциаций) и Российский конгресс муниципальных образований, объединяющий почти все существующие ассоциации. 7 июля 2006 года советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации создано Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс). Оно отвечает установленным статьей 67 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» критериям единого общероссийского объединения муниципальных образований, которое взаимодействует с федеральными органами и с международными ассоциациями муниципалитетов.

[http://www.russia-today.ru/2004/no\\_15/15\\_local\\_admin\\_2.htm](http://www.russia-today.ru/2004/no_15/15_local_admin_2.htm),

[http://www.yavlinsky.ru/said/direct\\_speech/index.phtml?id=2435](http://www.yavlinsky.ru/said/direct_speech/index.phtml?id=2435)

## **2.6. Дополнительная информация о политической системе**

Критики сложившейся в России политической системы считают, что бизнес глубоко проник в российскую политику, превратив часть властных функций в форму предпринимательства, способствуя коррумпированности власти. Один из путей улучшения ситуации критики видят в формировании законодательной базы для цивилизованного лоббизма. Несмотря на определенные успехи в экономике многие политические силы признают следующие дефекты системы:

[http://www.yavlinsky.ru/said/direct\\_speech/index.phtml?id=2435](http://www.yavlinsky.ru/said/direct_speech/index.phtml?id=2435)

- С появлением партии, ориентированной на поддержку Президента и представленной большинством, ГД потеряла свое значение, т.к. практически все законодательные инициативы исполнительной власти проходят без эффективно оппозиции и значимых дискуссий – их прохождение гарантировано. Такова же ситуация во многих регионах, где Единая Россия представляет большинство в местных парламентах.
- Население не может продуктивно воздействовать на политическую систему, поскольку в выборах участвует множество политических сил, не всегда имеющих ясные программные различия, избранные депутаты меняют свои политические ориентации и партийную принадлежность, состав федерального и региональных правительств мало зависим от партийного состава законодательных органов.
- Огромную роль в системе власти играет коррупция, связь всех ветвей власти с обладателями капитала. Уровень доверия ко всем ветвям власти на всех уровнях весьма низок – единственное исключение составляет Президент, на 2005 г пользующийся доверием большинства.
- Сохраняется перекос экономики в пользу отраслей, добывающих природное сырье и ориентированных на экспорт.
- Наряду с формированием весьма состоятельного сословия до сих пор доходы 20% населения не достигают законодательно установленного прожиточного минимума; огромны территориальные экономические различия: разница в ВРП между Москвой и отсталыми регионами составляет 8-12 раз.
- Базы для формирования региональных и, тем более, местных бюджетов не соответствуют объемам возложенных на эти бюджеты функций, но, как правило, гораздо ниже.

Сторонники усиления «властной вертикали» критикуют недостаточно активные шаги Президента по ее укреплению, недостаточное внимание к усилению политического влияния РФ на международном уровне, ослабление позиций РФ среди бывших республик СССР. Сторонники гражданских свобод критикуют шаги по усилению «властной вертикали», которые, по их мнению, ослабляют влияние народа на власть.

Велика концентрация власти в руках Президента. Несмотря на то, что по Конституции РФ исполнительную власть осуществляет правительство, именно Президент является фактическим главой всей исполнительной власти. Целесообразность такой ситуации является основным предметом политических дискуссий: одни утверждают, что переходный период в любой стране преодолевается успешно только сверху, другие опасаются отката в недавнее прошлое, далекое от демократии.

В расчете на предсказуемость политических ориентаций избранных, консолидацию партий правого крыла, на независимость партий от финансовых групп изменена система формирования ГД. Федеральным законом принято голосование в ГД только по партийным спискам (до 2005г могли выставлять свои кандидатуры и независимые депутаты), поднят с 3% до 7% барьер прохождения в ГД, депутат, вышедший из партии, теряет свой депутатский статус. Предусмотрено бюджетное финансирование избирательных компаний партий, имеющих более 50 тысяч членов.

Состояние местного самоуправления критикуется как противниками государственной власти, так и самой властью. Признается, что местное самоуправление в России имеет весьма неопределенный статус, девальвирующий его ценность в глазах населения, выросшего при авторитаризме, и испытывающего уважение к власти только в лице всемогущего государства. Местные органы, не обладающие фискальной автономией и зависящее не от эффективности собственной деятельности, а от политического расклада сил в регионе, сегодня не способны удовлетворительно решать проблемы местного населения. Критики полагают, что успешность действий МСУ должна зависеть от того, насколько успешно мэр проводит политику инвестиционной привлекательности территории, взаимодействует с крупным бизнесом и способствует развитию малого. МСУ должно иметь бюджет, независимый от высших уровней власти и формируемый из определенных законом налогов. В таком случае населению будет понятно, что ресурсы идут на содержание школ, ремонт дорог и выполнение других обязанностей, возложенных на муниципалитет. Существенно изменить сложившуюся ситуацию может только более активным вовлечением в экономический оборот земли и недвижимости.

Тогда налоги на землю и недвижимость станут, как и в большинстве стран, одним из основных источников финансирования местного самоуправления.

С 2006 г. реализуется новый федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон направлен на более четкое разграничение компетенций, задач, финансовых и имущественных ресурсов двух уровней государственной власти и двух уровней местного самоуправления. В ходе реализации Закона произошло уточнение границ муниципальных образований нижнего уровня (сельские и городские поселения), в расчете на пешеходную доступность. Муниципальные районы (верхний муниципальный уровень) включают группы поселений. Вопросы поддержания общественного порядка, транспортной и инженерной инфраструктур, связывающих поселения входят в компетенции районов. Задачи поселений, входящих в муниципальный район, включают территориальное планирование, документацию по планировке территорий, принятие правил землепользования и застройки, развитие местной инфраструктуры. Большие города, получившие статус городского округа, имеют компетенции обоих муниципальных уровней. Региональные структуры ответственны за обеспечение муниципалитетов необходимыми ресурсами.

[http://www.polit.ru/research/2005/01/27/polit\\_system.html](http://www.polit.ru/research/2005/01/27/polit_system.html)

По мнениям ведущих политических сил (включая Президента страны, ФС и ГД) в числе наиболее актуальных законодательных актов, направленных на совершенствование политической системы России, рассматриваются:

- закон о коррупции;
- закон о межбюджетных отношениях, задача которого привести в соответствие полномочия и доходы бюджетов на разных уровнях;
- законодательство о передаче более значительных полномочий от Федерации регионам;
- совершенствование законодательства о местном самоуправлении.

### **Уровни, конкретные аспекты политической системы**

АСПЕКТЫ УРОВНИ	ОРГАНЫ	ПОЛНОМОЧИЯ	ЗАДАЧИ
<b>Националь- ный уровень</b>	Президент РФ - глава государства	<ul style="list-style-type: none"> <li>• назначает (с согласия ГД) Председателя Правительства</li> <li>• принимает решение об отставке Правительства</li> <li>• представляет ГД кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка</li> <li>• представляет в СФ кандидатуры для назначения на должности судей высших судебных инстанций</li> <li>• формирует и возглавляет Совет Безопасности</li> <li>• формирует Администрацию Президента РФ</li> <li>• назначает и освобождает полномочных представителей Президента в федеральных округах, высшее командование Вооруженных Сил, дипломатических представителей, губернаторов регионов(как предложения региональным представительным органам)</li> <li>• распускает ГД по установленной процедуре</li> <li>• осуществляет законодательные инициативы</li> <li>• Подписывает федеральные законы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Защита Конституции</li> <li>• Основные направления внутренней и внешней политики государства</li> <li>• Охрана суверенитета страны, государственной целостности</li> <li>• Согласованное взаимодействие органов власти</li> </ul>

Федеральное Собрание (ФС - Верхняя палата Парламента РФ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодательные инициативы</li> <li>• Рассмотрение принятых ГД основных федеральных законов (о бюджете, налогах, эмиссии, ратификации международных договоров и др.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Утверждение налогов и сборов федерального бюджета</li> <li>• Проблемы финансового регулирования</li> <li>• Утверждение международных договоров</li> <li>• Демаркация и контроль государственных границ</li> <li>• Проблемы войны и мира</li> <li>• Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации</li> <li>• Утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения</li> <li>• Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории страны</li> <li>• Назначение выборов Президента РФ</li> <li>• Отрешение Президента РФ</li> <li>• Назначение на должность судей высших судебных органов</li> </ul>
Государственная Дума(ГД - нижняя палата Парламента РФ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие федеральных законов</li> <li>• Запросы Президенту и Правительству</li> <li>• Депутатские расследования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства</li> <li>• Решение вопроса о доверии Правительству</li> <li>• Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка, Уполномоченного по правам человека,</li> <li>• Объявление амнистии,</li> <li>• Выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.</li> </ul>
Государственный Совет при Президенте РФ (губернаторы, Президенты регионов)	Консультативные функции	Рассмотрение по предложению Президента РФ проекты федеральных законов и указов.

	Общественная Палата при Президенте РФ (126 авторитетных общественных представителей, выдвинутых различными институтами)	Консультативные функции	Экспертиза законопроектов, социальные инициативы
<b>Региональный уровень</b>	Высший законодательный орган субъекта Федерации	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие регионального законодательства</li> <li>• Контроль действий исполнительных органов</li> </ul>	Определены региональным уставом и доминирующей политической партией. Близки к задачам Парламента РФ, но на региональном уровне
<b>Местный уровень</b>	Местный совет городского округа	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие местных нормативных правовых актов.</li> <li>• Распоряжение муниципальной собственностью</li> <li>• Установление местных общественно значимых приоритетов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие местного устава, утверждение местного бюджета, генерального плана, правил застройки</li> <li>• Контроль действий местной администрации</li> </ul>
	Местный совет муниципального района	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие местных нормативных правовых актов</li> <li>• Распоряжение муниципальной собственностью</li> <li>• Установление местных общественно значимых приоритетов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие местного устава, утверждение местного бюджета, генерального плана, правил застройки</li> <li>• Контроль действий местной администрации</li> </ul>
	Местный совет поселения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие местных нормативных правовых актов</li> <li>• Распоряжение муниципальной собственностью</li> <li>• Установление местных общественно значимых приоритетов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принятие местного устава, утверждение местного бюджета, генерального плана, правил застройки</li> <li>• Контроль действий местной администрации</li> </ul>

### **3. Административная система**

#### **3.1. Общее описание, история и основные сведения об административной системе**

Главными административными структурами в России являются Правительство России, правительства регионов и администрации регионов, администрации муниципальных образований. Слабая развитость в России гражданского самосознания и институтов гражданского общества имеет своим следствием определенные установки и традиции, влияющие на формирование современной и политической и административной систем. При всей ориентации российских законов на европейские ценности, критики отмечают, что в российском обществе основным мобилизирующим и консолидирующим политическим механизмом, до сих пор остаются конкретные политические фигуры, а не партии, политические движения и органы государственной власти, а также, что российский чиновник служит не столько закону, сколько «лицам» - будь то непосредственное начальство, глава государства или представители бизнеса. Учреждение президентства в начале 1990-х гг. происходило на фоне углубляющегося экономического и политического кризиса, обострения межнациональных отношений, в условиях ослабления исполнительной власти, ее единства. Реализация законов проходила трудно, не принимались необходимые меры по их осуществлению со стороны органов государственного управления, росла несогласованность союзного и республиканского законодательства. К тому же представительным органам не удавалось оперативно сформулировать эффективно действующие органы государственного управления, обеспечить с ними должное взаимодействие, не вмешиваясь в их текущую деятельность. Сильная президентская власть была призвана обеспечить стабильность, наладить действенное государственное управление, исполнение законов. Российский Президент наделен большими реальными полномочиями, которые применяет самостоятельно. Он не подчинен никакому органу власти, получая свои полномочия от народа на основе Конституции РФ, не несет за свой политический курс, проводимую политику, за свои законные действия политической ответственности перед парламентом. Исключение лишь составляет юридическая ответственность его в случаях обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, с соблюдением сложной в несколько этапов процедуры отрешения, осуществляемой палатами ФС. Глава государства обладает, таким образом, неприкосновенностью, что обеспечивает повышенную защищенность, устойчивость президентской власти.

<http://dissertation2.narod.ru/avtoreferats7/i14.htm>

По оценкам многих критиков российская бюрократия обладает чрезмерными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству исполнительной власти. При этом, несмотря на огромное число чиновников (около 1,5 миллионов или чуть более 1% населения), в стране на всех уровнях и во всех структурах власти тяжелейший кадровый голод – нехватка квалифицированных управленцев. Коррупции органов исполнительной власти до последнего времени способствовали пересекающиеся функции отдельных министерств и осуществление одними и теми же органами функций по принятию решений и контролю их законности.

<http://dissertation2.narod.ru/avtoreferats7/i14.htm>

Каждый регион имеет свое правительство. Как и в России в целом, на региональном уровне при принятии ключевых решений чрезвычайно велика роль первого лица. Большинство органов местного самоуправления также имеет своих глав и свои администрации. Бюджеты страны и регионов предлагаются соответственно правительствами страны и регионов и принимаются законодательными органами. Бюджеты муниципальных образований принимаются в соответствии с их уставами. Размеры отчислений в бюджеты разных уровней назначаются ежегодно, но не могут быть менее минимальных процентов, определенных федеральным законом. Основными источниками федерального бюджета являются налог на добавленную стоимость, акцизы на минеральные виды сырья и водочные изделия. Основными источниками регионального бюджета – налог на прибыль и подоходный налог с физических лиц, налоги на имущество. Местный бюджет прежде всего пополняется за счет налога на доходы физических лиц, земельного налога и доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности.

## **3.2. Национальный уровень административной системы**

### **3.2.1. Институты национального уровня**

В 2004 г Президент инициировал административную реформу, целью которой было сокращение количества министерств, разделение функций распределения ресурсов и контроля за их распределением и использованием, ликвидация дублирующих функций. После реформы федеральная исполнительная власть состоит из 16 министерств и десятков федеральных служб и федеральных агентств, часть из которых подчинены конкретным министерствам. Правительство возглавляет председатель Правительства, назначенный Президентом при одобрении ГД.

### **3.2.2. Функции национального уровня**

В настоящее время Президенту подчинены: Министерство внутренних дел, Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции. Деятельность Президента страны обеспечивает Администрация Президента, в которую входят его советники, помощники и референты. Председателю Правительства подчинены глава Правительственной Администрации и министерства: здравоохранения и социального развития; информационных технологий и связи; культуры и массовых коммуникаций; образования и науки; природных ресурсов; промышленности и энергетики; регионального развития; сельского хозяйства и рыболовства; транспорта и связи; финансов; экономического развития и торговли.

Федеральное министерство вырабатывает общую политику отрасли, принимает нормативные правовые акты и несет политическую ответственность за состояние дел в подотчетной ему сфере. Однако при этом оно не обладает полномочиями выдавать лицензии, принимать решения по отношению к конкретным организациям и лицам, управлять федеральным имуществом. Наряду с министерствами существуют федеральные службы и агентства. Федеральная служба следит за исполнением гражданами и организациями требований, установленных законом. Федеральное агентство оказывает государственные услуги и управляет федеральным имуществом, финансирует подчиненные структуры и выступает заказчиком федеральных программ в отрасли, но оно не вправе устанавливать правила поведения и осуществлять надзор за отраслевой деятельностью (выдавать разрешения, лицензии, квоты и т.п.).

### **3.2.3. Задачи федерального уровня**

Задачи Правительства РФ включают:

- обеспечение единства национальной политики в области финансов, культуры, науки, образования, здравоохранения, социальной помощи, экологии;
- надзор за использованием федерального бюджета;
- управление федеральной собственностью;
- действия по обеспечению национальной обороны и безопасности, международной политики, законности, гражданских прав и свобод, защиты собственности и борьбы с преступностью.

Министерства внедряют стратегии и планы развития своих отраслей, выносят предложения об их финансировании, контролируют реализацию планов, программ и отчитываются перед Правительством РФ.

Задачи федеральных министерств определяются их отраслевым профилем. Министерства формируют политику и планы развития отраслей, участвуют в

формировании соответствующей нормативно-правовой базы, выносят предложения по бюджетному финансированию отрасли, контролируют реализацию планов и программ, отчитываются перед Правительством.

Территориальное планирование находится в ведении Министерства регионального развития, уполномоченного выработать национальную политику и внедрять нормативное регулирование социально-экономического развития регионов РФ и муниципальных образований. В его задачи входят проблемы административных границ, разграничения полномочий федерального, регионального и местного уровней, касающихся строительства, архитектуры, территориального планирования, жилищного строительства, общественных инфраструктур, и национальная политика в России. Министерство представляет Правительству РФ проекты законов и подзаконных актов, выпускает федеральные нормативы по планированию, устанавливает процедуры согласования и принятия документов территориального планирования и документации по планировке территории, устанавливает стоимость социального жилья, определяет принципы установления тарифов платежей за содержание жилья и инфраструктур, управляет разработкой федеральных целевых программ развития регионов. Министерству регионального развития подчинено Агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, управляющее конкурсами на проектирование и строительство федеральных объектов. В обязанности Агентства входят услуги по строительству и ремонту при чрезвычайных ситуациях и управление операциями с использованием федеральной собственностью.

Надзор соблюдения законодательства в сфере природопользования осуществляется Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, подчиненной Министерству природных ресурсов. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения. Охрана культурного наследия находится в ведении Министерства культуры и массовых коммуникаций, в состав которого входит Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Федеральная антимонопольная служба, не входящая в состав министерства, контролирует соблюдение законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг, о естественных монополиях, о рекламе.

Федеральная исполнительная власть имеет в регионах свои территориальные органы (часто обслуживающие несколько регионов), уполномоченные контролировать

деятельность на местах в отраслевом разрезе, в том числе органы, контролирующие охрану окружающей среды, использование природных ресурсов, охрану культурных ценностей, санитарную обстановку, готовность к предотвращению чрезвычайных ситуаций, использование государственного имущества.

### **3.3. Региональный уровень административной системы**

#### **3.3.1. Институты регионального уровня**

Общее руководство на региональном уровне осуществляют главы регионов, которые могут иметь нескольких заместителей. Региональная исполнительная власть имеет статус правительства, членами которого являются, как правило, заместители главы региона и председатели основных отраслевых подразделений – комитетов или департаментов. Структура правительства определяется региональным уставом (или для республик – конституцией), структура отраслевых и территориальных подразделений исполнительной власти определяется главой региона. Необходимость и порядок согласования персонального состава правительства депутатами определяется уставом региона (конституцией региона для республик).

#### **3.3.2. Функции регионального уровня**

Региональное правительство определяет проблемы и стратегию регионального развития, разрабатывает и вносит на рассмотрение законодательного органа бюджет региона, финансирует подчиненные подразделения, принимает целевые программы регионального развития, может заключать соглашения с федеральными исполнительными органами о взаимной передаче каких-либо полномочий. Ответственность отраслевых органов определяется положениями об этих органах, принимаемых главой региона. Руководители отраслевых комитетов и департаментов издаю акты по вопросам, отнесенным законодательством к их компетенции и приказы по своим подразделениям. Крупные регионы могут делиться на административные районы (не являющиеся муниципальными образованиями) со своими исполнительными органами, подчиненными региональным и ответственными за состояние и развитие района.

#### **3.3.3. Задачи регионального уровня**

Региональное правительство несет ответственность за исполнение бюджета, управление региональным имуществом, за соответствие федеральным нормативным актам, за экологическую ситуацию в регионе, права и свободы, общественный порядок, криминогенную обстановку. От регионального правительства зависит социально-экономическое развитие региона, действия бизнеса, связанные с использованием общественных ресурсов региона. Региональное правительство должно отчитываться

перед главой региона и перед представительным органом. Исполнительные органы региона отвечают за территориальное планирование и градостроительное развитие в границах региона, за транспортную и инженерную инфраструктуры регионального уровня, а также социальную инфраструктуру регионального уровня (соответствующие образовательные, культурные, спортивные учреждения, учреждения здравоохранения), за предприятия, находящиеся в собственности региона, природоохранные мероприятия, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности, за правовую и финансовую поддержку местного самоуправления. Для достижения целей, поставленных правительством региона определенному сектору, соответствующее административное подразделение действует в качестве заказчика работ и отчитываясь перед правительством региона. Приоритетность задач зависит от региональных проблем. Поскольку наиболее острые проблемы вытекают из региональных экономических и демографических трендов (как эмиграция из северных и восточных регионов, иммиграция, в том числе нелегальная, в крупные города), часто ситуация в регионе находится в зависимости от федерального законодательства в области налогообложения и миграционного контроля, а также от федеральной финансовой поддержки.

### **3.4 Местный уровень административной системы**

#### **3.4.1 Институты местного уровня**

Развитые административные структуры местного уровня схожи с региональными: мэру города или главе муниципального района подчинены его заместители и главы отраслевых структур. Состав и полномочия конкретных структур зависят от особенностей местной ситуации. В сельских поселениях муниципальная администрация иногда ограничена главой муниципалитета, его заместителем и парой профессиональных работников.

#### **3.4.2. Функции местного уровня**

Полномочия совокупности отраслевых органов администрации определяются федеральным законом, определяющим полномочия местного самоуправления (их задачи приведены в разделе 2.4.2). Органы местной администрации вырабатывают политику развития своих территорий, представляют мэру и представительному органу проекты местных бюджетов, распоряжений, решений и договоров, контролируют работы, заказанные муниципалитетом.

#### **3.4.3 Задачи местного уровня**

Задачи органов местного самоуправления включают развитие территории, развитие инженерной, транспортной инфраструктур местного уровня, развитие местной

социальной инфраструктуры (детские сады, школы, местные культурные, спортивные учреждения, учреждения здравоохранения), природоохранные мероприятия, правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, мониторинг социально-экономического и градостроительного развития, информирование населения о планах и происходящих изменениях, осуществление обратной связи. Администрация муниципалитета с помощью подчиненных ей предприятий предоставляет муниципальные услуги, передает муниципальную собственность и отчитывается перед представительным органом. Администрация муниципальных районов выступает заказчиком схем территориального планирования, фокусирующихся на развитии инфраструктур и объектов, эксплуатируемых или контролируемых районами. Администрация поселений и городских округов заказывает генеральные планы, правила землепользования и застройки (зональные регламенты), она же регулирует разработку документации по планировке территорий, согласовывает и контролирует разработку проектной документации, строительство и использование земельных участков.

### **3.6. Дополнительная информация об административной системе**

Органы исполнительной власти РФ и регионов имеют различные каналы влияния на местное самоуправление: предлагать изменения законодательной базы, регулирующей передачу муниципалитетам государственной собственности, установление минимальных социальных стандартов, распределение бюджетных доходов между разными уровнями, компенсацию расходов, вызванных федеральными решениями. Кроме того, регионы вправе законодательным путем изменять границы муниципальных образований, Москва и Санкт-Петербург вправе определять своими законами предметы ведения муниципальных образований на своей территории.

На всех уровнях управления распространены различные механизмы обратной связи между представителями администрации, депутатами и населением. Практикуются выступления крупных чиновников в Парламенте страны и в региональных представительных органах, консультации чиновников с партийными лидерами, депутатские запросы в администрации, круглые столы, общественные советы различных уровней, общественные приемные при ключевых службах, пресс-конференции, сайты в Интернете. Без сомнения, для успешного управления обратная связь должна быть более регулярной и удобной для ее участников. Однако в России, где население исторически не привыкло инициировать обращение к властям, формы обратной связи должны быть не только удобны, но должны провоцировать обращения и убеждать участников, что их голоса услышаны.

**Основные** претензии к административной системе сконцентрированы таковы:

- согласно Индексу восприятия коррупции (примененному Transparency International) Россия на 2005г находится на 128 месте (в 2004 была ее ранг был 90)
- недостаточна информационная открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю;
- не обеспечена ответственность государственных служащих за нарушения законодательства;
- недостаточно участие профессиональных экспертов, общественных объединений и иных структур гражданского общества в принятии административных решений;
- не создана система по предупреждению, выявлению и устранению обстоятельств, ведущих к злоупотреблениям на государственной службе;
- не обеспечена обязанность соблюдения государственным служащими правил профессиональной этики.

Решение проблем предлагается изменения системы вознаграждения чиновников, способной стимулировать соответствующую мотивацию. Все говорит о том, что административные реформы будут продолжены.

[http://www.ruspravda.ru/facts\\_and\\_thoughts/macro/20041020-3/](http://www.ruspravda.ru/facts_and_thoughts/macro/20041020-3/) и

<http://www.nacbez.ru/akmonitor/article.php?id=82>

## **Уровни и конкретные аспекты административной системы**

аспект уровень	институты	функции	задачи
Национальный уровень	Правительство РФ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление федеральными министерствами</li> <li>• Принятие решений и распоряжений</li> <li>• Представление бюджета РФ в ГД</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение единства национальной политики в области финансов, культуры, науки, образования, здравоохранения, экологии</li> <li>• Управление федеральным бюджетом и собственностью</li> <li>• Мероприятия, обеспечивающие национальную безопасность, международную политику, законность, гражданские права и свободы, защиту собственности, борьбу с криминалом</li> </ul>
	Федеральные министерства	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка отраслевых генеральных стратегий</li> <li>• Принятие нормативных актов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедрение отраслевых генеральных стратегий</li> <li>• Отчеты перед Правительством РФ</li> </ul>
	Федеральные агентства	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Финансирование подчиненных структур</li> <li>• Функции заказчика федеральных отраслевых программ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление государственных услуг</li> <li>• Управление государственной собственностью</li> <li>• Отчеты перед министерством</li> </ul>
	Федеральные службы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Распоряжение федеральным бюджетом в отрасли</li> <li>• Отраслевые исследования</li> <li>• Привлечение научных организаций и экспертов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Контроль законности в отрасли</li> <li>• Отчеты перед министерством</li> </ul>

Региональный уровень	Региональное правительство	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка стратегии регионального развития</li> <li>• Разработка и представление в законодательный орган регионального бюджета</li> <li>• Управление региональной собственностью</li> <li>• Принятие распоряжений</li> <li>• Финансирование подчиненных структур</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение единства региональной стратегии</li> <li>• Контроль за исполнением регионального бюджета и управление собственностью региона</li> <li>• Мероприятия , направленные на защиту законности</li> <li>• Отчеты перед главой региона и перед представительным органом</li> </ul>
	Администрация региональных департаментов, комитетов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление департаментами</li> <li>• Финансирование подчиненных структур, подписание договоров</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление государственных услуг</li> <li>• Управление государственной собственностью</li> <li>• Отчеты перед правительством региона</li> </ul>
Муниципальный уровень	Муниципальная администрация	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Участие в разработке местной стратегии развития</li> <li>• Формирование предложений по местному бюджету, нормативным актам, договорам</li> <li>• Финансирование и контроль подчиненных подразделений, подрядчиков</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление муниципальных услуг</li> <li>• Управление муниципальным имуществом</li> <li>• Отчеты перед муниципальным представительным органом</li> </ul>