

**ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ И ГУМАНИТАРНЫХ ЗНАНИЙ»
(ЧОУ ВПО «ИСГЗ»)**



0093.04.01

Юнусов Р.А.

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ
для студентов экономического факультета

2-е издание, пересмотренное

Казань
ЮНИВЕРСУМ
2014

УДК 642
ББК 67
Ю564

*Рекомендовано к изданию Учебно-методическим советом
Частного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Институт социальных и гуманитарных знаний»*

Рецензенты:

Аюпов А.А. — д.э.н., профессор, заведующий отделением государственного и муниципального управления Института управления и территориального развития К(П)ФУ

Шакиров С.С. — к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой юридических дисциплин отделения ЗДО ЧОУ ВПО «ИСГЗ»

Юнусов Р.А.

Ю564 Основы государственного и муниципального управления: учебно-методическое пособие для студентов экономического факультета / Юнусов Р.А. — 2-е изд., пересмотр. — Казань: Юниверсум, 2014. — 152 с.
ISBN 978-5-9991-0243-0

Учебно-методическое пособие (УМП) «Основы государственного и муниципального управления» разработан для студентов дистанционного обучения в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом, основной образовательной программы по направлению подготовки 081100.62 Государственное и муниципальное управление, учебным планом ЧОУ ВПО «ИСГЗ». Разработанное УМП имеет цель оказать помощь в организации работы студента во время сессии и межсессионный период.

УДК 642
ББК 67

Учебное издание

ЮНУСОВ Рауф Адгамович

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебно-методическое пособие для студентов экономического факультета

Корректор *Шамонова А.М.*

Компьютерная верстка, оформление *Издательство «Юниверсум»*

Формат 60*90/16. Бумага газетная. Гарнитура Times. Печать ризо. Усл. печ. л. 9,5.

Уч.-изд. л. 7,46. Тираж 500 экз. Заказ №

Издательство «Юниверсум». 420111, г. Казань, ул. Профсоюзная, д. 13/16.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов в типографии ОАО «Щербинская типография». 117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10.

© Юнусов Р.А., 2013

© ЧОУ ВПО «ИСГЗ» 2014

© Оформление. Издательство «Юниверсум», 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Рабочая программа изучаемой дисциплины	4
Содержание разделов (тем) изучаемой дисциплины	7
Учебное пособие	11
Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины	112
Самостоятельная работа студента	115
Тестовые задания	130
Глоссарий	148

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Целями освоения дисциплины являются формирование у студентов представления об основах, содержании и особенностях государственного и муниципального управления как о целостной системе в современной России, обеспечивающего принятие целенаправленных решений, связанных с социально-экономическим развитием общества, и их реализацию.

Задачи дисциплины:

- ознакомление с понятием, предметом и системами государственного и муниципального управления, содержанием их институтов;
- формирование знаний основных категорий, понятий и терминов, закономерностей и принципов развития систем государственного и муниципального управления;
- создание профессионально подготовленного кадрового резерва, обеспечивающего реализацию стратегических целей развития государства в целом, регионов и муниципальных образований в частности.

Требования к результатам освоения дисциплины

Общекультурные компетенции (ОК):

- стремление работать на благо общества (ОК-1);
- понимание содержания, смысла, основных целей, социальной значимости профессии государственного и муниципального управления, стремлением к улучшению этого понимания через использование знаний в своей деятельности (ОК-5);
- умение критически оценивать информацию, переоценивать накопленный опыт и конструктивно принимать решение на основе обобщения информации; способностью к критическому анализу своих возможностей (ОК-14);
- способность принимать участие в разработке управленческих решений и нести ответственность за реализацию этих решений в пределах своих должностных обязанностей, умением оценивать последствия решений (ОК-15);
- владение навыками самостоятельной, творческой работы; умением организовать свой труд; способностью порождать новые идеи, находить подходы к их реализации (ОК-16).

Профессиональные компетенции (ПК):

- умение определять приоритеты профессиональной деятельности, эффективно исполнять управленческие решения (ПК-2);

— умение выявлять проблемы, определять цели, оценивать альтернативы, выбирать оптимальный вариант решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения (ПК-3);

— способность принимать решения в условиях неопределенности и рисков (ПК-4);

— способность принимать участие в проектировании организационных действий, умением эффективно исполнять обязанности (ПК-6);

— способность свободно ориентироваться в правовой системе России (ПК-9);

— умение правильно применять нормы права (ПК-10);

— знание и умение адаптировать лучшие практики зарубежного государственного и муниципального управления к своей профессиональной деятельности (ПК-21);

— умение моделировать административные процессы и процедуры в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации (ПК-25);

— способность оценивать экономические, социальные, политические условия и последствия (результаты) осуществления государственных программ (ПК-44);

— умение осуществлять вспомогательное обеспечение исполнения основных функций органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, предприятий и учреждений, политических партий, общественно-политических и некоммерческих организаций, их административных регламентов (ПК-47);

— способность к адекватной оценке поставленных целей и результатов деятельности (ПК-48).

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать:

— систему и организацию государственного, муниципального и социального управления, а также административно-правовой деятельности;

— законодательные акты и нормативно-методическую документацию по государственному и муниципальному управлению;

— особенности профессиональной этики служащих.

Уметь:

— использовать экономическую, нормативно-управленческую, правовую документацию в профессиональной деятельности;

- создавать условия для внедрения стратегического и инновационного менеджмента в организации;
- участвовать в деловых переговорах и публичных выступлениях;
- соблюдать этические нормы поведения служащих;
- использовать современные информационные технологии в профессиональной деятельности.

Приобрести навыки:

- реализации основных управленческих функций (принятие решений, организация, мотивирование и контроль);
- владения современными технологиями эффективного влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации;
- управления человеческими ресурсами;
- целостного подхода к анализу проблем общества.

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ (ТЕМ) ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Тема 1. Предмет и основные элементы методологии государственного управления

Код компетенции: ОК-1, ПК-2

Научные основы, методология и методы государственного управления. Понятие, сущность и признаки государственного управления. Место и роль государства в политической системе общества.

Тема 2. Форма правления как элемент формы государства

Код компетенции: ОК-1

Элементы формы государства. Основные формы правления: монархия и республика. Абсолютная монархия. Конституционная монархия. Выборная, теократическая монархия. Президентская республика. Парламентская республика. Смешанная (президентско-парламентская) республика. Теократическая республика.

Тема 3. Роль государства в экономике

Код компетенции: ОК-5, ПК-3.

Функции государственного регулирования экономики. Основные инструменты государственного регулирования экономики. Государственное регулирование финансов и основные концепции финансового регулирования.

Тема 4. Государственное управление в сфере социальных отношений

Код компетенции: ОК-5, ОК-14, ПК-4

Социальная сфера жизни общества. Труд в жизни общества, как социальное явление и важнейшая экономическая категория. Государственное регулирование в области здравоохранения. Система государственного управления образованием и наукой.

Тема 5. Бюджетная система.

Программа социально-экономического развития государства

Код компетенции: ОК-5, ОК-15, ПК-3, ПК-6, ПК-44.

Принципы построения бюджетной системы. Функционирование бюджетной системы. Бюджетный кодекс как правовая основа бюджетной системы. Доходы бюджетов разных уровней. Расходы бюджетов разных уровней. Финансы субъектов Российской Федерации.

Региональная финансовая политика. Региональный бюджет. Программа социально-экономического развития.

Тема 6. Налоговая политика государства

Код компетенции: ОК-5, ПК-3.

Содержание налоговой политики государства, ее формы, методы осуществления в разные периоды развития экономики, включая кризисные. Основы налоговой системы. Сущность и функции налогов. Классификация налогов.

Тема 7. Государственное регулирование рынков и региональная интеграция

Код компетенции: ОК-5, ПК-3, ПК-20

Регулирование и экономическая диагностика региональных рынков. Межрегиональное экономическое взаимодействие. Сущность, виды и формы межрегиональных связей. Межрегиональная интеграция: формы, институты. Межрегиональные связи экономического взаимодействия.

Тема 8. Президент как высшее должностное лицо Российской Федерации

Код компетенции: ОК-6, ПК-16, ПК-25.

Президент РФ: основы конституционно-правового статуса. Порядок избрания и вступление в должность Президента РФ. Компетенция Президента РФ. Прекращение полномочий Президента РФ.

Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации

Код компетенции: ОК-6, ПК-9, ПК-16.

Федеральное Собрание РФ — законодательный и представительный орган государственной власти. Общий порядок работы Федерального Собрания Российской Федерации. Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Тема 10. Исполнительная власть в Российской Федерации

Код компетенции: ОК-6, ПК-16, ПК-25.

Структура органов исполнительной власти Российской Федерации. Внутренняя структура Правительства РФ. Общий порядок работы Правительства РФ. Компетенция Правительства Российской Федерации. Отставка Правительства РФ.

Тема 11. Судебная власть в Российской Федерации

Код компетенции: ОК-6, ПК-10.

Понятие судебной системы РФ. Конституционный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности. Верховный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности. Высший Арбитражный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности.

Тема 12. Региональные системы государственного управления РФ.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ

Код компетенции: ОК-6, ПК-16.

Понятие, признаки и принципы федеративного государства. Модели организации систем исполнительной власти в субъектах РФ. Основы правового статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Федеральные округа в системе взаимодействия федерального и регионального уровней управления.

Тема 13. Возникновение и развитие местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования.

Глава муниципального образования

Код компетенции: ОК-16, ПК-21.

Возникновение и развитие местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований. Понятие «орган местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления». Представительный орган муниципального образования, его полномочия. Глава муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования: избрание, полномочия

Тема 14. Местная администрация.

Контрольный орган муниципального образования

Код компетенции: ОК-16, ПК-21.

Полномочия местной администрации — исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Полномочия главы местной администрации. Условия контракта для главы местной администрации поселения и для главы местной администрации муниципального района (городского округа). Структура местной администрации. Формирование контрольного органа муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.).

Тема 15. Муниципальная служба и муниципальные служащие

Код компетенции: ОК-16, ПК-6, ПК-21.

Институт муниципальной службы и муниципальных служащих. Понятие и общие принципы организации муниципальной службы, вопросы правового положения муниципальных служащих. Полномочия на решение вопросов местного значения и ответственность за осуществление этих полномочий. Должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления. Выборные и иные муниципальные должности. Принципы муниципальной службы. Финансирование муниципальной службы.

Тема 16. Административная реформа в Российской Федерации

Код компетенции: ОК-14, ПК-47.

Цели, задачи, направления и этапы проводимой в Российской Федерации административной реформы. Основные положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Тема 17. Эффективность государственного управления

Код компетенции: ОК-16, ПК-47, ПК-48.

Система оценки эффективности государственного управления. КРП как инструмент повышения эффективности системы государственного управления. Тенденции развития аутсорсинга в органах государственной системы.

Тема 18. Ответственность в государственном и муниципальном управлении

Код компетенции: ОК-1, ПК-48.

Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления. Ответственность государственных и муниципальных органов, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления.

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Тема 1. Предмет и основные элементы методологии государственного управления

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 1.1. Научные основы, методология и методы государственного управления.
- 1.2. Понятие, сущность и признаки государственного управления.
- 1.3. Место и роль государства в политической системе общества.

1.1. Научные основы, методология и методы государственного управления

Знания об исследуемом предмете получают с помощью системы познавательных принципов, приемов, средств и способов, именуемых методологией. Они являются важнейшими составными элементами теории государственного управления. Методологические установки и подходы к государственному управлению могут существенно отличаться друг от друга, что ведет к формированию различных школ, объединяющих ученых-единомышленников. Например, можно выделить тоталитарный, демократический и государственно-религиозный методологические подходы.

При тоталитарном подходе к публичному управлению акценты делаются на необходимости сильной государственной власти (в некоторых случаях — диктатуры определенного социального слоя в обществе или персональной диктатуры вождя), осуществляется фактическое слияние органов государства, правящей партии (обычно — коммунистической, но бывают и другие ситуации), общественные объединения подчинены правящей партии и органам государства, местное самоуправление отменяется, все органы публичного управления в территориальных коллективах объявляются органами государственной власти. При тоталитарном подходе к управлению действует административно-командная система управления.

Демократические концепции государственного и муниципального управления представлены огромным количеством различных школ, в том числе связанных с идеями «государства-зла» и «государства-добра», «государства-ночного сторожа» и государства — всемогущего регулятора, отстаивающих приоритет экономических или политических методов управления, концепциями государства всеобщего благоденствия и государства, создающего лишь благоприятные условия

для деятельности индивида, идеями «рациональной бюрократии», технократии и другими концепциями, требующими, с одной стороны, разделения государственного и муниципального управления, с другой — характеризующими муниципальные органы как «агенты государства». При всех различиях демократические концепции опираются на общие постулаты управления — общечеловеческие ценности, принципы политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание местного самоуправления и т.д.

Методология государственного управления основывается на законах общественного развития. И хотя законы не зависят от воли и сознания людей и являются объективными, люди не бессильны перед ними. Познавая объективные законы, они предопределяют и объективную необходимость своих действий, сознательно организуют свою деятельность.

В методологии теории государственного управления можно выделить несколько групп познавательных средств и методов. Метод — совокупность приемов, способов достижения целей управления. Методы управления носят объективный характер (средство реализации объективных законов) и субъективный характер, т.к. определяются знаниями и способностями людей.

Выделяют общенаучные методы (системный подход, комплексный подход, моделирование, экспериментирование и т.д.) и конкретные или специфические, подразумевая под ними подходы, способы, приемы, с помощью которых осуществляются различные виды управленческих работ.

Методы делят на общие, используемые для выполнения всех или основных функций управления (регулирование, общее руководство, административные и экономические методы) и специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций (методы выработки и принятия управленческих решений).

Некоторые авторы методы делят на: административные (организационно-распорядительные), экономические, социально-политические, социально-психологические, морально-идеологические, воспитательные.

1.2. Понятие, сущность и признаки государственного управления

Государственное управление прежде всего — организация социально-экономических процессов в обществе. Предметом государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической систем.

Государственное управление является производным от формы государственного устройства и политической системы и в то же время имеет самостоятельное значение. основополагающим в управлении является определение роли, места человека или объекта управления.

Государственное управление — это система, в которой субъект (государство) и объект (общество) действуют во взаимосвязи. В основе государственного управления лежат интересы государства, направленные на защиту его целостности, поддержку уровня и качества жизни граждан. Через управление государство реализует защитную, социальную, правовую, экономическую, политическую, арбитражную функции.

Несмотря на большое количество определений государства, для управленца наиболее важным является рассмотрение государства как субъекта управления. Прежде всего, следует отметить, что в демократическом, правовом государстве, в котором мы живем, главным субъектом государственного управления является народ, выбирающий своих представителей в органы власти, и, таким образом, участвующий в процессе управления. Государство, действуя от имени народа, создает для управления свои органы: парламент, правительство, суды и др. и выступает как консолидирующий субъект управления, как система организационно-правовых форм.

Государственное управление как основная, определяющая форма реализации исполнительной власти и вид государственной деятельности имеет ряд признаков. Главный из них, отражающий суть и социальное предназначение государственного управления, заключается в практически организующем характере этого вида государственной деятельности.

Предназначение государственного управления состоит в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных органов и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации. Вторым признаком государственного управления — его непрерывный и циклический характер, что объективно

обусловлено непрерывностью общественного производства и потребления в самом широком смысле этого слова.

Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной власти, носят прерывистый характер, тогда как государственное управление осуществляется постоянно, непрерывно. Завершается один цикл управленческого процесса, начинается, продолжается и завершается другой. Третьим признаком государственного управления является исполнительно-распорядительный характер этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительской деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и других нормативных актов.

Органы государственного управления исполняют требования законов и других общих предписаний через систему исполнительно-распорядительных управленческих действий, которые выражаются в принимаемых ими административно-правовых актах и организационно-исполнительских действиях. Они исполняют законы, распоряжаясь.

Задача государственного и муниципального управления — регулирование жизнедеятельности территориальных публичных коллективов в рамках государства, субъектов федераций, территориальных автономий, муниципальных образований.

Структура органов государственного и муниципального управления, основные формы и методы их деятельности базируются на одинаковых наиболее общих принципах.

Муниципальное управление изучается как управленческая система. Оно реализуется в рамках того или иного муниципального образования и называется «местное самоуправление». Муниципальные образования — это особые территориальные публичные объединения населения по месту жительства. Они имеют свое имущество, выборные органы и выборных должностных лиц. У территориальных публичных коллективов населения муниципальных образований есть своя власть по решению вопросов местного значения под свою ответственность. Его основа — муниципальная публичная власть того или иного территориального публичного коллектива населения села, города, района и т.д. по управлению местными делами локального образования внутри государства.

1.3. Место и роль государства в политической системе общества

Государство занимает особое, ведущее место в политической системе общества как стержневой элемент, вокруг которого объединяются все остальные. Оно призвано обеспечить целостность и единство институтов и организаций, выполняющих разнообразные функции управления. Так, например, если политические партии представляют интересы и позиции определенных слоев и категорий общества, то государство должно являться балансиrom, уравнивающим противоречивые общественные интересы и проводить в жизнь политику с точки зрения усредненных интересов населения.

Государство выступает в качестве единственного официального представителя всего народа, объединяемого в пределах его территории по признаку гражданства. Являясь единственным носителем суверенитета, оно содержит специальный аппарат (или публичную власть), предназначенный для управления обществом; имеет силовые структуры (армия, полиция, спецслужбы). Государство владеет монопольным правом на законотворчество и применение репрессивного аппарата, располагает специальным набором материальных ценностей: государственной собственностью, госбюджетом, монополией на эмиссию национальной валюты.

Механизм современного государства отличается высокой степенью сложности, многообразием составляющих этот механизм частей, блоков и подсистем. Структура данного механизма в общем виде включает: государственные органы; государственные предприятия и учреждения; государственных служащих; организационные и финансовые средства; принудительную силу, необходимую для обеспечения деятельности госаппарата.

Характер и содержание этой деятельности находит свое выражение в функциях государства, которые в самом общем виде делятся на две большие группы: внутренние функции государства; внешние функции государства.

Государственная власть обладает юридически и почти всегда фактически (кроме революционных событий) верховенством в обществе. Выше ее только власть народа — источник государственной власти. Государственная власть суверенна и универсальна — регулирует все сферы жизни общества, которые целесообразно регулировать таким образом и которые поддаются регулированию. Остальные разновидности власти в обществе имеют частный и подчиненный характер.

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

Легализация государственной власти — это юридическое провозглашение и закрепление правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности. Во-первых, законным должно быть ее происхождение. Узурпация, захват государственной власти, ее присвоение незаконны. Во-вторых, законной должна быть организация власти. В современном государстве она должна быть установлена конституцией, другими законами и не может осуществляться без непосредственного участия народа (выборов, референдума), без представительных органов, парламентов. В-третьих, законной должна быть сфера полномочий государственной власти, круг отношений, который государственная власть вправе и может регулировать. Ее вмешательство, как говорилось, не безгранично, она не вправе ограничивать частную жизнь граждан. Наконец, законными должны быть формы и методы осуществления власти, деятельности государственной власти. Они должны основываться на применении норм права с учетом общечеловеческих ценностей. Массовый террор, преследование инакомыслящих и т.д. лишают государственную власть подлинной легальности.

Легитимность — это состояние не юридическое, а фактическое, не обязательно формальное, а чаще — неформальное. Легитимация государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающие правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей. Легитимная государственная власть — это власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны, прежде всего, не с юридическими нормами, а с материальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого человека. В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым, их убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы.

Контрольные вопросы:

1. Какие методологические подходы к изучению государственного управления применяются?
2. Какие методы государственного управления существуют?
3. В чем сущность государственного управления?
4. Какие признаки отличают государственное управление от других видов государственной деятельности?
5. Какова роль государства в политической системе общества?

Тема 2. Форма правления как элемент формы государства

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 2.1. Элементы формы государства. Основные формы правления. Монархия: абсолютная, конституционная.
- 2.2. Республика: президентская, парламентская, смешанная (президентско-парламентская).

2.1. Основные формы правления

Монархия: абсолютная, конституционная

Форма правления представляет собой элемент формы государства, который раскрывает организацию верховной власти, правовой статус высших органов государства, принципы взаимоотношений между ними и степень участия граждан в избрании этих органов.

Различают 2 основные формы правления: монархию и республику.

В общем виде монархия — это такая форма правления, где глава государства обладает особым юридическим статусом, его полномочия носят первичный непроемлемый характер, он приобретает свой пост по наследству и занимает его пожизненно.

Республика представляет собой такую форму правления, в которой высшие органы государства — президент, парламент и правительство, являются выборными и сменяемыми. При этом только парламент во всех республиках избирается непосредственно населением.

Та или иная форма правления складывается исторически под влиянием целого комплекса факторов экономического, социального, национально-этнического, культурного и религиозного характера, также могут оказывать свое влияние и природно-географические факторы.

Монархия, как форма правления, на сегодняшний день сохраняется по двум основным причинам: в странах западной цивилизации она сохраняется благодаря историческим традициям, в государствах

ближнего Востока монархия является следствием либо значительных пережитков феодализма в общественной жизни, либо в силу исключительно благоприятных для политической стабильности общества природно-географических условий, связанных с колоссальными доходами от экспорта нефти.

Абсолютная монархия характеризуется всевластием главы государства. Монарх — источник любой власти, в основе законов лежит воля монарха. Он самостоятельно издает законы и при этом никакого парламента, как органа законодательной власти, не существует. Кроме того, в данной форме правления монарх является главой исполнительной власти, которая формирует свой кабинет министров и может лично возглавить его.

Монарх — глава судебной власти. Он назначает на все судебные должности. Правосудие осуществляется от его имени: может в любой момент вмешаться в любой судебный процесс, отменить любые преследования какого-либо лица или, напротив, может начать его. Также монарх может смягчить наказание, а может ужесточить его, а может и в несудебном порядке применить к какому-либо лицу меру лишения свободы, имеет право помилования. На сегодняшний день такая форма правления существует в Саудовской Аравии, Оман, Катар.

Конституционная монархия — такая форма правления, при которой власть монарха осуществляется на основе и в рамках Конституции. В зависимости от степени ограничения власти монарха конституционная монархия подразделяется на дуалистическую и парламентскую. Мы рассмотрим парламентскую конституционную монархию.

Парламентская монархия на сегодняшний день является очень распространенной формой правления и существует в Великобритании, Нидерландах, Бельгии, Швеции, Испании и др. Данная форма правления характеризуется тем, что монарх не обладает никакими реальными полномочиями по управлению государством. Его полномочия носят чисто представительский характер, а именно:

- монарх представляет государство на международной арене;
- имеет право подписи любого закона, который принят парламентом, но данное право — чистая формальность, монарх не может изменить закон, т.е. не обладает правом вето. Нужна только его подпись (и премьер-министра), чтобы закон вступил в силу.

В отставку правительство может отправить только парламент. Но институт парламентской ответственности означает, что если парламент выносит вотум недоверия собственному правительству, значит в парламенте нет большинства, и что парламент не в состоянии сформировать

правительство, вследствие чего сам парламент будет распущен и будут назначены досрочные выборы. Но такой механизм означает, что правительство, пользуясь парламентской ответственностью, монополизирует законодательную инициативу, т.е. само разрабатывает законопроекты, выносит на утверждение в парламент, а потом угрожает ему отставкой.

Судебная власть также формируется парламентом, но по представлению премьер-министра. Тем самым правительство само себя контролирует.

Ключевым органом власти является правительство, а его лидер — глава исполнительной власти, Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами, а также должностное лицо, которое монополизировало законодательную инициативу и судебный контроль.

2.2. Республика: президентская, парламентская, смешанная (президентско-парламентская)

Самой распространенной формой правления является республика. Известны 3 ее основные разновидности:

- президентская республика;
- парламентская республика;
- смешанная (президентско-парламентская) республика.

Президентская республика (США) имеет свои специфические признаки.

Глава государства — президент, который одновременно является главой исполнительной власти и Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Он избирается либо прямыми всеобщими выборами либо коллегией выборщиков (США).

Президент одновременно является премьер-министром правительства, а главы правительства как отдельного государственного поста не существует.

Президент самостоятельно внепарламентским путем формирует собственное правительство и только он может отправить в отставку либо все правительство в целом, либо отдельных министров. Парламент в процедуру формирования не вмешивается и отправить в отставку министров не может.

Правительство не является самостоятельным органом власти — министры не могут собираться на заседание без президента, не могут принять ни одного нормативного акта без подписи президента, а президент, в свою очередь, может либо вообще не собирать правительство, либо собирать его частями, либо с каждым министром беседовать индивидуально, а потом за своей подписью издавать нормативные акты.

Парламент в данной форме правления является высшим органом законодательной власти, который самостоятельно принимает законы, и при этом президент лишен всякой законодательной инициативы — не может вмешиваться в законотворческую деятельность, может лишь воспользоваться правом отлагательного вето, которое может быть преодолено парламентом.

Парламент обладает контрольными функциями за деятельностью исполнительной власти, т.е. он может создать, ни с кем не советуясь, собственные комиссии по расследованию, явка на которое для любого должностного лица и дача показаний, в т.ч. против себя самого, строго обязательны.

Высшие судебные органы формируются в отношении 50/50, т.е. половину состава высших судов назначает президент, а другую половину — парламент.

Судебная власть независима финансово, потому что существует специфическая система и ее финансирование осуществляется из госбюджета, за высшими судебными органами закреплена доля в процентах от ВВП, идущая на ее финансирование, которое не может быть пересмотрено в одностороннем порядке ни парламентом, ни президентом без согласия самих верховных судей.

Таким образом, данная форма правления построена по принципу сдержек и противовесов, независимости одной ветви власти от другой.

Президент не может распустить парламент.

Парламентская республика существует в ФРГ, Италии, Чехии и др. Ее характерные признаки:

1. Глава государства — президент — избирается не всеобщими выборами, а депутатами или нижней (либо единственной) палатой в стране. Президент наделен чисто представительскими функциями. У него тот же самый объем полномочий, как и у монархов в парламентской монархии.

2. Парламент избирается всеобщими выборами, а по итогам этих выборов формируется правительство, т.е. лидер партии (или коалиции), победившей на данных выборах, автоматически становится премьер-министром, который в дальнейшем назначает на все министерские посты своих однопартийцев.

3. Правительство несет ответственность только перед парламентом, и только парламент может отправить его в отставку. Но эта процедура — простая формальность, т.к., если парламент выносит вотум недоверия собственному правительству, значит в парламенте нет большинства и что парламент не в состоянии сформировать правительство,

вследствие чего сам парламент будет распущен и будут назначены досрочные выборы.

4. Правительство в этой республике является ключевым органом власти. Оно осуществляет исполнительную власть, монополизировать законодательную инициативу, т.е. само разрабатывает законопроекты, выносит на утверждение в парламент.

Премьер-министр при этом является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами и может самостоятельно распустить правительство, тем самым объявить о досрочных выборах.

5. Судебная власть формируется парламентом, но по представлению премьер-министра. Тем самым правительство само себя контролирует.

Смешанная республика очень специфична, существует во Франции. Ее признаки:

1. Президент избирается всеобщими выборами. Он является главой государства, Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами и должностным лицом, которое наряду и совместно с правительством осуществляет исполнительную власть.

2. У президента есть неотчуждаемые полномочия, к которым относятся:

а) присвоение очередных воинских званий, но не назначение командных должностей, которые курирует премьер;

б) у президента есть право роспуска парламента досрочно, но он не может воспользоваться этим правом более двух раз, т.к. не допускается роспуск парламента, не проработавшего один год.

3. Правительство формируется на основе парламентского большинства и на основе парламентских выборов. В руках правительства находится весь военный и гражданский аппарат страны, т.е. назначение на все военные и гражданские должности производит премьер-министр.

Поэтому важны итоги не только парламентских, но и президентских выборов.

Если на президентских выборах побеждает кандидат от одной партии, а на парламентских — оппозиционные партии президента, то наступает ситуация сосуществования, при которой формируется оппозиционное президенту правительство, которое и будет присваивать себе всю исполнительную власть, а ключевым лицом государства станет премьер-министр.

У парламента есть право формирования правительства и право отправить его в отставку, а также право импичмента президенту.

Судебные органы власти формируются в соотношении 50/50, т.е. 50% судов назначает президент, а 50% — парламент по представлению премьер-министра.

Данная форма правления является крайне неустойчивой. В ситуации сосуществования может наступить паралич государственной власти. Эта форма может быть использована только в стране с очень длительными традициями парламентской демократии и унитарного централизованного государства.

Контрольные вопросы

1. Какие знаете элементы формы государства?
2. Что характерно форме правления монархия?
3. Назовите отличительные признаки республиканской формы правления.
4. Какие разновидности монархии существуют?
5. Какие имеются разновидности республики?

Тема 3. Роль государства в экономике

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 3.1. Функции и основные инструменты государственного регулирования экономики.
- 3.2. Государственное регулирование финансов и основные концепции финансового регулирования.

3.1. Функции и основные инструменты государственного регулирования экономики

Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны, выполняло определенные функции в сфере экономики.

Государственное управление экономикой — это управление промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, финансами и некоторыми другими отношениями, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, охрана природных богатств). Главная задача государственного управления в экономической сфере — обеспечение роста материального производства, продукции.

Роль государства в экономике конкретизируется в его функциях. Все функции государства в переходной экономике связаны

со становлением и развитием рыночных отношений. В зависимости от характера этой связи можно выделить 2 группы регулирующих функций государства. Во-первых, это функции по созданию условий эффективного существования рынка. Во-вторых, это функции по дополнению и корректировке действия собственно рыночных регуляторов. К первой группе относятся функции обеспечения правовой базы функционирования рыночного хозяйства, а также функция стимулирования и защиты конкуренции, как главной движущей силы в рыночной среде. Ко второй группе относятся функции перераспределения доходов, корректировки распределения ресурсов, обеспечения экономической стабильности и стимулирования экономического роста. Названные функции характерны как для переходной, так и для развитой рыночной экономики.

К функциям, выполняемым государством в экономике, относятся, прежде всего, следующие:

- создание и регулирование правовой основы функционирования экономики;
- антимонопольное регулирование;
- проведение политики макроэкономической стабилизации;
- воздействие на размещение ресурсов;
- деятельность в сфере распределения доходов;
- деятельность государства, как субъекта имущественных отношений.

Такая классификация достаточно условна, так как в реальной практике все функции взаимосвязаны и действуют в комплексе.

Инструменты государственного регулирования экономики подразделяются на административные и экономические.

Административные инструменты не связаны с созданием дополнительного материального стимула или опасностью финансового ущерба. Они базируются на силе государственной власти и включают в себя меры запрета, разрешения и принуждения.

Административные инструменты регулирования в развитых странах с рыночной экономикой используются в незначительных масштабах. Их сфера действия, в основном, ограничивается охраной окружающей среды и созданием минимальных бытовых условий относительно слабо социально защищенных слоев населения. Однако в критических ситуациях их роль сильно возрастает, например, во время войны, критического положения в экономике.

Экономические инструменты государственного регулирования подразделяются на средства денежно-кредитной и бюджетной политики.

Самостоятельным комплексным инструментом государственного регулирования экономики (и одновременно его объектом) является государственный сектор в экономике. Высшая форма государственного регулирования экономики — это государственное экономическое программирование, охватывающее многочисленные цели и весь набор инструментов государственного регулирования экономики.

Основные экономические инструменты — это:

— регулирование учетной ставки (дисконтная политика, осуществляемая Центральным банком);

— установление и изменение размеров минимальных резервов, которые финансовые институты страны обязаны хранить в Центральном банке;

— операции государственных учреждений на рынке ценных бумаг, такие как эмиссия государственных обязательств, торговля ими и погашение.

Прямое государственное хозяйственное регулирование осуществляется средствами бюджетной политики. Государственный бюджет — это годовой план государственных расходов и источников доходов их финансового покрытия. Проект бюджета ежегодно обсуждается и принимается законодательным органом — парламентом страны, штата или муниципалитетным собранием. По завершении финансового года полномочные представители исполнительной власти отчитываются о своей деятельности по мобилизации доходов и осуществлению расходов в соответствии с принятыми в предыдущем году законом о бюджете.

3.2. Государственное регулирование финансов и основные концепции финансового регулирования

Государство формирует экономическую политику и осуществляет законодательное регулирование экономики на макро- и микроуровнях, то есть государственное регулирование представляет собой законодательно оформленную систему воздействия на экономические процессы в социально-экономической жизни общества. Все направления государственного регулирования взаимосвязаны между собой и влияют друг на друга.

Регулирующая роль государства не ограничивается сферой государственной собственности и не предполагает наличия преимущества государственной собственности на средства производства. Воздействие государства на экономику осуществляется через систему законодательных актов, государственных и муниципальных законодательных, представительных и исполнительных органов власти.

В основу государственного регулирования заложена определённая финансовая концепция.

В РФ теоретически или практически освоены три основные концепции:

- монетаризм;
- кейнсианство;
- политика экономического роста.

В современном мире наиболее известны и прямо противоположны по своим положениям две концепции: монетаризм и кейнсианство. В качестве идеологических постулатов монетаристы приветствуют свободный нерегулируемый рынок и предписывают государству единственную функцию — поддержание стабильности темпа роста денежной массы в стране. Монетаризм широко используется МВФ для реализации программ, финансовой стабилизации в государствах, которые испытывают значительные экономические трудности и привлекают внешние кредиты для централизации финансирования дефицита государственного бюджета. Практическая рекомендация монетаристской концепции сводится к сокращению государственных расходов, повышению налогов.

Целью такой политики является сокращение покупательной способности населения, снижение, а по возможности ликвидация дефицита государственного бюджета, уменьшение уровня инфляции. Одновременно с этим происходит неизбежно уменьшение темпов роста объёма производства продукции, так как сокращение спроса приводит к трудностям сбыта произведённой продукции. Сдерживание спроса предприятий и физических лиц путём жёсткой денежной политики связано с политикой «дорогих денег» через сокращение денежной массы и темпов эмиссии. При этом не создаются условия для прироста продукции, который мог бы обеспечить снижение цен. В таких условиях у предприятий ограничены возможности привлечения кредитов извне, поэтому в связи с уменьшением спроса неизбежно происходит сворачивание производства и сокращение его объёмов.

Противоположной концепцией является финансовая концепция кейнсианства. В идеологической основе выступает государственное регулирование экономики и государственная поддержка проводимых в экономике страны институциональных преобразований. В практическом смысле концепция основана на экспансионистской финансовой политике, включающей уменьшение налогов, увеличение налогооблагаемой базы, на этой основе значительное увеличение государственных

расходов. При этом увеличивается денежная масса в обращении, что приветствуется.

Приветствуются также государственные инвестиции в реальный сектор экономики, в человеческий капитал, расширяется покупательная способность населения, увеличивается совокупный спрос на товары, работы, услуги. Такая финансовая политика имеет обратную сторону, и опасна, требует жёсткого контроля за ценами, так как издержки производства имеют тенденцию к росту. В условиях расширения кредитования государством реального и общественного секторов создается риск дополнительной инфляции.

В 90-е годы прошлого века появилась третья концепция, которую условно называют «политика экономического роста».

Главный элемент государственного регулирования этой концепции — девальвация национальной валюты, которая приводит к уменьшению цены продукции, произведённой внутри страны, уменьшению затрат на производство и реализацию, следовательно, увеличение конкурентоспособности национальной продукции. Одновременно с этим происходит сдерживание внутреннего потребления из-за падения реальной заработной платы в стране. При этом отмечается удорожание импорта, удешевление экспорта, увеличивается размер внешнего долга, увеличивается количество денег, которые вынужден затрачивать государственный бюджет на выплату процентов по внешним долгам.

В действительности государство применяет элементы всех экономических концепций, выборочно по необходимости, в зависимости от задач. Никакого единого рецепта, применимого для всех стран, не существует, каждая политика имеет плюсы и минусы, у всего есть обратная сторона медали.

Контрольные вопросы:

1. Какие функции государственного регулирования экономики существуют?
2. Какие имеются инструменты государственного регулирования экономики?
3. Каково значение государственного регулирования финансов?
4. Что представляют основные концепции финансового регулирования?
5. Когда и при каких условиях появилась «политика экономического роста»?

Тема 4. Государственное управление в сфере социальных отношений

Перечень рассматриваемых вопросов:

4.1. Социальная сфера жизни общества. Труд в жизни общества, как социальное явление и важнейшая экономическая категория. Государственное регулирование в области здравоохранения.

4.2. Система государственного управления образованием и наукой.

4.1. Социальная сфера жизни общества

Труд в жизни общества как социальное явление и важнейшая экономическая категория.

Государственное регулирование в области здравоохранения

Социальная сфера жизни общества включает труд, здравоохранение, образование, науку, культуру, иные социальные отношения. Их нередко сложно отделить от экономических и политических отношений. Например, труд — это не только социальное явление, но и важнейшая экономическая категория, а отношения социальных коллективов по вопросам труда часто приобретают политический характер.

В современных условиях главная задача государственного регулирования социальных отношений состоит в том, чтобы содействовать социальной солидарности и социальной справедливости, а поскольку борьба различных классов и социальных слоев за удовлетворение собственных интересов неизбежна, она должна протекать на основе состязательности и в рамках правового поля, в целях поиска согласия, компромиссов.

Для решения этих задач парламент принимает соответствующие кодексы законов и законы: о порядке разрешения трудовых конфликтов (в том числе о забастовках), о создании трехсторонних комиссий, состоящих из представителей государства, профсоюзов (работников) и предпринимателей (работодателей), об установлении минимальных размеров оплаты труда, об оплачиваемых выходных днях и отпусках, о государственной социальной помощи, о пособиях по безработице и т.д. Эти нормы распространяются на все предприятия, независимо от формы собственности. Действуют законы о пенсиях, медицинском обслуживании, образовании, устанавливаются льготы для малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов, ветеранов войны и труда и т.д. Парламент поощряет благотворительность, уменьшая налогооблагаемую базу на соответствующий размер.

Как и в сфере экономики, в области социальных отношений глава государства и правительство контролируют исполнение принятых законов, своими актами развивают их положения. Оперативным управлением ведают министерства (ведомства), на местном уровне — их территориальные управления и отделы. Особенностью сферы социального регулирования является то, что в ней преобладают учреждения (в экономической сфере — предприятия).

Решающее значение в жизни общества имеет труд. Положения о роли труда содержатся во многих зарубежных конституциях.

С вопросами труда связаны многие аспекты социального развития, пенсионное обеспечение, трудовая и иная миграция (территориальное перемещение, сопровождающееся изменением места жительства населения), вопросы отдыха и быта. Регулирование вопросов труда и связанных с ними отношений в Российской Федерации осуществляет Министерство социального развития РФ.

Министерство создает органы по урегулированию коллективных трудовых споров, разрабатывает комплексные программы использования трудовых ресурсов, повышения доходов граждан, развития социального страхования, организации пенсионного обеспечения, совершенствования социального партнерства государства, труда и капитала, социальной защиты женщин, детей, ветеранов, инвалидов, пенсионеров, проводит мероприятия по охране труда и технике безопасности.

Министерство готовит проекты законов по пенсионному обслуживанию населения (вопросами пенсионного обеспечения военнослужащих, сотрудников органов безопасности занимаются другие ведомства), разрабатывает целевые программы, осуществляет социальные выплаты в виде пособий по безработице, совместно с органами местного самоуправления содействует гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников.

Труд человека непосредственно связан с состоянием его здоровья, физического и психического. Этими вопросами занимается Министерство здравоохранения РФ. Оно координирует в этой сфере деятельность других органов исполнительной власти. Министерство действует в тесном контакте с соответствующими органами субъектов РФ, с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Российской академией медицинских наук, обществом Красного креста и Красного полумесяца, с профессиональными медицинскими ассоциациями.

На местах в систему Министерства входят его территориальные органы (управления, отделы), государственные лечебно-профилактические, научно-исследовательские, образовательные учреждения,

санатории, курорты, аптеки, предприятия, санитарно-эпидемиологические станции. В системе Министерства имеется департамент, который занимается санитарно-эпидемиологическими вопросами, его возглавляет Главный санитарный врач РФ.

Министерство разрабатывает основы государственной политики в области здравоохранения, организует систему медицинской помощи населению, осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор, охрану здоровья населения, научные исследования по вопросам здравоохранения, внедряет их в медицинскую практику, обеспечивает методическое руководство, разрабатывает нормативы и стандарты, контролирует качество медицинской помощи и лечебных средств, проводит медицинскую экспертизу в случае заболеваний, инвалидности, заботится об охране семьи, материнства, детства.

4.2. Система государственного управления образованием и наукой

Квалифицированный и производительный труд требует общего и профессионального образования. Образование формирует также духовный мир человека, совершенствует его способности. В настоящее время каждый третий россиянин (около 50 млн. человек) учится или повышает свою квалификацию. Образование — приоритетная сфера. В России существует бесплатное общее полное (среднее) одиннадцатилетнее образование, начальное и среднее профессиональное образование (лицеи, колледжи, техникумы) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, высшее профессиональное образование в государственных и частных высших учебных заведениях.

Образование может быть получено на основе очного обучения, очно-заочного (вечернего), заочного, экстерно (самообразование или образование на дому со сдачей экзаменов). По некоторым специальностям получение высшего профессионального образования в заочной форме или в форме экстерна не допускается (например, медицина, военное дело, иностранные языки). Для любой формы образования и обучения действует единый государственный (федеральный) образовательный стандарт (необходимый минимум знаний).

В России сложилась следующая система государственного управления образованием: Министерство образования и науки РФ; соответствующие управления (департаменты, отделы) в других министерствах и ведомствах, которые управляют своими учебными заведениями данного профиля (военные училища, институты и академии в министерствах обороны, внутренних дел, здравоохранения, транспорта);

государственные органы управления образованием в субъектах РФ. Существуют и муниципальные (местные) органы управления образованием (например, отделы народного образования, входящие в администрацию муниципального района или городского округа), они занимаются, прежде всего, вопросами начального и начального профессионального образования.

Государственные органы образования разрабатывают целевые программы, государственные (федеральные) образовательные стандарты, создают структуру образования, осуществляют государственную аккредитацию образовательных учреждений (после этого учреждения вправе выдавать документы, дипломы об образовании единого государственного образца), устанавливают эквивалентность документов об образовании, в частности иностранных документов (нострификация), определяют порядок аттестации педагогических работников, финансируют созданные ими образовательные учреждения и устанавливают нормативы материальной и иной обеспеченности образовательного процесса.

Основную роль в осуществлении государственной политики в области образования играет Министерство образования и науки РФ. Вопросами качества образования занимаются Федеральная служба по надзору в сфере образования. Министерство руководит подчиненными ему образовательными учреждениями, прежде всего в сфере высшего профессионального образования.

Помимо федерального компонента, который обязателен для всех субъектов РФ, в образовательный стандарт могут быть включены региональный и вузовский (для данного вуза) компоненты.

В наше время наука стала важнейшей производительной силой в обществе. В науке и научно-технической деятельности участвуют научный работник (исследователь) — лицо, обладающее и профессионально занимающееся необходимой научной, научно-технической деятельностью; специалист научной организации (лицо, имеющее профессиональное образование, способствующее получению научного, научно-технического результата, например, лаборант), работник сферы научного обслуживания (обеспечивает создание условий для научной работы). Они могут заниматься научной деятельностью индивидуально, в составе научных коллективов или организаций.

Наука и образование тесно соединены, чем обусловлено создание Министерства образования и науки РФ. Вопросами науки занимаются федеральные агентства по науке и инновациям, по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам.

Организация государственного управления наукой связана с ее делением на фундаментальную и прикладную (отраслевую). Отдельно иногда говорится о вузовской науке, которая может быть и фундаментальной, и прикладной. Эти классификации связаны с характером решаемых задач и источниками финансирования. Фундаментальная наука создает интеллектуальные ресурсы для дальнейшего продвижения исследований, ее достижения реализуются в виде товарных ценностей прикладной наукой.

Министерство образования и науки РФ занимается формированием и обеспечением реализации единой научно-технической политики. Оно осуществляет управление в сфере науки и технологий гражданского назначения, работает в тесном взаимодействии с Российской академией наук, отраслевыми государственными академиями наук, сотрудничает с вузами.

Министерство определяет приоритетные направления развития науки и техники, организует работу по решению важнейших межотраслевых научных и научно-технических проблем, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере научно-технической информации, содействует международному научно-техническому сотрудничеству, разрабатывает меры по рациональному размещению на территории страны научно-технического потенциала, определяет исполнителей и объекты финансирования по приоритетным направлениям, утверждает номенклатуру научных специальностей и др. Оно осуществляет аккредитацию научных организаций и ведет сводный реестр (регистрацию) таких организаций.

Важное значение имеет государственная охрана научных достижений. Такую охрану осуществляет федеральное агентство по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам в составе Министерства образования и науки РФ. Оно имеет исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции в области охраны интеллектуальной, промышленной собственности, изобретений, товарных знаков и др. Охраняются также права автора литературного произведения.

Наряду с Министерством образования и науки РФ существуют научные организации. К их числу относятся Российская академия наук, а также российские отраслевые академии наук (сельскохозяйственных наук, медицинских наук, образования, архитектуры и строительства, художеств).

Контрольные вопросы

1. Какие направления управленческой деятельности включает социальная сфера жизни общества?
2. Какова роль труда в жизни общества?
3. Какие основные задачи государственного регулирования в сфере труда и занятости?
4. Какие основные задачи государственного регулирования в сфере здравоохранения?
5. Какие основные задачи государственного регулирования в сфере образования и науки?

Тема 5. Бюджетная система. Программа социально-экономического развития государства

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 5.1. Принципы построения и функционирование бюджетной системы. Бюджетный кодекс как правовая основа бюджетной системы.
- 5.2. Доходы и расходы бюджетов разных уровней.
- 5.3. Программа социально-экономического развития государства.

5.1. Принципы построения бюджетной системы.

Бюджетный кодекс как правовая основа бюджетной системы

Государственный бюджет — централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на текущий финансовый год, а также форма образования и расходования денежных средств, которые предназначены для обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

Государственный бюджет представляет собой центральное звено финансовой системы РФ. Он играет важную роль в функционировании экономики страны в целом, но принципиально важную для динамично развития государственного сектора экономики.

Бюджетная система РФ состоит из трёх уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов (пенсионный);
- бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных подразделений государственных внебюджетных фондов;
- местные (муниципальные) бюджеты.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в виде федеральных

законов, бюджеты субъектов РФ и территориальных подразделений государственных вне бюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в виде законов субъектов РФ. Местные бюджеты принимаются в виде актов представительных органов местного самоуправления.

В составе бюджета могут быть образованы целевые бюджетные фонды. Они представляют собой централизованные фонды денежных средств.

Бюджетная система РФ основана на следующих принципах:

1. Единство бюджетной системы. Под данным принципом понимается единство правовой базы, на основе которой составляется бюджет, единство денежной системы, единые формы бюджетной документации и отчётности, единые принципы бюджетного процесса, единые санкции за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, единый порядок ведения бухгалтерского учёта всех уровней бюджетной системы.

2. Разграничение доходов и расходов между тремя уровнями бюджетной системы, которое выражается в закреплении соответствующих видов доходов, как полностью, так и частично, и полномочий по осуществлению расходов из соответствующего бюджета за органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

3. Самостоятельность бюджетной системы, которая предполагает:

— право законодательных и представительных органов государственной власти и местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс от начала формирования бюджета до отчёта об его исполнении;

— наличие собственных источников доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы;

— законодательное закрепление регулирования доходов бюджетов и полномочий по формированию доходов и регулированию налогов;

— право органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств, источники финансирования дефицитов соответствующего бюджета;

— недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов о бюджете или сумм экономии по расходам бюджета;

— недопустимость компенсации за счёт бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходах, возникающих в ходе исполнения бюджета, кроме тех случаев, когда законодательство меняется.

4. Полнота отражения доходов и расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов, которая заключается в том, что все доходы и расходы бюджетов и государственных внебюджетных фондов отражаются в бюджете в полном объёме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счёт бюджетных средств, которые аккумулируются в бюджетной системе, налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов полностью учитываются по доходам и расходам бюджетов отдельно от всех других видов доходов и расходов.

5. Сбалансированность бюджетов заключается в том, что объём предусмотренных бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлениям из источников финансирования его дефицита. При этом может иметь место как бюджетный дефицит, так и бюджетный профицит.

6. Экономичность и рациональный характер использования бюджетных средств. Суть данного принципа в том, что при составлении и исполнении бюджетов страны органы государственной власти должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств или хотя бы исходить из достижения наилучшего результата с использованием заранее определённого объёма средств.

7. Гласность означает, что, во-первых, утверждённые бюджеты, отчёты об их исполнении подлежат опубликованию в открытой печати и в процессе исполнения бюджета в СМИ должна предоставляться полная объективная информация, а во-вторых, должна соблюдаться открытость при проведении процедур рассмотрения проектов бюджетов, в том числе всех вопросов, которые вызывают споры как внутри законодательного органа, так и между законодательным и исполнительным органами власти.

8. Достоверность. Данный принцип основан на объективности показателей прогнозов социально-экономического развития той территории, в масштабах которой принимается бюджет, и на реалистичности расчёта доходов и расходов соответствующего бюджета.

9. Адресность. Бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретным получателям с обозначением направления этих средств на финансирование конкретных целей и проектов.

Бюджетный кодекс представляет собой законодательство о функционировании бюджетной системы РФ, которое обеспечивает финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливает общие

принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов всех уровней, правовое положение всех субъектов межбюджетных отношений и получателей.

Кроме того, в бюджетном кодексе определяются основы, этапы и процедуры бюджетного процесса от момента начала формирования бюджета до утверждения отчёта об его исполнении и закрепляются виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

В целом бюджетное законодательство состоит из следующих законодательных и нормативно-правовых актов:

- бюджетный кодекс и федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий год;
- законы субъектов федерации о бюджете на текущий год;
- нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год.

5.2. Доходы и расходы бюджетов разных уровней

Доходы бюджетов — это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления. Они формируются на налоговой и неналоговой основе и за счет безвозмездных перечислений в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством, а также доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В доходы федерального бюджета зачисляются: собственные налоговые доходы федерального бюджета; собственные неналоговые доходы; доходы субъектов Российской Федерации, централизуемые в федеральном бюджете для целевого финансирования централизованных мероприятий.

К налоговым доходам федерального бюджета относятся:

- федеральные налоги и сборы, установленные налоговым законодательством, в соответствии с пропорциями их распределения между бюджетами, утверждаемыми федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- таможенные пошлины, таможенные сборы и другие таможенные платежи;
- государственная пошлина.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет: собственных и регулирующих налоговых доходов; доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации; доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной

власти субъектов Российской Федерации; других неналоговых доходов в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и законами субъектов РФ.

К налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации относятся:

— собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов в соответствии с налоговым законодательством и пропорциями их распределения между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;

— отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год (кроме доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам).

Доходы местных бюджетов формируются за счет: собственных доходов; доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов; доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходов от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся:

— собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ;

— отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектам Федерации;

— государственная пошлина (кроме государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета).

Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами и постановлениями о бюджетах на соответствующий финансовый год.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на капитальные и текущие. Эта группировка устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Они обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К ним относятся расходы, предназначенные для инвестиций, на проведение капитального ремонта, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели и др.

В составе капитальных расходов бюджетов может формироваться бюджет развития. Он имеет целевое назначение и предназначен для финансирования приоритетных инвестиционных проектов и программ.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую работу органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и предприятиям отдельных отраслей экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций.

Законодательство о разграничении полномочий и предметов ведения должно создать все условия для формирования источников финансирования региональных бюджетов в объемах, достаточных для исполнения региональными властями переданных им полномочий, а также условия для привлечения внешних инвестиций и других денежных средств.

Эта финансовая поддержка может быть реализована в следующих основных формах:

— бюджетный кредит — определенные бюджетные средства, которые могут быть предоставлены на основании отдельной строки бюджета региона, выданные на определенные цели, или на основании отдельного кредитного договора, который заключают органы исполнительной власти субъекта с тем юридическим лицом или органом, которому выдаются соответствующие средства. В договоре должны быть прописаны сумма, ставка процента по кредиту, срок, форма и порядок погашения, цели, на которые он берется;

— бюджетные дотации предоставляются бюджетам нижестоящего уровня на нецелевой безвозмездной и безвозвратной основе;

— бюджетные субсидии предоставляются бюджетам нижестоящего уровня на долевой основе; могут носить как безвозвратный, так и возвратный характер;

— бюджетная субвенция — целевая, безвозвратная, безвозмездная финансовая поддержка.

5.3. Программа социально-экономического развития государства

На современном этапе развития рыночного хозяйства в системе государственного управления значимую роль для комплексного развития страны играет государственное прогнозирование и разработка программ социально-экономического развития.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития представляет собой систему научно-обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования. Результаты прогнозирования используются органами законодательной и исполнительной власти при принятии решений в области социально-экономической политики государства.

Концепция социально-экономического развития — система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации — комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития страны и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по стране, по отдельным народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно составляется прогноз развития государственного сектора экономики. Прогнозы разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Прогнозы включают в себя количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеполитической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Правительство Российской Федерации обеспечивает разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период.

На основе этого вида прогноза Правительство Российской Федерации организует разработку концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, в которой конкретизируются варианты социально-экономического развития Российской Федерации, определяются возможные цели социально-экономического развития Российской Федерации, пути и средства достижения указанных целей.

Порядок разработки прогноза социально-экономического развития и порядок разработки концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу определяются Правительством Российской Федерации.

Данные прогнозы социально-экономического развития и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу подлежат обязательному опубликованию.

В целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства данные прогноза социально-экономического развития и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу используются при разработке прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется.

Первое после вступления в должность Президента Российской Федерации послание, с которым он обращается к Федеральному Собранию, содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития Российской Федерации на перспективу.

В программе социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу должны быть отражены: оценка итогов социально-экономического развития Российской Федерации за предыдущий период и характеристика состояния экономики Российской Федерации; концепция программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу; макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешне-экономическая политика.

Контрольные вопросы

1. Какие правовые акты включает бюджетное законодательство?
2. Какие имеются источники доходов бюджетов разных уровней?
3. Что отражается в программе социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу?
4. Что представляет концепция социально-экономического развития?
5. Каким органом определяется концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу?

Тема 6. Налоговая политика государства

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 6.1. Содержание налоговой политики государства, её формы, методы осуществления. Основы и уровни налоговой системы РФ.
- 6.2. Сущность и функции налогов.
- 6.3. Классификация налогов.

6.1. Содержание налоговой политики государства, её формы, методы осуществления. Основы и уровни налоговой системы РФ

Налоговая политика — это составная часть социально-экономической политики государства, ориентированная на создание такой налоговой системы, которая должна стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства страны, способствовать гармонизации интересов экономики и общества и, тем самым, обеспечить социально-экономический прогресс общества

В мировой практике сложились три основные формы налоговой политики. Политика максимальных налогов характеризуется установлением максимального числа налогов, с высокими налоговыми ставками. Такая политика может вынужденно проводиться государством, как правило, в экстраординарные моменты его развития, такие как экономический кризис, война. Подобная политика проводилась в России в период становления рыночных отношений.

Второй формой проявления налоговой политики является политика экономического развития. В этом случае государство ослабляет налоговый пресс для предпринимателей, одновременно вынуждено сокращать свои расходы на социальные программы. Цель данной политики состоит в том, чтобы обеспечить приоритетное расширение капитала, стимулирование инвестиционной активности.

Политика разумных налогов характеризуется относительным балансом интересов государства и налогоплательщиков, что позволяет развивать экономику и поддерживать необходимый уровень социальных расходов. На практике такую политику сложно осуществлять в связи сохранением тенденций у налогоплательщиков к уклонению от реальных налогов, к их минимизации любым способом, включая и незаконные схемы.

В современной мировой практике выделяются следующие методы налоговой политики:

- регулирование соотношений прямого и косвенного налогообложения;
- регулирование соотношения федеральных, региональных и местных налогов;
- перенос нагрузки с одних категорий налогоплательщиков на другие;
- регулирование соотношения пропорциональных и прогрессивных ставок налогов и степени их прогрессивности;
- регулирование налогов льгот, преференций, вычетов, скидок;
- регулирование состава налогов, объектов налогообложения, способов исчисления налоговой базы, порядка исчисления и сроков уплаты.

Налоговая система — это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства. В качестве институтов выступают органы государственной власти, обеспечивающие сбор налогов и их мобилизацию в бюджеты всех уровней. Инструментами являются налоги, сборы, таможенные пошлины, обеспечивающие различные формы изъятия части национального дохода.

Налоговая система является инструментом, прежде всего, фискальной политики государства, позволяющей регулировать совокупный спрос в экономике, перераспределять доходы, покрывать государственные расходы, контролировать распределение национального дохода. Однако она имеет и социальную направленность, которая проявляется в механизмах налогообложения юридических и физических лиц. Чем выше значимость ее социальной составляющей, тем выше уровень социального развития общества, тем эффективнее решаются социальные задачи. Преобладание фискальной составляющей означает, что государство стремится решить проблему наполняемости бюджетов ценой сокращения спроса в других секторах экономики.

- Целями функционирования налоговой системы являются:
- обеспечение государства необходимыми финансовыми ресурсами;
 - обеспечение социальных выплат и общественных благ;
 - регулирование уровня совокупного спроса в экономике (совокупных расходов);
 - перераспределение доходов и богатства в обществе между различными секторами экономики;
 - регулирование платежного баланса государства — объемов экспорта и импорта конкретных товаров, работ и услуг.
- Налоговая система Российской Федерации имеет три уровня:
- федеральные налоги и сборы;
 - налоги и сборы субъектов РФ — региональные налоги и сборы;
 - местные налоги и сборы.

Федеральные налоги и сборы включают: налог на добавленную стоимость; акцизы; налог на доходы физических лиц; налог на операции с ценными бумагами; таможенная пошлина; налог на добычу полезных ископаемых; платежи за пользование природными ресурсами; налог на прибыль организаций; государственная пошлина; плата за пользование водными объектами; налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения; сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний.

Региональными налогами и сборами являются налог на имущество организаций, единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности, транспортный налог.

Налог на недвижимость будет вводиться постепенно. После введения его в действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации прекращают действие налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Местные налоги и сборы включают земельный налог, налог на имущество физических лиц, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Действующее законодательство предусматривает возможность введения специального налогового режима. Это особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в соответствии с НК РФ и федеральными законами для отдельных категорий налогоплательщиков либо для отдельных административных территорий.

Специальные налоговые режимы реализуют стимулирующую (регулирующую) функцию налогов. Они нацелены на решение задач по привлечению инвестиций, созданию более благоприятного налогового климата, социальному развитию территорий. В то же время специальные налоговые режимы нарушают принцип равной конкуренции и возможностей субъектов экономической деятельности по ведению бизнеса. Поэтому они вводятся на определенный срок для достижения окупаемости инвестиций, определенного уровня развития производства и социальной сферы.

К специальным налоговым режимам относятся: упрощенная система налогообложения; система налогообложения в свободных экономических зонах (СЭЗ), закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО); система налогообложения при выполнении договоров концессии соглашений о разделе продукции (СРП).

Специальные налоговые режимы могут устанавливаться в масштабах целых государств. В оффшорных зонах специальный налоговый режим является своеобразным «государственным бизнесом» по привлечению в страну налогоплательщиков. Ряд государств выступают за запрет на существование оффшорных зон. Однако ярким противником этого запрета являются США.

В своем послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ 12 декабря 2012 года отметил необходимость деоффшоризации экономики страны.

6.2. Сущность и функции налогов

Налог — это экономическая категория, выражающая отношения между субъектами экономической деятельности и государством по поводу перераспределения части вновь созданной стоимости. Налог — это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств — бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства.

Сбор — обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков определенных юридических действий.

Таможенная пошлина — это обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации.

На физических и юридических лиц государством возлагаются налоговые обязательства, т.е. установленные законом требования регулярно уплачивать определенные суммы в те или иные государственные фонды. Налоги могут быть не только денежными, но и натуральными. Близкую к налогам природу имеют так называемые натуральные повинности, в частности воинская обязанность. Характерно, что натуральные налоги и повинности взаимозаменяемы с денежными налогами в качестве средств обеспечения общественного сектора ресурсами. Так, отмена всеобщей воинской обязанности предполагает финансирование профессиональной армии за счет налогов. Однако в современных условиях именно денежные налоговые поступления имеют наибольшее значение.

Налоговые поступления в наибольшей степени отвечают природе государства. Однако наряду с ними ресурсы общественного сектора пополняются за счет неналоговых поступлений. Их важнейший источник — государственное предпринимательство, т.е. прибыльное использование ранее накопленных ресурсов.

Источником налоговых поступлений государства являются доходы граждан и организаций. Однако объектами налогообложения могут быть не только доходы. В этом качестве способны выступать, в частности, имущество, принадлежащее налогоплательщику, приобретенные или проданные им товары, использованные ресурсы и т.д., если по отношению к ним определяются налоговые обязательства — установленные законом обязанности по уплате налога, например, в расчете на единицу прибыли, объем продаж изделий или площадь земельного участка. Выбирая тот или иной объект налогообложения и распределяя налоговые обязательства, государство стремится не только использовать разнообразные пути пополнения бюджета, но и воздействовать на поведение налогоплательщиков.

Основные функции налоговой системы — фискальная и стимулирующая, или регулирующая.

Фискальная функция означает изъятие части вновь созданной стоимости у субъектов экономической деятельности в пользу государства для последующего ее перераспределения. Решающее значение здесь имеет уровень таких изъятий в общем объеме ВВП, т.е. доля ВВП, перераспределяемая через централизованные государственные фонды. Чем больше доля изъятий денег из корпоративного сектора экономики и сектора домашних хозяйств, тем выше доля государственного сектора

в экономике, тем острее стоит задача эффективного перераспределения бюджетных средств.

Отсюда выше ответственность государства перед обществом и ниже заинтересованность субъектов экономической деятельности в полном и своевременном выполнении обязательств перед государством. Если государство переходит некую критическую черту в части изъятия вновь созданной стоимости, то экономика начинает «погружаться в тень», растет доля сокрытий, искажения отчетности, неуплата налогов из-за роста просроченной задолженности перед бюджетом.

Из-за неэффективной фискальной политики в значительной мере страдает социальное развитие государства, сокращается уровень жизни населения, формируется узкая олигархическая прослойка, определяющая политику государства.

Стимулирующая, или регулирующая, функция налогов означает, что государство посредством финансовой политики влияет на процессы воспроизводства, накопления капитала, величину платежеспособного спроса. Для того чтобы чрезмерно высокие налоги не подавляли предпринимательскую активность, не приводили к стагнации производства, государство должно поддерживать баланс между фискальной и регулирующей функциями налогов, создавая для налогоплательщиков благоприятный налоговый климат и, тем самым, стимулируя инвестиционную активность и решение социальных задач. Эта функция оптимизирует соотношение между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Стимулирующая, или регулирующая, функция налогов состоит также в том, что государство формирует определенную структуру объектов налогообложения. Например, высокая доля налогов на добычу полезных ископаемых и незначительная доля изъятия прибыли стимулирует инвестиционную активность и развитие высокотехнологичных и наукоемких отраслей. Напротив, высокие налоги на прибыль и низкие налоги на недра приводят к концентрации доходов в добывающих отраслях, сокрытию прибыли и социальному застою, установлению сырьевой экспортной специализации государства, технологической отсталости.

6.3. Классификация налогов

По территориальному признаку различают федеральные, региональные и местные налоги.

В зависимости от объекта и субъекта обложения налоги подразделяются на два вида. Прямые налоги — это налоги на доходы, уплачиваемые производителями. Они непосредственно связаны с результатом хозяйственно-финансовой деятельности, оборотом капитала, увеличением стоимости имущества, ростом рентной составляющей. Прямые налоги являются прогрессивными по ставкам обложения, так как они увеличиваются пропорционально росту доходов. К прямым налогам относятся налоги на прибыль, доходы физических лиц, налог на имущество, налог на доходы от капитала и др.

Косвенные налоги — налоги на расходы, уплачиваемые потребителями, т.е. это надбавка к цене. Они определяются в зависимости от размера добавленной стоимости, оборота или продаж товаров, работ, услуг. Косвенные налоги являются регрессивными, так как на них влияет стоимость покупки, а не доход потребителя. К ним относятся акцизы, налог на добавленную стоимость, таможенные пошлины, лицензионные сборы и др.

Следует обратить внимание, что и прямые, и косвенные налоги могут быть регулирующими и подлежать расщеплению для направления в бюджеты разных уровней.

По характеру применяемых ставок различают налоги, взимаемые в определенном размере за единицу объекта обложения, взимаемые в процентах к стоимости единицы обложения.

По способу взимания — налоги, взимаемые у источника, взимаемые по декларации.

По характеру использования — общие налоги, т.е. предназначенные для решения единых государственных задач, специальные, имеющие строго целевое назначение.

В приводимой ниже таблице показано распределение налогов и неналоговых доходов по Республике Татарстан в 2011 году.

Распределение налогов и неналоговых доходов по уровням бюджетов в Республике Татарстан, в %

Наименование налогов	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет
Таможенные платежи	100	-	-
НДС	100	-	-

Наименование налогов	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет
Налог на добычу полезных (углеродных) ископаемых	100	-	-
Налог на прибыль	-	100	-
Налог на доходы физических лиц (в среднем)	-	60	40
Акцизы	-	100	-
Налог на имущество организаций	-	100	-
Налог на имущество физических лиц	-	-	100
Земельный налог	-	-	100
Транспортный налог	-	100	-
Налог на совокупный доход	-	100	-
Неналоговые доходы (в среднем)	-	20	80

В 2011 году поступления доходов с территории Республики Татарстан составили:

- федеральный бюджет — 157 млрд. руб.;
- региональный бюджет — 163,2 млрд. руб.;
- местный бюджет — 28,3 млрд. руб.

Контрольные вопросы

1. Чем характеризуется налоговая политика государства?
2. Какие формы и методы налоговой политики известны?
3. Какие уровни налоговой системы РФ существуют?
4. Какова сущность и функции налогов?
5. Что берется за основу классификации налогов?

Тема 7. Государственное регулирование рынков и региональная интеграция

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 7.1. Регулирование и экономическая диагностика региональных рынков. Основные теории, посвященные анализу функционирования рынка регионов.
- 7.2. Межрегиональное экономическое взаимодействие.

7.1. Регулирование и экономическая диагностика региональных рынков. Основные теории, посвященные анализу функционирования рынка регионов

Регулирование региональных рынков предполагает воздействие субъектов управления на объект ради достижения заранее спланированных целей, которые региональные органы поставили перед собой в рамках исполнения программно-целевого метода. Основные цели управления региональными рынками — это обеспечение сбалансированности рынков в регионе, удовлетворение потребностей населения, обеспечение экономической эффективности развития региона.

Объектами управления являются население, предприятия, организации, сельскохозяйственные предприятия, объекты рыночной социальной инфраструктуры региона.

По отношению к функционированию региональных рынков существуют основные теории, посвященные анализу функционирования рынка регионов.

Теория размещения производства и средств обращения. В этой теории упор делается на анализ пространственных проблем размещения предприятий, транспортных сетей.

Теория рыночных потенциалов и пространственного взаимодействия. Эта теория сосредотачивает внимание на региональных и внутрирегиональных связях, перемещении товаров, услуг, капитала.

Теория центральных мест. В этой теории города в регионе рассматриваются как рыночный центр снабжения прилегающей сельской местности товарами и услугами.

Теория геомаркетинга. Эта теория упор делает на исследование пространственных характеристик региональных рынков, месторасположение покупателей. В рамках теории проводится географическая сегментация регионального рынка для формулирования стратегии продвижения товаров на каждой территории.

Теория пространственного распространения товаров. В этой теории региональный рынок рассматривается как система каналов распределения товаров в сфере обращения регионов, то есть рынок рассматривается не только как финансово-экономический, но рассматриваются и его материальные стороны перемещения товаров от производителей к потребителям.

Институциональная теория. Региональный рынок — это система взаимодействующих субъектов сферы обращения региона, которая выступает в различных организационных формах и обеспечивает

торгово-экономические и финансовые связи между производителями и потребителями.

Все теории рассматривают проблему экономической диагностики региональных рынков, которая представляет собой сбор, анализ и интерпретацию данных об основных факторах, воздействующих на социально-экономические процессы и влияющих на формирование региональных рынков. Основа экономической диагностики — это конъюнктурные исследования, текущие наблюдения за состоянием рынка и его динамики, анализ причин, прогноз состояния конъюнктуры. При этом рассматриваются два основных понятия: общерегиональная рыночная конъюнктура и конъюнктура товарных региональных рынков. Общерегиональная конъюнктура определяет состояние на данный момент всей системы региональных рынков, всех их видов.

Конъюнктура товарного рынка — это изучение текущих изменений в производстве и реализация отдельного товара (группы товаров) на территории региона.

В зависимости от условий и особенностей региональных рынков количество факторов, воздействующих на рыночную конъюнктуру, может сильно меняться. Все факторы делятся на контролируемые и неконтролируемые. Контролируемые находятся в компетенции руководства региона. Это, например, определение товарного ассортимента, регулирование объема производства, ценовая политика (особенно на энергоносители), сбытовая политика, выбор стратегии развития региона, информационная политика. Неконтролируемые факторы не определяются органами власти, но влияют на принимаемые решения и на развитие региона. Это факторы макроуровня и мезоуровня.

Факторы макроуровня (мировые тенденции, политика государства) — экономический, научно-технический, социально-демографический, природно-климатический, политический факторы.

Факторы мезоуровня — выбор потребителей, хозяйствующих субъектов.

Состояние конъюнктуры в регионе может быть оценено количественно: показателями сферы производств — государственные заказы, размер инвестиций, уровень занятости, показателями межрегиональных и внешнеэкономических связей — объем экспорта и импорта, объем грузовых перевозок. Показателями кредитно-денежного обращения — курсы Центрального банка, валют, процентные ставки.

Основная характеристика конъюнктуры товарного рынка — степень сбалансированности спроса и предложения, что проявляется

в ценах на рынке, тенденциях продажи товаров и скорости оборота капитала. На основе всех этих показателей можно будет диагностировать тип рыночной конъюнктуры.

7.2. Межрегиональное экономическое взаимодействие

Сущность, уровни и формы межрегиональных связей. Функционирование и развитие регионального хозяйственного комплекса происходит не обособленно, а во взаимосвязи с другими регионами, внешним миром. Отношения с этими регионами являются торговыми и экономическими.

Межрегиональные экономические связи представляют собой систему экономических отношений и интересов регионов, которые развиваются в процессе деятельности общественного производства. Эти связи обусловлены общественным разделением труда, спецификацией и размещением производства по территориям, в том числе в зависимости от природно-географических условий и источников сырья, развитости инфраструктуры и степени обеспеченности качественными трудовыми ресурсами.

Межрегиональные связи представлены на следующих основных уровнях:

- на уровне отдельных предприятий, организаций, фирм, граждан, осуществляющих внешнерегиональные экономические операции;
- на уровне производственных комплексов, отдельных отраслей производства и межотраслевых комплексов;
- на уровне регионов.

Основными формами этих межрегиональных экономических связей являются материальный товарообмен результатами производства, взаимовыгодное воспроизведение регионами отдельных работ, услуг, развитие межрегионального туризма, проведение согласованного регулирования налоговой, кредитной, демографической сфер, совместное проведение политики ценообразования.

Еще одной формой взаимодействия является совместное проведение работ производственного и непроизводственного характера предприятиями нескольких регионов.

Благодаря этим формам формируются целые системы взаимодействия и осуществляется функционирование национальной и мировой экономики. Поэтому, разрыв этих связей ослабляет производственный потенциал, конкурентные возможности экономики, приводит к падению производств, депрессии.

Межрегиональная интеграция: формы, институты. Сегодня в межрегиональных взаимоотношениях устанавливаются прямые контакты с крупными финансовыми институтами с целью привлечения инвесторов в регионы. Происходит совершенствование межрегиональных экономических связей и появляются новые организационные формы экономического сотрудничества.

Межрегиональная интеграция представляет интеграцию определенного масштаба в определенных временных рамках. Важнейшей формой является экономическая интеграция, выражающаяся во взаимодействии предприятий и организаций различных регионов. К современным формам межрегионального сотрудничества предприятий относят создание рядом предприятий холдингов (в нефтяной, газовой и др. отраслях промышленности). Основная цель — сохранять стабильность функционирования отрасли и рост поступлений от экспорта их продукта. Поэтому они стали монополистами, создав по всей территории свои филиалы, которые занимаются координацией деятельности и организацией межрегионального сотрудничества.

На внешнем рынке конкурентоспособными могут быть только те предприятия, которые способны объединить в себе добычу, переработку, транспортировку, сбыт. Поэтому возможно государственное регулирование их усилий в рамках темпов инфляции.

Следующей формой межрегионального взаимодействия является финансово-промышленная группа (ФПГ). Практика их создания была подчинена необходимости реорганизации отдельных промышленных предприятий и концентрации финансовых ресурсов. Эта необходимость была усилена обострившейся конкуренцией с иностранными производителями на внутреннем и внешнем рынках.

Финансово-промышленные группы в регионах могут стать реальным институтом при проведении экономической и промышленной политики. Регионы, где сформированы крупные ФПГ, являются регионами-донорами и обладают реальной финансовой самостоятельностью при проведении бюджетной политики. Создание банков и кредитных организаций дает возможность банкам быстрее проводить операции, инвесторам — расширять клиентуру.

Межрегиональные связи экономического взаимодействия. В рамках межрегиональной интеграции создаются различные структуры и институты, которые поддерживают различные формы интеграционных процессов. «Мягкая» форма — формирование ассоциаций и «жесткая» интеграция — создание межрегиональных структур и межрегиональных ОИВ.

В ослабленной форме «жесткие» интеграции могут формироваться в макрорегионах в виде координирующих органов управления.

Вариантом «мягкой» интеграции являются ассоциации, объединения, играющие информационную и пропагандирующую роль в нескольких субъектах РФ: «Сибирское согласие», «Возрождение Урала», «Большая Волга» и др. Современный вариант межрегиональной интеграции это — смесь «жесткой» и «мягкой» форм, выражающаяся в создании координационных органов. Имеется отдельный пример такого взаимодействия — «Пермский проект».

Наиболее значимыми формами межрегиональной интеграции, которые возникли в начале 90-х годов (реакция на бездействие региональных властей в области региональной политики), являются межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. Они начали формироваться с 1991 года, и в 1992 году центр тяжести ассоциаций сместился в экономическую сферу. Первой ассоциацией стала «Северо-запад», позже появились ассоциации «Черноземье», «Большая Волга», «Северный Кавказ», «Возрождение Урала», «Сибирское согласие». В состав входят субъекты федерации, которые расположены на территориях официально зафиксированных экономических районов.

Высшим коллегиальным органом межрегиональной ассоциации является совет или президиум, в состав которого входят руководители законодательной и исполнительной власти всех составляющих субъектов. Руководит ассоциацией на принципах ротации один из губернаторов субъектов.

Контрольные вопросы

1. Какие задачи стоят по регулированию региональных рынков?
2. Какова сущность межрегионального экономического взаимодействия?
3. Какие уровни и формы межрегиональных связей различают?
4. Какие формы межрегиональной интеграции существуют?
5. Какие основные теории, посвященные анализу функционирования рынка регионов, выделяют?

Тема 8. Президент как высшее должностное лицо Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 8.1. Основы конституционно-правового статуса Президента РФ.
Порядок избрания и вступление в должность Президента РФ.
- 8.2. Компетенция Президента РФ.
- 8.3. Прекращение полномочий Президента РФ.

8.1. Основы конституционно-правового статуса Президента РФ. Порядок избрания и вступление в должность Президента РФ

Основопологающим принципом государственного устройства России, согласно Конституции РФ, является единство системы государственной власти. При этом предметы ведения и полномочия подлежат разграничению между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов Федерации (ст. 5, ч. 3).

Президент РФ, как государственный институт, занимает особое, специфическое положение, охватывая своей деятельностью весь широкий круг вопросов государственного значения. Его особое положение отражено и в структуре Конституции РФ, в которой описание системы государственных органов начинается с главы о Президенте РФ.

Основы статуса Президента РФ закреплены в ст. 80 Конституции РФ. Президент РФ является главой государства, лицом, воплощающим собой представление о данном государстве как во внутренних делах государства, так и в международных отношениях. Его можно назвать символом государства и официальным представителем всего народа.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ. На Президента РФ возложена функция гаранта прав и свобод человека и гражданина. Президент РФ призван принимать необходимые меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности.

Важнейшая задача Президента РФ — обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, которые отражаются в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Реализация этих основных направлений политики, проведение их в жизнь являются правом и обязанностью уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти.

Президент РФ, как глава государства, представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.

Президент РФ обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции РФ). Во время исполнения им своих полномочий никто не имеет права применить против него физическое или психическое насилие, задержать его, обыскать, арестовать, допросить, привлечь к любому виду ответственности, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля. Попытка насильственного захвата власти Президента РФ в нарушение Конституции РФ или насильственное удержание власти Президентом РФ, срок пребывания в должности которого истек, карается в соответствии со ст. 278 Уголовного кодекса РФ.

Порядок проведения выборов Президента РФ определяется Конституцией РФ и Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». Президент РФ избирается на 6 лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать Президента РФ получают все граждане, достигшие на день выборов 18-летнего возраста.

Отстраняются от участия в выборах только недееспособные граждане и лица, пребывающие в местах лишения свободы по приговору суда. Каждый избиратель имеет один голос, т.е. выборы являются равными. Участие граждан в выборах — добровольное.

Конституция РФ устанавливает некоторые требования к кандидату на пост Президента РФ. На эту должность может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в стране не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81).

Президент России может быть переизбран на второй срок, но после этого он не может участвовать в выборах третий раз подряд. Допускается выполнение лицом полномочий Президента РФ в течение третьего и четвертого сроков только после перерыва.

Выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию России, по мажоритарной системе абсолютного большинства. В Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» перечислены все этапы избирательного процесса, точно установлена их последовательность и длительность.

Первый этап — это принятие и объявление решения Советом Федерации о назначении выборов Президента РФ. Выборы назначаются не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования, чтобы выделить достаточное количество времени для их организации и последовательного прохождения всех стадий.

Второй этап — подготовка проведения выборов, которая включает разнообразную подготовительную деятельность избирательных комиссий различных уровней: Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК), избирательные комиссии субъектов федерации, территориальные (районные, городские и др.) и участковые избирательные комиссии.

Третий этап — выдвижение и регистрация кандидатов. Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, избирательными блоками, а также в порядке самовыдвижения, при условии его поддержки группой избирателей.

Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом, и не позднее, чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ, обратиться в ЦИК РФ с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку, а политическая партия, избирательный блок — в поддержку выдвижения соответственно политической партией, избирательным блоком кандидата не менее двух миллионов подписей избирателей. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 50 тысяч.

Четвертый этап — проведение предвыборной агитации, которую осуществляют как непосредственно сами кандидаты, так и выдвинувшие их организации. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Пятый этап — голосование. Голосование проводится путем внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к кандидату, в пользу которого сделан выбор.

Шестой этап — это подсчет голосов за выдвинутых кандидатов на всех избирательных участках, оформление результатов выборов, определение победителя или в некоторых случаях — назначение второго тура, если выборы признаны недействительными, затем принятие решения о назначении повторных выборов на должность Президента РФ.

Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если в бюллетене было указано более 2 кандидатов, возможна ситуация, когда ни один из них не получает необходимого большинства голосов. Тогда ни один из них не считается избранным, и назначается повторное голосование по 2 кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах.

Заключительным, седьмым этапом является опубликование результатов прошедших выборов, а также церемония вступления Президента РФ в должность и начало исполнения им возложенных на него обязанностей.

Всенародно избранный Президент РФ вступает в должность на 30-й день со дня официального опубликования ЦИК результатов выборов.

Торжественное вступление в должность сопровождается принятием присяги (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). Впоследствии он исполняет свои полномочия до момента вступления в должность вновь избранного Президента РФ.

8.2. Компетенция Президента РФ

Полномочия Президента РФ вытекают из его функций и представляют собой конкретные права и обязанности главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. Те полномочия, которые присущи только Президенту РФ и не разделяются им с парламентом, Правительством РФ и органами судебной власти, называются его прерогативами.

Президент РФ обладает широкими полномочиями в области кадровой политики. Его участие в формировании государственных органов может проявляться по-разному. Конституция РФ предусматривает несколько вариантов назначения Президентом РФ высших должностных лиц (ст. 83).

Одним из основных средств общения главы государства и парламента является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, которое заслушивается на совместном заседании обеих палат. Послание представляет собой программный документ, в котором идет речь о положении в стране в текущий момент и определяются основные направления внутренней и внешней политики. Послание не является нормативным актом. Для парламента оно служит ориентиром в предстоящей законодательной деятельности, а для исполнительных органов носит директивный характер. Поэтому, хотя послание и адресовано

Федеральному Собранию РФ, задача по его выполнению ложится на Правительство, ответственное за реализацию основных направлений политики.

Президент РФ принимает активное участие в законотворческом процессе. Прежде всего, он наделен правом законодательной инициативы. Законопроекты Президента РФ, внесенные им на рассмотрение Государственной Думы, считаются приоритетными в программе законотворчества.

Кроме того, Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы. Эффективным инструментом влияния главы государства на законодательную власть является право президентского вето, под которым подразумевается возвращение Президентом РФ законов парламенту на повторное рассмотрение. Законы, возвращенные Президентом РФ, рассматриваются палатами в первоочередном порядке. После этого может быть принято одно из двух решений: палата принимает закон в редакции Президента РФ (для этого требуется более половины голосов от общего числа депутатов) или повторно принимается закон в ранее принятой редакции (за это решение должны проголосовать не менее двух третей от общего числа депутатов).

Президент РФ назначает выборы Государственной Думы (п.«а» ст.84 Конституции РФ), при этом он должен придерживаться указанных в законе сроков перевыборов депутатов для обеспечения непрерывного функционирования законодательной власти в стране. Назначение даты выборов — не право, а скорее обязанность Президента РФ, т.к. он делает это не произвольно, по своему усмотрению, а в строго определенный срок. Это относится и к назначению внеочередных выборов в Думу после ее роспуска (п.2 ст.109 Конституции РФ).

К взаимодействию с законодательной властью можно отнести и право Президента РФ назначать референдум. Это право обеспечивает ему активную позицию в проведении реформ.

Важным средством воздействия Президента РФ на парламент является его право на роспуск Государственной Думы. Конституция РФ предусматривает два случая, когда нижняя палата может быть распущена: трехкратное отклонение представленных кандидатур председателя Правительства РФ (п.4 ст.111) и повторное выражение недоверия Правительству РФ в течение 3 месяцев (п.3 ст.117). В последнем случае роспуск Государственной Думы не является обязательным: в качестве альтернативы Президент РФ может объявить об отставке Правительства РФ.

Значительную часть полномочий главы государства составляют полномочия в области исполнительной власти: активно участвует в формировании Правительства РФ; объявляет об отставке Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; проводятся регулярные встречи Президента РФ и главы Правительства РФ; является надзорной инстанцией по отношению к Правительству РФ.

Кроме того, Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности — совещательный коллегиальный орган (в состав которого по должности входят министры обороны, иностранных дел, внутренних дел, директор Службы внешней разведки), утверждает военную доктрину РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, вводит в установленных случаях на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение и военное положение.

Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой, в основном через Министерство иностранных дел РФ. Но и сам принимает активное участие в реализации внешней политики Российской Федерации. Это проявляется в его регулярных встречах с лидерами иностранных государств, телефонных обменах мнениями с ведущими зарубежными политическими деятелями. Президент РФ также ведет международные переговоры и участвует в важнейших международных дипломатических форумах.

Выражением личного участия Президента РФ в реализации внешней политики является подписание им международных договоров Российской Федерации, которые признаются составной частью ее правовой системы. Глава государства подписывает ратификационные грамоты — документы, свидетельствующие об утверждении федеральным законом международного договора Российской Федерации. Он принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей иностранных государств и назначает дипломатических представителей России в зарубежных странах.

В сфере регулирования правового статуса личности Президент РФ наделен следующими полномочиями (ст. 89 Конституции РФ): принимает лиц в гражданство Российской Федерации, разрешает выход из гражданства; предоставляет политическое убежище; награждает государственными наградами Российской Федерации; присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания; осуществляет помилование.

Президент РФ оформляет свои решения, издавая правовые акты. Акты Президента РФ не подлежат утверждению законодательным органом, за исключением указов о введении военного и чрезвычайного положения. Они представляют собой разновидность подзаконных актов и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, но в иерархии подзаконных актов указы Президента РФ стоят выше, чем постановления и распоряжения Правительства РФ и обладают большей юридической силой.

Ст.90 Конституции РФ предусматривает две разновидности актов Президента РФ: указы — нормативные документы, содержат общие правила поведения, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на многократное применение; являются основной формой реализации прерогатив Президента РФ по управлению государством и распоряжения, не содержащие нормативных предписаний.

8.3. Прекращение полномочий Президента РФ

Президент РФ прекращает исполнение своих полномочий с истечением срока пребывания его в должности. Моментом истечения срока полномочий считается принесение присяги вновь избранным Президентом РФ.

В Конституции РФ (ч.2 ст.92) указаны три случая законного досрочного прекращения исполнения полномочий Президента РФ:

— Отставка, под которой понимается добровольный уход с поста с подписанием заявления, извещающего об оставлении должности. В этом случае обязанности Президента РФ временно принимает на себя Председатель Правительства РФ. Уход в отставку имеет окончательный характер: Президент РФ не может отозвать заявление об отставке и вернуться к исполнению обязанностей. С момента объявления отставки самим Президентом РФ его полномочия автоматически досрочно прекращаются.

— Прекращение исполнения полномочий по состоянию здоровья. При этом возможны два варианта:

а) Президент РФ серьезно болен, но находится в ясном уме и способен самостоятельно принять взвешенное решение. При стойкой неспособности по состоянию здоровья исполнять свои полномочия Президент РФ прекращает их исполнение, что представляет собой отставку, но с указанием конкретного основания;

б) возможны ситуации, когда Президент РФ не в состоянии сам принять решение (находится в бессознательном состоянии или есть основания сомневаться в ясности его ума и способности принимать

обоснованные решения). В этом случае для решения вопроса о досрочном прекращении полномочий требуется специальное медицинское заключение.

Если состояние здоровья лишь временно не позволяет Президенту РФ выполнять свои обязанности, то их исполняет Председатель Правительства РФ. Обеспечение деятельности временно исполняющего обязанности Президента РФ осуществляется Администрацией Президента РФ.

Отрешение Президента от должности (импичмент). Ст.93 Конституции РФ называет в качестве оснований отрешения Президента РФ от должности государственную измену или совершение иного тяжкого преступления.

В Конституции РФ описана процедура отрешения. Для ее осуществления необходимо выполнение нескольких этапов. Первый этап состоит в выдвижении Государственной Думой обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Согласно ч.2 ст.93 Конституции РФ инициатива в принятии такого решения должна исходить не менее чем от одной трети депутатов Государственной Думы. Для рассмотрения данного вопроса в Государственной Думе требуется также заключение специальной комиссии, образованной этой палатой, она же вправе определять состав комиссии.

Ввиду важности вопроса в Конституции устанавливается, что решение Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ должно приниматься квалифицированным большинством голосов, т.е. двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты.

Второй этап процедуры отрешения Президента РФ от должности включает подтверждение решения Государственной Думы заключениями Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. В ч.1 ст.93 Конституции РФ установлено, что Верховный Суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Третий этап процедуры отрешения Президента РФ от должности состоит в принятии Советом Федерации собственно решения об отрешении Президента РФ от должности. В ст.93 Конституции РФ устанавливается, что данное решение Совет Федерации должен выносить на основании рассмотрения всех материалов: решения Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента РФ; заключений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, подтверждающих решение Государственной Думы; заключения специальной комиссии,

образованной Государственной Думой. Такое решение должно приниматься двумя третями голосов от общего числа депутатов Совета Федерации.

Наряду с этим в Конституции РФ специально оговаривается срок, в течение которого Совет Федерации вправе принять решение об отрешении Президента РФ от должности. Этот срок равен 3 месяцам после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинения, выдвинутые против Президента РФ, считаются отклоненными. Отрешение Президента РФ от должности также не состоится в случае принятия Советом Федерации до истечения трехмесячного срока решения об отклонении обвинения против Президента РФ.

Отрешение Президента РФ от должности автоматически влечет за собой прекращение исполнения им полномочий. Президент РФ теряет при этом свою неприкосновенность и может быть привлечен к уголовной ответственности в обычном порядке.

Выборы нового Президента РФ должны быть проведены не позднее 3 месяцев после досрочного прекращения полномочий Президента РФ.

Контрольные вопросы

1. Какими правовыми актами регулируется статус Президента РФ?
2. Какой порядок избрания и вступления в должность Президента РФ?
3. Какими полномочиями обладает Президент РФ?
4. В чем заключаются основания для прекращения полномочий Президента РФ?
5. Какова процедура отрешения Президента РФ от должности?

Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 9.1. Федеральное Собрание РФ — законодательный и представительный орган государственной власти.
- 9.2. Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
- 9.3. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

9.1. Федеральное Собрание РФ — законодательный и представительный орган государственной власти

Согласно Конституции РФ 1993 г. законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание РФ. Ему характерны специфические признаки:

Федеральное Собрание РФ является учреждением парламентского типа. В ст.94 Конституции РФ впервые закреплено, что Федеральное Собрание — это парламент Российской Федерации.

Федеральное Собрание РФ функционирует в механизме «горизонтального» и «вертикального» разделения властей. Федеральное Собрание РФ не является вышестоящим органом по отношению к иным представительным коллегиальным органам государственной власти, не руководит парламентами субъектов РФ, депутатскими коллегиями, которые избираются муниципальными сообществами, осуществляет законодательные полномочия только по тем вопросам и в тех пределах, которые в соответствии с разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами отнесены к ведению Российской Федерации.

Статус Федерального Собрания РФ как представительного органа означает, что оно выступает официальным представителем всего многонационального народа Российской Федерации, формирует и выражает его волю. С наибольшей наглядностью это качество проявляется в утверждении государственного бюджета, ратификации и денонсации международных договоров, назначении и освобождении от должности федеральных должностных лиц, решении вопросов войны и мира. Качество легитимного представительного органа обеспечивается периодическим переизбранием членов обеих палат Федерального Собрания РФ на свободных демократических выборах. Другая конституционная функция Федерального Собрания РФ — законодательная. Она включает принятие федеральных законов (федеральных конституционных законов), их изменение и дополнение, а также парламентский контроль за реализацией законов.

Федеральное Собрание РФ обладает, наряду с законодательными, контрольными полномочиями. Контрольная функция Федерального Собрания РФ обусловлена системой сдержек и противовесов. Сущность данной функции проявляется в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей народу принадлежит право контролировать деятельность всех структур, которым он передал властные полномочия. Как общее правило, контрольная функция Федерального Собрания РФ осуществляется в ходе разработки и принятия

законов, когда депутаты, комитеты, комиссии, палаты анализируют ситуацию, изучают проблемы, делают свои оценки о работе тех или иных государственных учреждений. В Конституции РФ, например, есть право Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству (ст.103, 117), право регулировать направления деятельности Правительства РФ и др.

Федеральное Собрание РФ обладает финансовыми полномочиями. Содержанием этой функции охватывается деятельность Государственной Думы по утверждению федерального бюджета и контролю за его исполнением, а также реализации этой палатой полномочий, связанных с назначением на должность и освобождением от должности Председателя Центрального банка РФ. Кроме того, через Счетную палату Федеральное Собрание РФ осуществляет аудиторскую деятельность любых организаций, финансируемых из федерального бюджета.

Федеральное Собрание РФ является двухпалатным органом. Палатами Федерального Собрания являются Совет Федерации и Государственная Дума. Каждая из палат имеет своего Председателя, его заместителей, комиссии и комитеты палаты. Палаты не имеют общих руководящих административных органов и общих должностных лиц. Однако обе палаты двухсторонними усилиями вправе создавать: орган временного характера — согласительную комиссию для разрешения противоречий в законодательном процессе; на паритетной основе избирают Счетную палату — орган парламентского финансового контроля.

Палаты Федерального Собрания РФ могут собираться на совместные заседания только в трех случаях: для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100).

Каждая из палат имеет собственную компетенцию, закрепленную в ст.102 и 103 Конституции РФ. Круг вопросов, решаемых Советом Федерации, не совпадает с вопросами ведения Государственной Думы. Правом принятия федеральных законов наделена только Государственная Дума, а Совет Федерации правомочен лишь одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон.

Кроме того, для статуса Государственной Думы характерна большая ориентация ее полномочий на процедуры назначения важнейших должностных лиц исполнительной и контрольной власти, от которых зависит решение финансовых и социально-экономических вопросов, на решение вопросов, связанных с оценкой деятельности Правительства РФ. А статус Совета Федерации в большей степени ориентирован на решение проблем системы обеспечения безопасности и правопорядка,

конституционной законности в РФ, на решение вопросов, касающихся федеративного устройства.

Согласно Конституции РФ палаты Федерального Собрания РФ формируются различным образом.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (п.2 ст.95 Конституции РФ).

Принят новый ФЗ №229 от 3.12.2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ», который действует с 1.01.2013 г. Общие требования к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации: не моложе 30 лет, с безупречной репутацией, 5 лет оседлости на территории субъекта. Ограничения: 1) имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; 2) признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 3) содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда; 4) имеющий судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений; 5) экстремизм-судимость; 6) административное наказание за нацизм.

От представительного органа власти субъекта: только депутат соответствующего органа (кандидатуры вносятся председателем, фракцией или группой депутатов 1/5. Решение принимается большинством голосов от общего числа.

Отметим порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, предусмотренным статьей 2 Федерального закона. Избранное высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своим решением наделяет одну из трёх кандидатур полномочиями члена Совета Федерации — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации — представителя от исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации — не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Список кандидатур и сведения о кандидатурах представляются кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствующую избирательную комиссию одновременно с документами, необходимыми для его регистрации в качестве кандидата на указанную должность.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются сроком на 5 лет посредством выборов ее депутатов на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст.95, ст.96 Конституции РФ). Порядок выборов устанавливается Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральное Собрание РФ осуществляет свою деятельность в строгих организационно-правовых формах — заседания палат, совместные заседания палат, заседания комитетов и комиссий, депутатских фракций, парламентские слушания и др.

9.2. Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со ст.102 Конституции РФ и постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. №33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» к ведению Совета Федерации относятся следующие вопросы:

- а) утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- б) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения и введении чрезвычайного положения;
- в) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- г) назначение выборов Президента РФ;
- д) отрешение Президента РФ от должности;
- е) назначение по представлению Президента РФ на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;

ж) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, членов ЦИК РФ;

з) рассмотрение вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества;

и) проведение консультаций по вопросам о назначении и об отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

к) рассмотрение проектов договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий;

л) рассмотрение и принятие обращения Совета Федерации в Конституционный Суд РФ;

м) принятие Регламента и внесение в него изменений и дополнений.

Однако этот перечень полномочий Совета Федерации не является исчерпывающим. Сама Конституция РФ относит к полномочиям Совета Федерации и другие: одобрение федеральных законов, принятых Государственной Думой (ч.4 ст.105); принятие вместе с Государственной Думой федеральных конституционных законов (ст.108); принятие регламента Совета Федерации и решение вопросов внутреннего распорядка своей деятельности (ч.4 ст.101) и др.

Кроме Конституции РФ, ряд федеральных законов наделил Совет Федерации полномочиями, которые прямо не предусмотрены в Конституции РФ. Так, в ст.14 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. №168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре РФ» установлено, что кроме Генерального прокурора РФ (как это предусмотрено п.«з» ч.1 ст.102 Конституции РФ), его первый заместитель и заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации. Согласно п.«г» ст.102 Конституции РФ Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории, федеральный закон от 31 мая 1996 г. №61-ФЗ «Об обороне» дополнил это полномочие Совета Федерации правом утверждать указы Президента РФ о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению (п.3 ч.1 ст.5).

9.3. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Полномочия Государственной Думы имеют законодательный и незаконодательный характер.

В ст. 103 Конституции РФ определяются вопросы исключительного ведения Государственной Думы, которые не относятся к законодательной компетенции парламента, а связаны с реализацией принципа разделения властей, что обеспечивается системой сдержек и противовесов во взаимоотношениях властей.

В соответствии со ст. 103 Конституции РФ и ст. 93 постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. №2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» к ведению Государственной Думы относятся следующие вопросы, по которым она принимает постановления:

а) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

б) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека, Председателя Центрального банка РФ;

в) решение вопроса о доверии Правительству РФ;

г) решение вопроса о недоверии Правительству РФ;

д) объявление амнистии;

е) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности;

ж) запрос в Конституционный Суд РФ и направление представителей Государственной Думы в него;

з) парламентский запрос и др.

Что касается законодательной компетенции Государственной Думы, то об этом сказано в ч.1 ст.105 Конституции РФ: «Федеральные законы принимаются Государственной Думой», и в ч.2 ст.104 Конституции РФ: «Законопроекты вносятся в Государственную Думу».

Кроме того, законодательную компетенцию Государственной Думы как федерального законодательного органа составляют все вопросы, перечисленные в ст. ст.71 и 72 Конституции РФ, т.е. вопросы по предметам ведения России и совместном ведении России и субъектов РФ. Это вытекает из ст.76 Конституции РФ, в которой закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы и федеральные конституционные законы, а по предметам совместного ведения — федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов РФ.

Контрольные вопросы

1. Как называется парламент РФ и из каких палат он состоит?
2. К какой ветви государственной власти относится Федеральное Собрание РФ?
3. Что входит в компетенцию Совета Федерации Федерального Собрания РФ?
4. Что входит в компетенцию Государственной Думы Федерального Собрания РФ?
5. Каков новый порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ?

Тема 10. Исполнительная власть в Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 10.1. Структура органов исполнительной власти Российской Федерации.
- 10.2. Компетенция Правительства Российской Федерации. Отставка Правительства РФ.

10.1. Структура органов исполнительной власти Российской Федерации

В Конституции РФ закреплена единая система исполнительной власти, образуемая в пределах совместного ведения соответствующих федеральных органов и органов субъектов Федерации (ст.77, ч.2). Сложившийся состав этой системы таков: Правительство РФ, правительства республик в составе РФ, правительства, администрации иных субъектов Федерации, а также министерства и иные центральные органы исполнительной власти (включая их подразделения в субъектах Федерации), отраслевые и территориальные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Высшим федеральным органом исполнительной власти является Правительство РФ. Оно является органом государственной власти Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации, обеспечивает в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной исполнительной власти на всей территории Российской Федерации.

Вся разносторонняя деятельность Правительства РФ осуществляется посредством функционирования работающих под его руководством различных федеральных органов исполнительной власти.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве РФ» Президент РФ в своем Указе от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» постановил установить, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральные министерства могут быть подведомственны Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ, а федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств.

В системе федеральных органов исполнительной власти и их подведомственности ныне четко определены три группы органов: находящиеся в ведении Президента РФ, находящиеся в ведении Правительства РФ, находящиеся в ведении федеральных министерств.

Федеральное министерство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Полномочия федерального министерства:

- самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом;
- осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр).

Федеральная служба — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, общественной безопасности, борьбы с преступностью.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Она также может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Полномочия федеральной службы:

— издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы;

— не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Федеральное агентство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ.

Полномочия федерального агентства:

— издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства;

— не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Правительство РФ — это коллегиальный орган. Все важнейшие вопросы его компетенции решаются исключительно на общих заседаниях членов Правительства РФ. В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры.

Наряду с Председателем Правительства РФ и Правительством РФ в целом полномочия, отнесенные к ведению Правительства РФ, осуществляются Президиумом Правительства РФ, который создается для решения оперативных вопросов по предложению Председателя Правительства РФ. Решения Президиума принимаются большинством голосов от общего числа его членов и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства РФ. Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых им, образуется Аппарат Правительства РФ, который взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания РФ. Аппарат Правительства РФ возглавляет Руководитель Аппарата Правительства РФ — Заместитель Председателя Правительства РФ или федеральный министр.

10.2. Компетенция Правительства Российской Федерации. Отставка Правительства РФ

Полномочия Правительства РФ очень широки. Они распространяются на такие основные сферы жизни общества, как экономическая, социально-культурная, оборона страны, внешняя политика, обеспечение законности, охрана прав и свобод граждан, охрана собственности и общественного порядка, государственная безопасность. Таким образом, Правительство РФ выступает в качестве органа общей компетенции, ибо ему поручено руководство практически всеми отраслями хозяйства, социально-культурной и административной сферами, относящимися к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ в ст.114 закрепляет следующие полномочия Правительства РФ:

- а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- г) осуществляет управление федеральной собственностью;
- д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и др.

Более детально полномочия Правительства РФ сформулированы в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве РФ», в котором выделяется общая, специальная

компетенция и компетенция по руководству федеральными органами исполнительной власти.

Общая компетенция — это круг полномочий, определяющих главные направления и сферы деятельности Правительства РФ. Соответственно, Правительство РФ в пределах своей компетенции организует реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации; направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

В отличие от общей специальная компетенция характеризует круг полномочий, определяющих деятельность Правительства РФ в конкретных областях общественной жизни.

Компетенция Правительства РФ по руководству федеральными органами исполнительной власти — это круг конституционных полномочий, определяющих деятельность Правительства РФ по руководству работой органов исполнительной власти и контролю за их деятельностью.

Отставка Правительства РФ. К основаниям отставки Правительства РФ согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» относятся следующие виды:

— Отставка Президента РФ. Однако Правительство РФ следует в отставку не одновременно с Президентом РФ, а слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ (ст.116 Конституции РФ).

— Коллективное заявление Правительства РФ об отставке (ст.117 Конституции РФ).

— Индивидуальное заявление Председателя Правительства РФ об освобождении его от должности или невозможность для него исполнять свои полномочия. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет отставку Правительства РФ (ст.7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

— Решение Президента РФ об отставке Правительства РФ (ст.117 Конституции РФ).

— Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ о недоверии и об отказе в доверии Правительству РФ (ст.117 Конституции РФ).

Контрольные вопросы

1. Какая структура органов исполнительной власти в РФ?
2. Какие государственные должности входят в состав Правительства РФ?
3. Что входит в компетенцию Правительства РФ?
4. Что является основанием отставки Правительства РФ?
5. Какие функции осуществляет Аппарат Правительства РФ?

Тема 11. Судебная власть в Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 11.1. Понятие судебной системы РФ. Конституционный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности.
- 11.2. Верховный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности.
- 11.3. Высший Арбитражный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности.

11.1. Понятие судебной системы РФ. Конституционный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности

Судебная система РФ — совокупность государственных органов-судов, осуществляющих судебную власть, правосудие на территории РФ.

Деятельность судебной системы РФ регламентируется ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ определяются Конституцией РФ и вышеотмеченным Федеральным конституционным законом.

Согласно ст.125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ:

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров РФ.

Разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

в) между высшими государственными органами субъектов РФ.

По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

По запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению.

Конституционный Суд РФ по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершенного тяжкого преступления.

Конституционный Суд РФ состоит из двух палат, включающих в себя, соответственно, десять и девять судей Конституционного Суда РФ. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой устанавливается Регламентом Конституционного Суда РФ. В пленарных заседаниях участвуют все судьи Конституционного Суда РФ, в заседаниях палат — судьи, входящие в состав соответствующей палаты. Председатель и заместитель Председателя Конституционного Суда РФ не могут входить в состав одной и той же палаты. Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем 3 года подряд.

11.2. Верховный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности

Согласно ст.126 Конституции РФ Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Верховный Суд РФ возглавляет систему судов общей юрисдикции.

Верховный Суд РФ в пределах своих полномочий (компетенции) в предусмотренных процессуальных формах осуществляет судебный надзор за деятельностью высших судов республик, судов краев, областей, городов федерального назначения, судов автономной области и автономных округов, а также военных и специализированных федеральных судов.

Верховный Суд РФ свою надзорную функцию осуществляет путем проверки по кассационным жалобам и представлениям незаконности, обоснованности и справедливости вынесенного приговора или иного судебного решения; пересмотра в порядке надзорного производства по жалобам заинтересованных лиц, вступивших в законную силу судебных решений (приговоров, определений, постановлений); возобновления производства по уголовным делам ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Аналогичные полномочия Верховного Суда РФ в области гражданского судопроизводства закреплены в нормах гражданско-процессуального кодекса РФ (ГПК РФ).

Верховный Суд РФ с учетом характера, степени тяжести, способов и места совершения преступления, а также его общественной опасности и вызвавшего им резонанса в обществе вправе вести судебное производство любого уголовного дела в качестве суда первой инстанции.

ГПК РФ также устанавливает категорию гражданских дел, подлежащих рассмотрению Верховным Судом РФ в качестве суда первой инстанции: об оспаривании нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций; об оспаривании постановлений о приостановлении и прекращении полномочий судей (ст.27 ГПК РФ) и т.д.

Верховный Суд РФ в своей деятельности изучает и обобщает судебную практику, анализирует результаты судебной статистики и дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства

РФ, возникающим при рассмотрении судебных дел. При этом руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ являются обязательными как для судов, так и других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано соответствующее разъяснение.

Верховный Суд РФ осуществляет повседневный контроль за выполнением судами Российской Федерации руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, а также разрешает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров (соглашений) России в сфере осуществления судопроизводства.

Согласно ст.93 Конституции РФ Верховный Суд РФ своим решением подтверждает или исключает обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, выдвинутого Государственной Думой против Президента РФ.

11.3. Высший Арбитражный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности

Правовой основой организации деятельности Арбитражного Суда РФ являются Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. №1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК РФ).

Согласно ст.127 Конституции РФ, Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Рассмотрение дел арбитражными судами осуществляется по подведомственности и подсудности возникших споров, при рассмотрении которых основными задачами арбитражных судов являются защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов: физических и юридических лиц в сфере предпринимательской или иной экономической (хозяйственной) деятельности РФ; органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Деятельность арбитражных судов строится на основе принципов: соблюдения законности, независимости судей, равенства хозяйствующих субъектов и иных органов и лиц перед законом и судом, состязательности и гласности разбирательства дел.

Высший Арбитражный Суд РФ осуществляет в предусмотренных законодательством порядке и процессуальных формах судебный надзор за деятельностью арбитражных судов, дает необходимые разъяснения

по вопросам судебной практики. Свои надзорные функции Высший Арбитражный Суд РФ реализует посредством: рассмотрения кассационных жалоб и представлений; производства пересмотра судебных актов в порядке надзора; производства пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам.

Высший Арбитражный Суд РФ в качестве первой инстанции рассматривает дела: об оспаривании нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти; об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, не соответствующих закону и ущемляющих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической (хозяйственной) деятельности; экономические споры, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами РФ.

На должность Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ может претендовать гражданин РФ, достигший возраста 35 лет, имеющий юридическое образование, стаж по юридической профессии не менее 10 лет, прошедший обязательное медицинское освидетельствование на предмет отсутствия у него заболеваний, препятствующих назначению. Аналогичные требования установлены и для кандидатур на должность заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и членов Высшего Арбитражного Суда РФ.

Высший Арбитражный Суд РФ состоит из Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правонарушений; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правонарушений.

Контрольные вопросы

1. Какой суд разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти?
2. Вправе ли Верховный Суд РФ вести судебное производство любого уголовного дела в качестве суда первой инстанции?
3. Деятельность арбитражных судов строится на основе каких принципов?
4. Что представляет собой судебная система РФ?
5. Каков состав Высшего Арбитражного Суда РФ?

**Тема 12. Региональные системы государственного управления РФ.
Высшее должностное лицо (руководитель высшего
исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ**

Перечень рассматриваемых вопросов:

12.1. Модели организации систем исполнительной власти в субъектах РФ. Основы правового статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

12.2. Федеральные округа в системе взаимодействия федерального и регионального уровней управления.

12.1. Модели организации систем исполнительной власти в субъектах РФ. Основы правового статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации

В российской науке и практике под регионом понимается часть территории, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. В экономической и географической литературе регионами называют самые различные территории, объединенные какими-либо общими чертами: группы стран, территории страны, охватывающие несколько экономических районов, экономические районы, области, края, республики и их группы. В данной работе термин «регион» будет использоваться для обозначения субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 65 Конституции Российская Федерация состоит из 83 субъектов Федерации: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 1 автономная область, 4 автономных округа и 2 города федерального значения. Каждый из них имеет определенную территорию, органы государственной власти и внутреннюю нормативную базу.

Российская Федерация построена по смешанному типу, что предполагает деление государства по двум разным принципам:

— административно-территориальное деление — города федерального значения, области, края;

— национально-территориальное деление — автономные округа, республики.

Такой смешанный принцип построения порой является причиной различных противоречий. Другой важной особенностью формирования российского федерализма можно считать совпадение территорий субъектов, т.е. одни субъекты федерации входят в состав других.

Отношения центра и регионов должны быть равными относительно выполнения всеми субъектами взаимоотношений единых правил поведения. Асимметрия в отношениях может сохраняться в связи с различным уровнем социально-экономического развития регионов.

В настоящее время усиливается роль регионального управления. Система регионального управления включает в себя систему федеральных и региональных органов власти, совокупность функций, осуществляемых государственными органами, а также разнообразные методы, ресурсы, используемые для реализации этих функций, систему государственной службы, систему связей — прямых и обратных, возникающих между объектами и субъектами управления и т.д.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: правовой статус. Основы правового статуса высшего должностного лица устанавливаются ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ст.18, а также конституциями и уставами субъектов Федерации, закрепляющими его наименование, требования к кандидату, порядок избрания, вступления в должность, ограничения, связанные с ее замещением, гарантии деятельности, основные или общие полномочия, порядок исполнения полномочий в случае временного отсутствия, условия, основания и процедуру прекращения исполнения полномочий, процедуры применения к нему мер конституционной ответственности и основы взаимодействия с иными органами государственной власти.

Федеральный закон неслучайно говорит о высшем должностном лице субъекта РФ, а не системы исполнительной власти, возлагая на него значительные представительские функции и полномочия, выводя его на «высший уровень» и в межсистемных отношениях с законодательной и судебной властью, органами местного самоуправления, федеральными органами государственной власти.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ устанавливается конституциями и уставами с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Федерации. Это следующие варианты: а) президент республики; б) глава республики; в) председатель правительства; г) глава республики, председатель правительства; д) губернатор края, области, автономного округа, города федерального значения; е) глава администрации края, области; ж) губернатор (глава администрации) края; з) мэр города федерального значения.

После приведения большинства конституций и уставов, а также иных законов республик, краев и областей в соответствие с ФЗ

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации», можно выделить следующие модели организации систем исполнительной власти, в зависимости от наличия и правового положения высшего должностного лица и статуса высшего исполнительного органа:

1. Система исполнительной власти, в которой учреждена должность высшего должностного лица, на основе единоначалия руководящего высшим исполнительным органом государственной власти.

2. Система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган, при этом конституцией или уставом предусматривается должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (председателя правительства), которую замещает иное лицо.

3. Система исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет и руководит коллегиальным высшим исполнительным органом, являясь по должности председателем правительства (кабинета министров, коллегии, совета).

4. Система исполнительной власти, в которой отсутствует должность высшего должностного лица, а его функции и полномочия осуществляет руководитель высшего исполнительного органа государственной власти.

В основе классификации систем исполнительной власти в субъектах Федерации лежат именно юридико-управленческие признаки, влияющие на состав и распределение властных полномочий, правовые формы и процедуры их реализации, организационную структуру органов, а также их подчиненность и подведомственность. Прежде всего, имеет значение коллегиальный или единоначальный характер высшего исполнительного органа и организационное вхождение или невхождение в него высшего должностного лица.

Первая модель распространена в тех областях и краях, где высшее должностное лицо на основе единоначалия руководит высшим исполнительным органом, не являющимся коллегиальным. Как правило, в качестве высшего должностного лица выступает глава администрации или губернатор, а в качестве высшего исполнительного органа — администрация края, области, состоящая из главы, его заместителей и аппарата администрации. Иногда в качестве структурных подразделений администрации называют центральные органы отраслевого и межотраслевого управления (департаменты, комитеты, управления), но их руководители не образуют какого-либо коллегиального руководящего органа, а могут входить только в совещательный орган при главе администрации.

Вторая модель организации системы исполнительной власти принята в большинстве республик, где президент или глава республики, являясь высшим должностным лицом, назначает руководителя высшего исполнительного органа — председателя правительства, премьер-министра, председателя кабинета министров. Подобная схема была воспринята и рядом краев и областей. Однако, после принятия ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации» некоторые субъекты поспешили изменить свою систему исполнительной власти, возложив на губернатора, главу администрации функции председателя правительства, посчитав, что этот закон исключает возможность наличия в системе исполнительной власти двух государственных должностей — высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти. Другие же сохранили в конституциях и уставах должность руководителя высшего исполнительного органа, полагая, что она не препятствует высшему должностному лицу возглавлять высший исполнительный орган.

Третья модель организации системы исполнительной власти установлена в тех субъектах Федерации, в которых высшее должностное лицо одновременно занимает государственную должность руководителя коллективного высшего исполнительного органа, организационно входя в его состав, т.е. совмещая должность главы республики, губернатора, главы администрации с должностью председателя правительства, кабинета министров, коллегии администрации.

Статус высшего должностного лица при такой системе характеризуется двумя отличительными особенностями. Во-первых, значительные по объему полномочия по руководству органами исполнительной власти он реализует не единолично, а от имени высшего исполнительного органа. При такой системе организации исполнительной власти нет необходимости сосредотачивать у губернатора или главы администрации все виды важнейших управленческих решений, и он разделяет ответственность за их принятие с членами высшего исполнительного органа. Деконцентрация полномочий по руководству подчиненными органами исполнительной власти приводит к тому, что компетенция высшего должностного лица в основном ограничивается формированием высшего исполнительного органа.

Во-вторых, статус высшего должностного лица значительно расширяется за счет возникновения дополнительных обязанностей и полномочий по организации работы высшего исполнительного органа. В частности, как руководитель правительства, оно определяет основные

направления его деятельности, распределяет обязанности между заместителями, готовит и проводит заседания правительства, координирует и контролирует работу его аппарата. Нередко создается общий, единый аппарат (администрация) высшего должностного лица и высшего исполнительного органа.

В случае реализации полномочий высшего должностного лица принимаются указы, постановления, распоряжения, а при реализации полномочий правительства глава республики, губернатор, мэр подписывают постановления и распоряжения правительства.

Четвертая модель организации системы исполнительной власти принята в тех субъектах Федерации, которые не установили в своих конституциях и уставах должность высшего должностного лица, а его функции и полномочия исполняет руководитель высшего исполнительного органа государственной власти: председатель правительства, глава администрации, губернатор.

Поскольку ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исходит из тождества основ правового статуса высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа, предусматривая для них единый порядок формирования, прекращения деятельности, единые общие полномочия и даже правовой режим актов, то отсутствие у главы администрации или губернатора статуса высшего должностного лица практически не сказывается на характере его компетенции и взаимоотношениях с иными органами государственной власти. Руководитель высшего исполнительного органа в межсистемных и внутрисистемных взаимосвязях должен выступать, прежде всего, от имени высшего исполнительного органа.

12.2. Федеральные округа в системе взаимодействия федерального и регионального уровней управления

В каждом регионе осуществляют свою деятельность территориальные отделения федеральных исполнительных органов государственной власти, которые находятся в прямом подчинении у Центра, но часто — в определенной зависимости и от региональных администраций. Главы региональных администраций формально не находятся в прямом подчинении федерального центра.

В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений институт

полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Федеральных округов восемь: Центральный федеральный округ, Северо-западный федеральный округ, Приволжский федеральный округ, Южный федеральный округ, Уральский федеральный округ, Дальневосточный федеральный округ, Северокавказский федеральный округ, Сибирский федеральный округ.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему.

Основными задачами полномочного представителя являются:

— организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

— организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

— обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

— представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции:

— обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

— анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;

— организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

— разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программу социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

— согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа.

Контрольные вопросы

1. Какими правовыми актами регулируется статус высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ?

2. Какая система существует в республиках РФ исполнительной власти?

3. При какой системе исполнительной власти не предусмотрена государственная должность «высшее должностное лицо» субъекта?

4. Какие основные задачи полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе?

5. По какому типу построена Российская Федерация, что предполагает деление государства, по каким принципам?

Тема 13. Возникновение и развитие местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования.

Глава муниципального образования

Перечень рассматриваемых вопросов:

13.1. Территориальная организация местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.

13.2. Понятие «орган местного самоуправления». Понятие «структура органов местного самоуправления».

13.3. Представительный орган муниципального образования, его полномочия.

13.4. Глава муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования: избрание, полномочия

13.1. Территориальная организация местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований

Местное самоуправление представляет собой один из уровней политико-территориальной организации публичной власти страны наряду с субъектами РФ и государством в целом. Оно заключено в определенные территориальные рамки. Во-первых, пространством осуществления местного самоуправления, как одной из основ конституционного строя страны, является вся территория Российской Федерации. Во-вторых, местное самоуправление, как форма организации местных сообществ жителей, осуществляется в границах отдельных муниципальных образований. При этом муниципальные образования учреждаются с учетом федеративного устройства государства. В каждом субъекте Федерации создаются собственные муниципальные образования, границы которых не могут пересекать границ субъектов РФ. Муниципальные образования охватывают всю территорию соответствующих субъектов, за исключением территорий с низкой плотностью населения.

Обязательными признаками любых муниципальных образований являются: наличие единой населенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление; устав муниципального образования; обособленная муниципальная собственность; местный бюджет; органы местного самоуправления.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория городов федерального значения.

Городское поселение — город или поселок с прилегающей территорией. В составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не имеющие статуса сельских поселений, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного

самоуправления. Последние могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Внутригородская территория — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, муниципальных районах выделяются административные центры-поселения, в которых расположены органы местного самоуправления, соответственно, сельского поселения, муниципального района.

13.2. Понятие «орган местного самоуправления». Понятие «структура органов местного самоуправления»

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130). При определении понятия местного самоуправления в Федеральном законе №131-ФЗ акцент делается на деятельности населения и (или) органов местного самоуправления, решающих вопросы местного значения. Отсюда следует два вывода.

Во-первых, органы местного самоуправления, наряду с отдельными гражданами, населением всего муниципального образования или его части, являются основными субъектами в системе местного самоуправления. При этом в силу того, что органы местного самоуправления формируются на основе волеизъявления населения, граждане считаются первичными субъектами местного самоуправления, а органы — вторичными субъектами.

Во-вторых, поскольку местное самоуправление — одна из форм осуществления народом своей власти, то все органы местного самоуправления (как выборные, так и невыборные) должны приобрести свои властные полномочия через процедуру, прямо или косвенно связанную с проявлением воли граждан на выборах. Значит, другими (невыборными)

органами местного самоуправления могут считаться не любые структуры, решающие вопросы местного значения, а лишь те, которые сформированы органами или должностными лицами, получившими свои полномочия на муниципальных выборах.

Именно эти две возможности формирования органов местного самоуправления — непосредственно на выборах или путем образования представительным органом — отражены теперь в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ. В статье 2 этого закона органами местного самоуправления называются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В этом определении указан еще один важный признак — самостоятельность органа в виде наличия у него собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

Еще одним признаком органов местного самоуправления является их организационная обособленность от системы органов государственной власти.

Таким образом, можно выделить следующие критерии отнесения структурной единицы, входящей в систему муниципального управления поселения, к органу местного самоуправления этого поселения: орган сформирован путем избрания населением поселения на муниципальных выборах, либо избрания депутатами из своего состава (для главы муниципального образования), либо образован представительным органом поселения; орган указан в Уставе как входящий в структуру органов местного самоуправления; орган наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Следовательно, не любые структурные единицы или должностные лица, участвующие в решении вопросов местного значения, можно считать органами местного самоуправления. Например, депутатская комиссия, отраслевой департамент, бюджетное учреждение, межведомственные рабочие группы и тому подобные структуры, как правило, не имеют правового статуса «органа местного самоуправления». Эти структуры не обладают самостоятельными полномочиями по решению вопросов местного значения, их полномочия производны от полномочий иных органов, в состав которых данные структуры входят. Полномочия данных структур установлены не уставом муниципального образования, а в иных нормативных актах, например, в положениях об органах, в состав которых эти структуры входят и положениях о данных структурах.

Для малых поселений может быть достаточно, чтобы статус органа имели глава поселения, местная администрация и представительный орган, а также контрольный орган, в том числе единоличный (например, ревизор), при условии его формирования.

Понятие «структура органов местного самоуправления» введено в юридическую практику статьей 131 Конституции РФ в таком контексте: «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Участие населения в определении структуры органов местного самоуправления есть проявление учета исторических и иных местных традиций, а также конкретных сложившихся в поселении условий по организации «своей» власти. Местные традиции, как известно, отличались в разных частях России.

Реализация права граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления может происходить с использованием двух механизмов: прямое волеизъявление на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек — на сходе граждан); опосредованное волеизъявление через выборных лиц (депутатов представительного органа), которые разрабатывают структуру органов, фиксируют её в проекте устава муниципального образования, обсуждают с гражданами на публичных слушаниях, а затем принимают устав.

В структуру органов местного самоуправления обязательно входят: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган); контрольный орган; иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

13.3. Представительный орган муниципального образования, его полномочия

Представительный орган муниципального образования — это состоящий из депутатов коллегиальный орган местного самоуправления, формируемый в соответствии с федеральными законами, наделенный уставом муниципального образования нормотворческими, а также исполнительно-распорядительными полномочиями.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия только в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной нормой представительства, или может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы этого органа.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Полномочия представительного органа муниципального образования. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица. В его исключительной компетенции находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в установленном законодательством порядке.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если данное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Полномочия представительного органа муниципального образования, независимо от порядка его формирования, могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска. Порядок и основания роспуска предусмотрены статьей 73 Федерального закона №131-ФЗ. Роспуск возможен в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

13.4. Глава муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования: избрание, полномочия

В соответствии со статьей 36 Федерального закона №131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований, при этом он подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования может быть избран на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Если же он был избран представительным органом муниципального образования, то он исполняет полномочия его председателя.

Установленные пунктами 2-4 части 2 статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения. В данном случае предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

— представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

— подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

— издает в пределах своих полномочий правовые акты;

— вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в следующих случаях:

— смерти;

— отставки по собственному желанию;

— отрешения от должности в соответствии со статьей 74 Федерального закона №131-ФЗ, а именно:

а) издания им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а данный глава в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) совершения им действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности страны и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства, нецелевое расходование субвенций из федерального или регионального бюджетов, если это установлено соответствующим судом, а данный глава не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

в) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

г) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

д) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

е) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

ж) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

з) отзыва избирателями;

и) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

к) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Контрольные вопросы

1. Какие правовые акты регламентируют деятельность местного самоуправления?

2. Что означает территориальная организация местного самоуправления?

3. Глава муниципального образования может ли одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации?

4. Кому подконтролен и подотчетен глава муниципального образования?

5. Какие виды муниципальных образований функционируют в РФ?

Тема 14. Местная администрация.

Контрольный орган муниципального образования

Перечень рассматриваемых вопросов:

14.1. Понятие «Местная администрация». Глава местной администрации поселения, муниципального района (городского округа).

14.2. Контрольный орган муниципального образования.

14.1. Понятие «Местная администрация». Глава местной администрации поселения, муниципального района (городского округа)

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами. Руководит ее работой глава местной администрации в соответствии с принципом единоначалия, в частности, он издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — соответствующим представительным органом в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Закон субъекта Российской Федерации утверждает условия такого контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на эту должность.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования и должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов

назначаются соответствующим представительным органом, а одна треть — законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Назначение на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования происходит из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. При этом глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В соответствии со статьей 154 Бюджетного кодекса исполнительные органы местного самоуправления осуществляют составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительного органа местного самоуправления, исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета, управление муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджета, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение представительных органов местного самоуправления, осуществляют другие полномочия.

14.2. Контрольный орган муниципального образования

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) создается в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган может формироваться на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Таким образом, контрольный орган может создаваться в двух основных формах: в качестве самостоятельного органа финансового контроля (если он формируется на муниципальных выборах) и в качестве органа контроля

представительного органа местного самоуправления за бюджетно-финансовой сферой, аналогичного Счетной палате Российской Федерации на федеральном уровне.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат обязательному опубликованию (обнародованию), что может свидетельствовать о совмещении контрольным органом в себе функции административного межведомственного контроля и функции общественного контроля. При этом на органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления возлагается обязанность представлять в контрольный орган по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Важными инструментами такого контроля являются не только контрольный орган муниципального образования, но и судебный контроль и прокурорский надзор, осуществляемые в соответствии с законодательством о суде и прокуратуре.

Следует отметить, что Европейская хартия местного самоуправления также содержит нормы о необходимости административного контроля, чьей целью является обеспечение соблюдения Конституции РФ, федеральных и региональных законодательных актов в сфере местного самоуправления

Контрольные вопросы

1. Какими полномочиями обладает администрация муниципального образования?
2. Какие полномочия у главы местной администрации?
3. Какой орган утверждает условия контракта для главы местной администрации поселения и для главы местной администрации муниципального района (городского округа)?
4. Каким органом утверждается структура местной администрации?
5. Как формируется контрольный орган муниципального образования?

Тема 15. Муниципальная служба и муниципальные служащие

Перечень рассматриваемых вопросов:

15.1. Институт муниципальной службы и муниципальных служащих. Вопросы правового положения муниципальных служащих.

15.2. Выборные и иные муниципальные должности. Признаки и принципы муниципальной службы.

15.1. Институт муниципальной службы и муниципальных служащих. Вопросы правового положения муниципальных служащих

Местное самоуправление, как форма публичной власти, не только не исключает, но, наоборот, предполагает наличие и функционирование в системе организации различных видов оплачиваемых чиновников и служащих, обеспечивающих решение всех вопросов местного значения. Современное состояние экономики, социально-культурной и бытовой инфраструктуры всех видов поселений таково, что без подключения к их управлению специалистов, соответствующих профессионалов трудно эффективно решать задачи местного самоуправления.

Конституция РФ, разграничив понятия государственной власти и местного самоуправления (и соответственно их органов), обусловила необходимость создания института муниципальной службы и муниципальных служащих. Понятие и общие принципы организации муниципальной службы, вопросы правового положения муниципальных служащих сформулированы в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Муниципальной службой признается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Таким образом, муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной стороны. С объективной стороны муниципальная служба представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые связаны с зачислением на должность, поощрением, прохождением службы, отставкой и т.д. В таком понимании муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт. С субъективной стороны муниципальная служба — это профессиональная деятельность лиц, которые занимают оплачиваемые невыборные должности в органах местного самоуправления и реализуют принадлежащие муниципальному образованию права и обязанности.

Правовую основу муниципальной службы составляют федеральное законодательство, законодательство субъекта Федерации и нормативно-правовые акты муниципальных образований.

15.2. Выборные и иные муниципальные должности. Признаки и принципы муниципальной службы

В соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» под муниципальной должностью понимается должность, предусмотренная уставом муниципального образования

в соответствии с законом субъекта Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Все муниципальные должности подразделяются на выборные и иные муниципальные должности. При этом выборные должности могут замещаться как в результате муниципальных выборов, так и на основании решений представительного или другого выборного органа местного самоуправления.

Иные муниципальные должности замещаются путем заключения трудового договора.

На муниципальных служащих распространяется законодательство о труде с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом о муниципальной службе.

Признаки и принципы муниципальной службы. Финансирование муниципальной службы. Признаки муниципальной службы, предопределенные конституционными положениями о статусе местного самоуправления:

— учреждается и функционирует в сфере публичной власти, поскольку местное самоуправление является одной из форм осуществления публично-властной деятельности, как и государственное управление;

— имеет специфические задачи по обеспечению полномочий местного самоуправления в масштабах муниципального образования и выступает одной из гарантий его самостоятельности;

— система правового регулирования имеет три уровня: федеральный, региональный (субъекта Федерации) и местный (муниципальный), что приводит к различию правового статуса муниципального служащего в различных муниципальных образованиях при наличии общих основ;

— регулирование муниципальной службы (формирование, аттестация и др.) осуществляется муниципальными образованиями самостоятельно на основе федерального законодательства и своей нормативно-правовой базы;

— финансирование муниципальной службы осуществляется из местного бюджета.

Как отмечено, финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Однако минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную

службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Муниципальная служба основана на следующих принципах:

- 1) верховенство Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- 2) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- 3) самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- 4) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 5) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Контрольные вопросы

1. Понятие и общие принципы организации муниципальной службы, вопросы правового положения муниципальных служащих определены в каких федеральных актах?
2. Что понимается под муниципальной должностью?
3. Муниципальные должности подразделяются на какие группы?
4. На каких принципах основана муниципальная служба?
5. Как осуществляется финансирование муниципальной службы?

Тема 16. Административная реформа в Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

16.1. Цели, задачи, направления и этапы проводимой в Российской Федерации административной реформы.

16.2. Основные положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

16.1. Цели, задачи, направления и этапы проводимой в Российской Федерации административной реформы

В нашей стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления, так как одной из самых острых проблем остается повышение уровня доверия населения к власти. Реформирование органов власти является одним из важнейших инструментов для решения этой проблемы.

Это, прежде всего:

— политическое реформирование, направленное на радикальное сокращение функций государственных органов;

— правовое реформирование, направленное на формирование эффективно работающего механизма взаимоотношений между гражданином и государством;

— административное реформирование, направленное на совершенствование административных процедур.

Все эти задачи были объединены под общим названием «Административная реформа», которая началась с Президентского Указа №824 от 23 июля 2003 года.

Административная реформа направлена на повышение эффективности государственного управления на основе строгого соблюдения государственными служащими законности при предоставлении ими качественных публичных услуг населению, обеспечения права на объективную информацию.

Приоритетными задачами развития государственного управления являются радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, и формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

Направления и этапы осуществления административной реформы. На 2003-2004 годы были определены приоритетные направления административной реформы: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными

организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора — на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. N30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и от 28 июля 2005 г. N452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» закреплены принципы административной реформы, применяемые для взаимодействия и организации деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В то же время стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты. Прежде всего, это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях.

Не завершена разработка стандартов качества и доступности государственных услуг и административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера.

Необходимо разработать механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Необходимо внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц.

Отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий остается недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

16.3. Основные положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Результаты реализации Концепции административной реформы показывают сохраняющуюся актуальность большинства определенных ею направлений совершенствования государственного управления.

С учетом этих обстоятельств принят очередной федеральный правовой акт — Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления в нем предусмотрено:

1) обеспечить достижение следующих показателей:

— уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году — не менее 90%;

2) обеспечить реализацию следующих мероприятий:

а) сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения;

б) обеспечить повышение информационной открытости саморегулируемых организаций, в том числе определить состав информации, подлежащей обязательному опубликованию, и установить ответственность за неисполнение предусмотренных требований;

в) утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую:

— создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.;

— рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представителей бизнес-сообщества;

г) до 15 июля 2013 г. обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации;

д) до 1 января 2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов;

е) внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий расширение перечня выборных муниципальных должностей;

ж) до 1 января 2013 г. обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:

— установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности;

— применение результатов указанной оценки в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей;

з) обеспечить введение административного наказания в виде дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственными и муниципальными служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также за грубое нарушение ими порядка проведения проверочных и иных мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций;

и) представить в установленном порядке предложения по разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие:

— отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании;

— обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций;

к) в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы предусмотреть возможность участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов;

л) представить в установленном порядке предложения по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, предусматривающие:

— создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий;

— установление особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий по результатам работы.

Контрольные вопросы

1. Цели, поставленные в административной реформе какие?
2. Какие задачи призвана решить «Административная реформа»?
3. Какой правовой акт принят в 2012 году по совершенствованию системы государственного управления?
4. Какие направления совершенствования системы государственного управления наиболее актуализированы в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»?
5. Когда намечено достичь уровня удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг не менее 90%?

Тема 17. Эффективность государственного управления

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 17.1. Система оценки эффективности государственного управления.
- 17.2. КРІ как инструмент повышения эффективности системы государственного управления.
- 17.3. Тенденции развития аутсорсинга в органах государственной системы.

17.1. Система оценки эффективности государственного управления

На современном этапе отсутствует единый подход к определению сущности эффективности государственного управления и государственной политики и их оценке. Потому существуют различные концептуальные модели.

Простейшим вариантом системы оценки с многоаспектными показателями является сочетание целевых (стратегических) и затратных (тактических).

С помощью первых отражают меру достижения целей организации, а с помощью вторых — степень (цену) затрат тех или иных ресурсов, средств на достижение поставленных целей. В таком случае общая схема методики оценки эффективности деятельности (и управления деятельностью) выстраивается в соответствии с формулой:

$$\text{Эд} = \text{Р/Ц} * \text{Зо} / \text{Зп},$$

где Ц — цель деятельности;

Р — результат деятельности;

Зо — оптимальные затраты;

Зп — произведенные затраты;

Эд — показатель эффективности деятельности.

Однако следует отметить, что можно предложить достаточно объективную и комплексную методику оценки эффективности, но она потребует переработки таких объемов информации, что сама оценочная деятельность станет сопоставима по громоздкости с оцениваемой деятельностью.

В отдельных субъектах РФ предпринимаются достаточно удачные попытки создать системы показателей социально-экономического положения региона. Однако предлагаемый ими набор критериев не всегда отражает эффективность работы собственно региональной власти и, как правило, не учитывается соответствие проводимой политики и предоставляемых государственных услуг требованиям и ожиданиям граждан.

Есть попытки количественного подсчета эффективности государственного управления — по конечным результатам изменения качества жизни в отчетный период. В ряде субъектов Российской Федерации существуют показатели и системы показателей, используемых для комплексной оценки социально-экономического положения региона.

К общим недостаткам данных методик следует отнести то, что, во-первых, при оценке эффективности проводимой властью политики не всегда учитывается мнение населения, то есть отсутствует «качественный компонент». Во-вторых, в целом система частных показателей часто имеет чисто экономический характер и сводится к оценке лишь экономической эффективности.

Оценивая рассматриваемую государственную политику, выделяют несколько направлений данной политики (групп показателей). По каждой группе подбирается максимальное количество показателей эффективности данного направления и с помощью метода экспертных оценок отбирается по 5 в каждой группе. Число показателей в каждой группе должно быть одинаковым. Система должна быть сбалансирована по числу количественных (измеряемых, объективных) и качественных (неизмеряемых, субъективных) показателей.

17.2. КРІ как инструмент повышения эффективности системы государственного управления

Правительства многих стран в конце двадцатого столетия были вынуждены начать активный процесс реформирования собственных систем управления под напором возрастающих требований гражданского общества. Большинство из них попытались разработать новые методики и инструменты, позволяющие повысить эффективность функционирования государственной службы, либо адаптировать и внедрить теории, наиболее успешно применяемые в современном корпоративном управлении.

В качестве возможного механизма построения эффективной системы оценки государственной службы был проанализирован такой теоретико-прикладной инструмент современной науки управления как КРІ (Key Performance Indicators). Теория КРІ была разработана в рамках общего теоретического направления науки менеджмента, известного как Performance Measurement, и впоследствии получила широкое применение как в теории, так и на практике.

Система ключевых показателей деятельности (либо в другом варианте перевода — система ключевых показателей эффективности (КПЭ) / результативности) — это система показателей, характеризующая

результаты деятельности организации по конкретным направлениям в соответствии с поставленными целями организации.

Требования к системе КРІ: каждый показатель должен быть четко определен; показатели и нормативы должны быть достижимы: цель должна быть реальной, но в то же время являться стимулом; показатель должен быть в сфере ответственности тех людей, которые подвергаются оценке; показатель должен нести смысл; показатели могут быть общими для всей компании, т.е. «привязаны» к цели компании.

Система управления персоналом имеет риск быть высокозатратной и низкоэффективной в случае, если персонал не будет испытывать лояльности к компании. Для формирования лояльности сотрудников полезно иметь представление о том, что побуждает их выполнять свои обязанности наиболее эффективно, т.е. об их мотивации. Существует множество определений мотивации, но в данном случае под мотивацией будем понимать процесс стимулирования сотрудников на достижение поставленных целей и выполнение задач. Желательно, чтобы система мотивации персонала включала в себя материальную и нематериальную мотивацию.

Система оплаты труда на основе КРІ позволяет: обеспечить контроль за текущими и долгосрочными показателями деятельности организации; оценить личную эффективность каждого сотрудника, подразделения и организации в целом; ориентировать персонал на достижение требуемых результатов; управлять бюджетом по фонду оплаты труда и сократить время на его расчет.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что внедрение ключевых показателей деятельности в органах государственной власти является одним из возможных и наиболее эффективных способов повышения эффективности и подотчётности системы государственного управления, который уже был частично апробирован в зарубежных странах и может быть в той или иной степени успешно использован при реформировании Российской системы государственного управления.

В рамках административной реформы, проводимой в РФ, заложены первые законодательные предпосылки для формирования системы оценки деятельности государственных служащих и государственной службы в целом.

В утвержденной в 2007 году Президентом РФ системе показателей оценки эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ наряду с общими показателями эффективности имеют место и такие показатели, как удовлетворенность населения доступностью и качеством государственных услуг, что несомненно является положительной тенденцией.

17.3. Тенденции развития аутсорсинга в органах государственной системы

Аутсорсинг в органах государственной власти выступает одной из форм контрактации, основными характеристиками которой являются устойчивое и регулярное взаимодействие со сторонней организацией на основе договора, заключенного на длительный срок, при сохранении ответственности и контроля за результатами выполнения работы у органа государственной власти.

Анализ тенденций развития аутсорсинга показал, что данная технология активно используется в государственных органах различных стран: аутсорсинг выступает как одна из стратегических альтернатив для совершенствования повседневной деятельности государственных организаций. Используя аутсорсинг, государственные органы стремятся в первую очередь повысить эффективность и качество исполнения административных и управленческих процессов, сконцентрировать усилия на основных направлениях деятельности, а также высвободить ресурсы и сократить издержки на осуществление отдельных видов работ.

Аутсорсинг может стать ответом на вопрос, как обеспечить снижение затрат при сохранении высокого качества выполнения работы. При этом международный опыт свидетельствует, что широкому распространению аутсорсинга препятствуют законодательные ограничения, изменения в политическом курсе, ограниченные бюджетные ресурсы, сопротивление и низкая мотивация самих государственных служащих.

Для успешного применения данной технологии в российских органах государственной власти необходимо учитывать не только встречающиеся в мировой практике ограничения и трудности при использовании аутсорсинга, но и специфику российских условий, в том числе такие ограничения, как низкий уровень развития рынка услуг, несовершенство законодательства, административная культура российской бюрократии.

В настоящее время в российской практике государственного управления для привлечения независимых организаций к выполнению отдельных видов работ используется механизм государственных закупок. Аутсорсинг может осуществляться через размещение государственного заказа, то есть через финансирование потребностей органов государственной власти в работах и услугах, необходимых для осуществления функций государственного управления.

Для широкого использования аутсорсинга необходимо провести значительную подготовительную работу по формированию соответствующего законодательства и методических материалов, проведению пилотных аутсорсинг-проектов.

Основной особенностью Административной реформы является то, что, фактически органы исполнительной власти, которые по специфике своей деятельности «диктовали свои условия» другим структурам и организациям, изменяют сами себя. Таким образом, Административной реформой считают только те преобразования и изменения, которые организованы и на законных основаниях проводятся высшими органами власти в виде коренных и всеобщих преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти.

Контрольные вопросы

1. Какова роль системы оценки эффективности государственного и муниципального управления?
2. Какие преимущества имеет КРІ как инструмент повышения эффективности системы государственного управления?
3. Как развивается аутсорсинг в органах государственной системы РФ?
4. В субъектах РФ существуют какие системы показателей, используемые для комплексной оценки социально-экономического положения региона?
5. Какие основные недостатки имеют системы показателей, используемые для комплексной оценки социально-экономического положения региона?

Тема 18. Ответственность в государственном и муниципальном управлении

Перечень рассматриваемых вопросов:

- 18.1. Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления.
- 18.2. Ответственность государственных и муниципальных органов, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления.

18.1. Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления

В сфере государственного и муниципального управления осуществляется множество различных действий. Среди них могут быть поступки, вызывающие осуждение окружающих. Речь пойдет о противоправных действиях (бездействии) — преступлениях, проступках, причинении имущественного и иного вреда, т.е. о правонарушениях.

Правонарушение включает действие или бездействие, иное наступление вредных последствий, и в большинстве случаев по вине субъекта, причинившего вред (умышленная или по неосторожности в форме небрежности или легкомыслия).

Неправомерные поступки могут исходить от управляющих субъектов, органов государства и местного самоуправления, служащих (должностных лиц), несущих за свои действия ответственность (например, конфискация собственности служащим государственной таможни или постановление мэра, запрещающее забастовки на всех муниципальных предприятиях на три месяца).

Правонарушения в сфере государственного и муниципального управления неодинаковы по своей тяжести. Преступления, т.е. деяния, имеющие высокую степень общественной опасности, влекут за собой уголовную ответственность, административные проступки (например, мелкое хулиганство) — ответственность в виде административных наказаний (вплоть до административного ареста до 15 суток), нарушения по службе — дисциплинарную ответственность (выговор в приказе и др.), причинение вреда по гражданскому праву — материальную ответственность или ответственность в основном морального характера (публикация в газете опровержения, сообщения о недостоверности ранее опубликованных сведений).

Президент РФ, главы субъектов РФ и муниципальных образований, коллегиальные органы исполнительной власти, министры, депутаты представительных органов за свои действия по службе и вне ее могут нести политическую ответственность.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законами. Ответственность депутатов перед избирателями выражается в праве последних досрочно отзывать депутатов. Ответственность органов и должностных лиц муниципального образования перед государством наступает только на основании решения суда. Органы государства не вправе смещать должностных лиц или распускать представительные органы местного самоуправления по своему усмотрению. Решение об этом принимает суд в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего исполнения муниципальными органами и должностными лицами переданных им государственных полномочий.

18.2. Ответственность государственных и муниципальных органов, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления

В России закон устанавливает политическую ответственность законодательных органов субъектов РФ, глав администраций субъектов, представительных органов и глав муниципальных образований. В случаях нарушения Конституции и законов РФ представительные органы могут быть распущены, а главы администраций, мэры отрешены от должности.

Политическая ответственность президента (монарх ответственности не подлежит) возможна в форме импичмента.

Наиболее суровым видом политической ответственности правительства и министров (в том числе министров в некоторых субъектах РФ) является увольнение в результате вотума недоверия (резолюции порицания) в отставку. Правительство может быть уволено в отставку и по усмотрению Президента.

Посягательства на государственное управление, если они составляют преступление, подлежат наказанию в соответствии с Уголовным Кодексом РФ. Участие в государственном и муниципальном управлении, государственная и муниципальная служба являются квалифицирующими (отягчающими) признаками должностных и некоторых других преступлений, наказываемых в уголовном порядке. Они могут быть связаны с превышением должностных полномочий, использованием служащим своей должности, тех преимуществ, которые дает ему служебное положение.

Законодательство предусматривает гражданско-правовую ответственность государственного и муниципального органа и должностного лица. Они несут ответственность за вред, причиненный их незаконными действиями личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Согласно ст. 1064 ГК РФ вред должен быть возмещен в полном объеме.

В соответствии с законом может быть также установлена обязанность выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Закон может предусмотреть возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда.

Что касается вреда, причиненного органами государства, субъекта РФ, муниципального образования и их должностными лицами, то он возмещается, если действия (бездействие) были незаконными, за счет казны Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования, в зависимости от статуса должностного лица. При этом Федерация,

ее субъект, муниципальное образование, возместившие вред из своей казны, вправе предъявить регрессный иск к органу или должностному лицу, причинившему вред, т.е. обязать причинителя вреда выплатить казне затраченные средства.

Государственные и муниципальные служащие, виновные за нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке, могут нести административную ответственность. В законодательстве указывается, в каких случаях ответственность государственных (и муниципальных) служащих за проступки является дисциплинарной, а в каких — административной.

Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются теми должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе. Особенно часто таким взысканиям подвергаются государственные и муниципальные служащие со стороны надзорных и контрольных органов. Устанавливая нарушения, эти органы обычно применяют штрафные санкции, налагая штраф на виновных должностных лиц, возлагают на них обязанность возместить причиненный ущерб.

Дисциплинарные взыскания налагаются на государственных, муниципальных служащих по подчиненности вышестоящим органом или начальником. Такое взыскание может быть наложено не всяким органом или должностным руководителем, имеющим право назначать на государственную должность. Это связано с правом органа (руководителя) увольнять с занимаемой должности. Видами дисциплинарных взысканий являются замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Контрольные вопросы

1. Что означает понятие «правонарушение»?
2. Какие группы административных правонарушений выделяют?
3. Какие виды дисциплинарных взысканий налагают?
4. Что означает политическая ответственность?
5. Ответственность органов и должностных лиц муниципального образования перед государством наступает на основании какого решения?

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Рекомендуемая литература

Основная нормативная база:

1. Конституция Российской Федерации // Федеральный конституционный закон РФ от 12 декабря 1993 г. (с поправками принятыми законами №6 ФКЗ, №7 ФКЗ от 30.12.2008); Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. — 6 января 1997 г. — №1, ст. 1.

3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О правительстве Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. — 22 декабря 1997 г. — №51, ст. 5712.

4. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. — 7 августа 2000 г. — №32, ст. 3336.

5. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. — 23 мая 2005 г. — №21, ст. 1919.

6. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. — 13 января 2003 г. — №2, ст. 171.

7. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // Российская газета. — №206. — 19.10.1999.

Основная литература:

1. Государственное и муниципальное управление. / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, А.А. Подсумкова. — Дашков и Ко, 2011.

2. Государственное и муниципальное управление. / И.А. Василенко. — Юрайт, 2012.

3. Государственная служба Российской Федерации. / С.Ю. Кабашов. — Флинта, Наука, 2010.

4. Государственное управление зарубежных стран. / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. — КДУ, 2011.
5. Организация государственного управления. / Е.Б. Дорина. — БГЭУ, 2011.
6. Государственный и муниципальный сектор экономики в Российской Федерации: учебник / Алёхин Э.В. — Пенза: Изд-во ПГУ, 2011.
7. Система государственного и муниципального управления: учебник. / Мухаев Р.Т. — 2-е изд. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
8. Муниципальное управление: учебник. / Широков А.Н., Юркова С.Н. — М: КноРус, 2010.

Дополнительная литература:

1. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. — М., 1968.
2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. — Киев, 1990.
3. Административная реформа в России: Научно-практическое пособие. / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. — М.: ИНФРА-М, 2006.
4. Административное право зарубежных стран: Учебник. / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. — М.: СПАРК, 2003.
5. Брэбен Г. Французское административное право. — М., Прогресс, 1988.
6. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада. — М., «Логос», 2001.
7. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. — М., Прогресс, 1984.
8. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. / Под ред. А.Ф. Ноздрачева и Ю.А. Тихомирова. — М., 1996.
9. Местное самоуправление в системе государственного управления: учебное пособие. / Кузнецов В.В., Ваховский В.В. — Ульяновск: УлГТУ, 2009.
10. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. / Маршалова А.С. — М.: Изд-во «Омега-Л», 2009.
11. История государственного управления России: учебник. / Омельченко Н.А. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2010.

**Базы данных, информационно-справочные
и поисковые системы:**

1. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электр. ресурс]. / Компания «Консультант Плюс».
2. Справочно-правовая система «Гарант»: [Электр. ресурс]. / НПП «Гарант-Сервис».
3. Интернет-ресурсы:
 - news.kremlin.ru — «Президент России / События»
 - state.kremlin.ru — «Президент России / Государство»
 - constitution.kremlin.ru — Конституция Российской Федерации
 - <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html>
 - <http://www.gov.ru/main/page10.html>
 - <http://www.gov.ru/main/page7.html>
 - <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum3690/>
 - <http://www.allpravo.ru/library/doc114p/instrum115/>
 - <http://eup.ru/Documents/2004-08-02/31616.asp>
 - <http://eup.ru/Documents/2004-03-29/29086.asp>

Материально-техническое обеспечение дисциплины:

1. Лекционный зал, оборудованный проекционной аппаратурой.
2. Компьютерный кабинет.
3. Библиотека института.

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТА (методические указания по изучению дисциплины и дидактические материалы)

Самостоятельная работа студента начинается с внимательного ознакомления с содержанием учебного курса. Изучение каждой темы следует начинать с внимательного ознакомления с набором вопросов. Они ориентируют студента, показывают, что он должен знать по данной теме. Вопросы темы как бы накладываются на соответствующую главу избранного учебника или учебного пособия. В итоге должно быть ясным, какие вопросы темы учебного курса и с какой глубиной раскрыты в конкретном учебном материале, а какие вообще опущены.

Требуется творческое отношение и к самому содержанию дисциплины. Вопросы, составляющие ее содержание, обладают разной степенью важности. Есть вопросы, выполняющие функцию логической связки содержания темы и всего курса, имеются вопросы описательного или разъяснительного характера, а также исторического экскурса в область изучаемой дисциплины. Все эти вопросы не составляют сути понятийного, концептуального содержания темы, но необходимы для целостного восприятия изучаемых проблем.

Изучаемая дисциплина имеет свой категориально-понятийный аппарат. Научные понятия — это та база, на которой строится каждая наука. Понятия — узловые, опорные пункты как научного, так и учебного познания, логические ступени движения в учебе от простого к сложному, от явления к сущности.

Без ясного понимания понятий учеба крайне затрудняется, а содержание приобретенных знаний становится тусклым, расплывчатым.

Студент должен понимать, что самостоятельное овладение знаниями является главным, определяющим. Высшая школа создает для этого необходимые условия, помогает будущему высококвалифицированному специалисту овладеть технологией самостоятельного производства знаний.

В самостоятельной работе студентам приходится использовать литературу различных видов: первоисточники, монографии, научные сборники, хрестоматии, учебники, учебные пособия, журналы и др. Изучение курса предполагает знакомство студентов с большим объемом научной и учебной литературы, что, в свою очередь, порождает необходимость выработки у них рационально-критического подхода к изучаемым источникам.

Чтобы не «утонуть» в огромном объеме рекомендованных ему для изучения источников, студент, прежде всего, должен научиться правильно их читать. Правильное чтение рекомендованных источников предполагает следование нескольким несложным, но весьма полезным правилам.

Предварительный просмотр книги включает ознакомление с титульным листом книги, аннотацией, предисловием, оглавлением. При ознакомлении с оглавлением необходимо выделить разделы, главы, параграфы, представляющие для вас интерес, бегло их просмотреть, найти места, относящиеся к теме (абзацы, страницы, параграфы), и познакомиться с ними в общих чертах.

Научные издания сопровождаются различными вспомогательными материалами — научным аппаратом, поэтому важно знать, из каких основных элементов он состоит, каковы его функции.

Знакомство с книгой лучше всего начинать с изучения аннотации — краткой характеристики книги, раскрывающей ее содержание, идейную, тематическую и жанровую направленность, сведения об авторе, назначение и другие особенности. Аннотация помогает составить предварительное мнение о книге.

Глубже понять содержание книги позволяют вступительная статья, в которой дается оценка содержания книги, затрагиваемой в ней проблематики, содержится информация о жизненной и творческой биографии автора, высказываются полемические замечания, разъясняются отдельные положения книги, даются комментарии и т.д. Вот почему знакомство с вступительной статьей представляется очень важным: оно помогает студенту сориентироваться в тексте работы, обратить внимание на ее наиболее ценные и важные разделы. Той же цели содействует знакомство с оглавлением, предисловием, послесловием.

Весьма полезными элементами научного аппарата являются сноски, комментарии, таблицы, графики, списки литературы. Они не только иллюстрируют отдельные положения книги или статьи, но и сами по себе являются дополнительным источником информации для читателя. Если читателя заинтересовала какая-то высказанная автором мысль, не нашедшая подробного освещения в данном источнике, он может обратиться к тексту источника, упоминаемого в сноске, либо к источнику, который он может найти в списке литературы, рекомендованной автором для самостоятельного изучения.

Существует несколько форм ведения записей:

— план (простой и развернутый) — наиболее краткая форма записи прочитанного, представляющая собой перечень вопросов, рассматриваемых в книге или статье. Развернутый план представляет

собой более подробную запись прочитанного, с детализацией отдельных положений и выводов, с выпиской цитат, статистических данных и т.д. Развернутый план — неоценимый помощник при выступлении с докладом на конкретную тему на семинаре, конференции;

— тезисы — кратко сформулированные положения, основные положения книги, статьи. Как правило, тезисы составляются после предварительного знакомства с текстом источника, при его повторном прочтении. Они помогают запомнить и систематизировать информацию.

Составление конспектов

Большую роль в усвоении и повторении пройденного материала играет хороший конспект, содержащий основные идеи прочитанного в учебнике и услышанного в лекции. Конспект — это, по существу, набросок, развернутый план связного рассказа по основным вопросам темы. В какой-то мере конспект рассчитан (в зависимости от индивидуальных особенностей студента) не только на интеллектуальную и эмоциональную, но и на зрительную память, причем текст конспекта нередко ассоциируется еще и с текстом учебника или записью лекции. Поэтому легче запоминается содержание конспектов, написанных разборчиво, с подчеркиванием или выделением разрядкой ключевых слов и фраз; по той же причине очень трудно (если не невозможно) готовиться по чужим конспектам.

Рефераты и эссе

Реферат (лат. *refere* — докладывать, сообщать) — 1) доклад на определенную тему, включающий обзор соответствующих литературных и других источников; 2) изложение содержания научной работы, книги, статьи. Реферат позволяет использовать приобретенные навыки работы с литературными источниками, способствует развитию аналитических способностей.

Структура реферата должна включать в себя следующие пункты:

Оглавление. Введение. Глава 1. §1, §2. Заключение. Список использованной литературы.

Во введении необходимо кратко раскрыть актуальность темы реферата, дать краткую характеристику использованной при его подготовке научной литературы, сформулировать его цель и задачи.

Цель и задачи реферата обуславливают его структуру. Названия глав и параграфов должны отражать сформулированные во введении задачи. Название глав и параграфов не должно совпадать с названием реферата.

В заключении формулируются основные выводы, делаются обобщения по проделанной работе.

Научный аппарат реферата должен быть оформлен в соответствии с правилами. В частности, все приводимые в реферате цитаты (прямые или косвенные) должны иметь соответствующую сноску на источник. С правилами оформления научного аппарата можно ознакомиться в библиотеке института либо проконсультироваться на этот счет с библиографами.

Эссе (essay, англ. очерк, попытка, проба) представляет собой сжатое изложение какого-либо вопроса, отражающее индивидуальную позицию автора.

Выполнение данного вида работы требует от студентов умения анализировать материал, размышлять на заданные темы и в краткой форме излагать свои мысли. В эссе студент должен определить свое отношение к рассматриваемой проблеме, дать свое собственное решение поставленной задачи.

Критерии оценки эссе: соответствие содержания теме; обоснованность, чёткость, лаконичность; самостоятельность выполнения работы (наличие индивидуальной позиции автора); соответствие формальным требованиям.

Предлагаемый порядок работы:

1. Найти 3–5 источников по теме эссе.
2. Прочитать и обобщить изученный материал.
3. Выбрать наиболее важные с вашей точки зрения моменты и составить набросок эссе (общие положения, цитаты, графики, схемы и др.).
4. Оценить, соответствует ли ваш предварительный вариант теме эссе.
5. Сделать акцент на тех положениях, которые отражают ваш индивидуальный подход (представить «изюминку» работы).
6. Проконсультироваться при необходимости с преподавателем.
7. Оформить работу и сдать ее.

Темы рефератов и эссе

1. Необходимость и актуальность управления обществом.
2. Управление как деятельность, отношение и воздействие.
3. Сущность и специфика управляющего воздействия.
4. Управление как рефлексивная форма воспроизводственной деятельности и преодоление противоречий.
5. Статичный интенсивный и деструктивный типы воспроизводства.

6. Управление в традиционной, либеральной и промежуточной цивилизациях.
7. Решение как центральное звено управления.
8. Государственное управление. Понятие и принципиальные особенности.
9. Системность как неотъемлемое свойство государственного управления.
10. Представление о субъекте и объекте государственного управления. Система субъектно-объектных зависимостей.
11. Прямые и обратные связи в системе государственного управления.
12. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления.
13. Цели государственного управления. Определяющие моменты процесса их выдвижения.
14. Понятие и содержание методов государственного управления.
15. Государственное управление и идеология.
16. Управленческая сущность демагогии и кампанейщины.
17. Государство как субъект управления общественными процессами.
18. Значение политического режима для облика государственного управления.
19. Понятие государственной власти. Разнообразие ее аспектов.
20. Основопологающие принципы власти, способствующие реальному управлению.
21. Организационная структура государственного управления.
22. Принцип разделения властей как основа государственного управления
23. Бюрократия. Ее значение и место в управлении обществом.
24. Первое лицо и правящая элита. Отечественные особенности их облика и деятельности.
25. Стиль государственного управления. Сущность, специфика и сочетание разных стилей.
26. Особенности авторитарного стиля управления.
27. Характеристика демократического стиля управления.
28. Либеральный стиль управления и его черты.
29. Общество как объект управления. Его специфические черты.
30. Общество как социальное явление.
31. Общественные функции государства.

32. Понятие раскола. Общество, пораженное расколом и управление им.

33. Понятие реформы. Отличие отечественных реформ от западных.

34. Исторический опыт российских реформ государственного управления.

Выполнение практических заданий

Одной из активных форм самостоятельной работы студента является практическое задание на определенную тему. В ходе работы над темой происходит изучение источников по теории и практике государственного управления, знакомство с научной литературой. Открывается возможность научиться профессионально анализировать как источниковедческую, так и научную и учебную литературу.

Творческая работа над практическим заданием имеет несколько этапов.

На первом этапе происходит: определение темы практического задания, ознакомление с содержанием курса, где излагаются основные проблемы; изучение нормативно-правовых документов; изучение литературы — первоисточников, монографий, статей и др.

В списке литературы содержатся те источники, работа с которыми будет способствовать развитию у студентов умения находить правильный ответ на поставленный вопрос, а также анализировать и содержательно излагать поставленный вопрос.

При выполнении практического задания использование учебников возможно лишь в методологическом, но не в содержательном плане.

На этом этапе происходит первоначальное ознакомление с литературой, которая рекомендована в списке дополнительной литературы. Студент должен составить план работы, выделить наиболее важные вопросы по теме практического задания.

Таким образом, первый этап — это вхождение в тему (проблему), накопление и осмысление знаний, анализ источниковедческой базы по проблеме. Этот этап завершается составлением логико-структурной схемы практического задания.

Второй этап носит аналитически-поисковый характер. Анализируя рекомендованную литературу, дополняя ее новыми материалами, автор практического задания ищет ответы на вопросы плана. На этом этапе, как и на первом, делаются необходимые выписки, но они носят уже более осозанный характер, сопровождаются комментариями, своими

суждениями. Это уже заготовка материала для ответа на практическое задание. На этом этапе завершается работа над его структурой.

Третий этап — ответ на практическое задание по разработанной логико-структурной схеме. Здесь автор приобретает очень ценное качество: писать грамотно, логично, своими словами, то есть пытаться формировать свой стиль изложения материала, свою логику мышления.

Ответ на практическое задание должен содержать различные точки зрения по проблеме с обязательным собственным (студента) анализом проблемы и выводами.

Тема 1. Предмет и основные элементы методологии государственного управления

1. Составьте схему функций государства.
2. Заполните таблицу:

Методологические установки и подходы к государственному управлению	Описание

Тема 2. Форма правления как элемент формы государства

1. Составьте схему разновидностей форм правления.
2. Заполните таблицу:

Парламентская республика	Описание

Тема 3. Роль государства в экономике

1. Составьте схему функций государственного регулирования экономики.
2. Заполните таблицу:

Основные инструменты государственного регулирования экономики	Описание

Тема 4. Государственное управление в сфере социальных отношений

1. Составьте схему системы государственного управления образованием и наукой.
2. Заполните таблицу:

Социальная сфера жизни общества	Описание

Тема 5. Бюджетная система.

Программа социально-экономического развития

1. Составьте схему доходов и расходов бюджетов разных уровней.
2. Заполните таблицу:

Программа социально-экономического развития страны	Описание

Тема 6. Налоговая политика государства

1. Составьте схему региональных налогов.
2. Заполните таблицу:

Налоговая система РФ	Описание

Тема 7. Государственное регулирование рынков и региональная интеграция

1. Составьте схему межрегионального экономического взаимодействия.
2. Заполните таблицу:

Основные теории, посвященные анализу функционирования рынка регионов	Описание

Тема 8. Президент как высшее должностное лицо Российской Федерации

1. Составьте схему порядка избрания и вступления в должность Президента РФ.
2. Заполните таблицу:

Компетенция Президента РФ	Описание

Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации

1. Составьте схему компетенции Государственной Думы Федерального собрания РФ.
2. Заполните таблицу:

Компетенция Совета Федерации Федерального собрания РФ	Описание

Тема 10. Исполнительная власть в Российской Федерации

1. Составьте схему структуры органов исполнительной власти РФ.
2. Заполните таблицу:

Компетенция Правительства РФ	Описание

Тема 11. Судебная власть в Российской Федерации

1. Составьте схему правового положения, компетенции, порядка деятельности Конституционного Суда РФ.
2. Заполните таблицу:

Верховный Суд РФ: правовое положение, компетенция, порядок деятельности	Описание

Тема 12. Региональные системы государственного управления РФ. Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации

1. Составьте схему моделей организации системы исполнительной власти субъектов РФ.
2. Заполните таблицу:

Система исполнительной власти, в которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный высший исполнительный орган, при этом руководитель высшего исполнительного органа государственной власти (председатель правительства) иное лицо	Описание

Тема 13. Возникновение и развитие местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования. Глава муниципального образования

1. Составьте схему структуры органов местного самоуправления.
2. Заполните таблицу:

Виды муниципальных образований	Описание

Тема 14. Местная администрация.

Контрольный орган муниципального образования

1. Составьте схему порядка назначения главы местной администрации муниципального образования.

2. Заполните таблицу:

Формирование контрольного органа муниципального образования	Описание

Тема 15. Муниципальная служба и муниципальные служащие

1. Составьте схему правового положения муниципальных служащих.

2. Заполните таблицу:

Признаки муниципальной службы	Описание

Тема 16. Административная реформа в Российской Федерации

1. Составьте схему этапов осуществления административной реформы.

2. Заполните таблицу:

Основные положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Описание

Тема 17. Эффективность государственного управления

1. Напишите формулу оценки эффективности деятельности (и управления деятельностью).

2. Заполните таблицу:

Система оценки эффективности государственного управления	Описание

Тема 18. Ответственность в государственном и муниципальном управлении

1. Схематично изобразите правонарушения в сфере государственного и муниципального управления:

2. Заполните таблицу:

Ответственность государственных и муниципальных органов, служащих за правонарушения в сфере государственного и муниципального управления	Описание

Указания по написанию курсовой работы

Курсовая работа — самостоятельное научное сочинение студента на заданную тему. Она выполняется с целью углубленного изучения материала, с одновременным развитием навыков самостоятельной научно-исследовательской работы.

Курсовая работа должна содержать введение, две главы и заключение.

Во введении необходимо раскрыть актуальность темы, ее практическое значение.

В первой главе излагаются теоретические аспекты исследования. Студенту необходимо ознакомиться с имеющейся литературой, чтобы раскрыть теоретические положения выбранной темы, выразить собственное мнение по предмету исследования.

Вторая глава должна содержать анализ конкретного практического материала. В результате проведенного анализа, студенту нужно сделать выводы.

Примерная тематика курсовых проектов (работ):

1. Государственная политика в области труда и занятости.
2. Социальная политика государства.
3. Государственное управление отраслями социальной сферы.
4. Государственное регулирование финансовой сферы.
5. Управление государственным имуществом.
6. Управление топливно-энергетическим комплексом.
7. Управление агропромышленным комплексом.
8. Государственное управление конфликтными ситуациями.
9. Государственное управление в сфере борьбы с терроризмом.
10. Институт президентства в РФ.
11. Законодательная власть в РФ.
12. Государственное управление промышленностью.
13. Организационная структура местной администрации.
14. Конституционно-правовые основы местного самоуправления.
15. Административно-территориальное устройство РФ и его особенности.
16. Разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти.
17. Структура органов исполнительной власти в РФ.
18. Представительные органы власти субъектов РФ.
19. Судебная власть в РФ.
20. Признаки муниципального образования.

21. Государственное управление чрезвычайными ситуациями.
22. Разработка и реализация государственной политики.
23. Особенности муниципальной службы в РФ.
24. Организационная структура управления и ее типология.
25. Состав органов муниципального управления и их полномочия.
26. Профессиональная культура государственного управления.
27. Проблемы взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти.
28. Функции государственного управления.
29. Контроль в системе государственного и муниципального управления.
30. Основные принципы и направления государственной кадровой политики
31. Территориальное общественное самоуправление.
32. Город как муниципальное образование.
33. Законность и ответственность в государственном и муниципальном управлении.
34. Борьба с коррупцией в государственном управлении.
35. Использование информационных технологий в государственном и муниципальном управлении.
36. Кадровое обеспечение муниципального управления.
37. Планирование и принятие решений в процессе государственного и муниципального управления.
38. Федеральные округа как особый уровень государственно-административного управления в РФ.
39. Государственный Совет РФ и его роль в системе государственного управления.
40. Методы государственного и муниципального управления.

Подготовка к экзамену (зачету)

В идеале к экзамену (зачету) необходимо начинать готовиться с первой лекции по данному курсу. Общение с преподавателем в аудитории во время лекционных занятий, в ходе которых студент постепенно, «шаг за шагом», осваивает новую учебную информацию, позволяет ему быть не просто реципиентом (т.е. всего лишь слушателем, пассивно воспринимающим новую информацию), но активным соучастником образовательного процесса, гарантирует высокое качество этого процесса. Именно такой подход, предполагающий постоянную, систематическую работу студента по освоению учебного материала, позволяет ему получить наиболее глубокие и прочные знания.

При подготовке к экзамену (зачету) главное внимание следует уделить конспектам «живых» лекций, а уж затем учебникам и учебным пособиям, другим источникам. Дело в том, что конспекты «живых» лекций актуализируют «слуховую» память студента (при том, конечно, условии, что он был на занятиях и слышал соответствующую лекцию), содержат конкретные примеры, помогающие лучше понять и запомнить новую для него информацию.

В настоящее время по курсу «Основы государственного и муниципального управления» существует множество учебников и учебных пособий, различных специальных пособий и даже шпаргалок для сдачи экзамена (зачета). При подготовке к экзамену (зачету) наиболее целесообразным является использование наряду с конспектами одного-двух рекомендованных преподавателем учебников (учебных пособий).

При подготовке к экзамену (зачету) и на самом экзамене (зачете) следует использовать и программу курса: она помогает ориентироваться в учебном материале, структурировать его и систематизировать.

Можно выделить следующие критерии оценок, которыми обычно руководствуются преподаватели на экзамене (зачете): правильность ответов на вопросы (верное, четкое и достаточно глубокое изложение идей, понятий, фактов, концепций, учений и т.д.); полнота и в то же время лаконичность ответа; новизна учебной информации, степень использования первоисточников, научных, учебных и нормативных источников; умение связывать теорию с практикой, творчески применять знания при анализе конкретной ситуации; логика и аргументированность изложения.

Для проведения промежуточного контроля преподаватель может использовать реферативные работы, тесты, эссе, деловые игры, контрольные и курсовые работы, зачеты и экзамены.

Вопросы для подготовки к экзамену:

1. Государство как субъект управления общественными процессами: типология, социальные функции.
2. Государство и гражданское общество: социальные функции и проблема соотношения.
3. Конституция РФ: основные черты и общая характеристика.
4. Основы конституционного строя РФ.
5. Основные научные школы, изучающие государственное управление в Древние и Средние века.
6. Теории о местном самоуправлении в зарубежной и отечественной государственно-управленческой мысли (XIX в. — нач. XX в.).

7. Государственно-управленческая мысль в рамках организационной науки.
8. Концепция «NPM — new public management» (нового государственного управления).
9. Концепция демократического государственного управления.
10. Школы государственного управления.
11. Государственно-политическое устройство некоторых стран (на примере нескольких стран).
12. Системный подход к изучению государственного и муниципального управления.
13. Закономерности функционирования и развития системы государственного и муниципального управления.
14. Принципы функционирования и развития системы государственного и муниципального управления.
15. Природа, сущностные характеристики государства.
16. Формы правления государства.
17. Политико-административное устройство государства.
18. Особенности российского федерализма: этапы его становления.
19. Государственный аппарат: понятие, структура.
20. Функции государства и государственного управления.
21. Государственный орган и его правовой статус.
22. Организационно-структурное построение государственного органа.
23. Конституционное разделение властей. Система федеральных органов государственной власти.
24. Конституционный статус главы государства в республиках с различной формой правления.
25. Президент РФ: порядок избрания и полномочия.
26. Администрация президента РФ.
27. Федеральные округа. Правовой статус полномочного представителя Президента РФ.
28. Государственный Совет: правовой статус и функции.
29. Законодательная власть в РФ: правовой статус, полномочия.
30. Правительство в системе государственной власти РФ.
31. Структура и полномочия министерства РФ.
32. Судебная власть в РФ: структура и полномочия.
33. Территориальная организация государственного управления в РФ.
34. Органы государственной власти субъектов РФ.
35. Информационное обеспечение государственного управления.

36. Институты политического опосредования: понятие и явление. Механизмы взаимодействия власти и общества.
37. Кадровое обеспечение государственной службы.
38. Государственная служба как публично-правовой институт.
39. Профессионально-культурное обеспечение государственной службы.
40. Стиль государственного управления: элементы, свойства, пути совершенствования.
41. Государственная политика: основы разработки и механизмы реализации.
42. Понятие местного самоуправления.
43. Модели, принципы и функции местного самоуправления.
44. Система местного самоуправления: общая характеристика и структура.
45. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство о местном самоуправлении.
46. Структура и организационные основы деятельности местного самоуправления.
47. Представительные органы местного самоуправления: формирование и организация работы.
48. Территориальная организация местного самоуправления.
49. Принципы определения территорий муниципальных образований.
50. Особенности организации местного самоуправления в сельских и городских поселениях.
51. Муниципальная служба: понятие и содержание.
52. Этапы реформирования местного самоуправления российского общества.
53. Понятие «государственное управление». Специфика государственного управления.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

Перед выполнением тестовых заданий необходимо ознакомиться с конспектом лекций и рекомендованной литературой. К каждому заданию дано несколько ответов, из которых один или несколько является верным. Выполните задание и сравните полученный ответ с предложенными.

Выберите соответствующий номер полученного ответа и отметьте его.

Задания рекомендуется выполнять по порядку. Если задание не удастся выполнить сразу, то следует перейти к следующему. Если останется время, вернитесь к пропущенным заданиям.

Итоговый контроль осуществляется по результатам сдачи экзамена, зачета и оценки контрольной работы (реферата, курсовой работы).

Тема 1. Предмет и основные элементы методологии государственного управления

1. Выберите определение, которое наиболее полно соответствует понятию «государство» — это:

а) важнейший институт политической системы общества, т.е. система учреждений, обладающая верховной властью в определенных территориальных границах;

б) общность людей, которая имеет свои органы власти и проживает на определенной территории;

в) особая организация политической власти общества, располагающая специальным аппаратом принуждения и обладающая разной степенью независимости, также выражающая волю народа в целом;

г) система учреждений, которые регулируют право и устанавливают в обществе определенную нормативную базу, регулируя основные общественные процессы.

2. Выделите признаки, характерные для государства как политического института:

а) наличие особой публичной власти;

б) суверенитет;

в) территориальная организация населения;

г) правотворчество.

3. Государство занимает ведущее место в политической системе общества, так как:

а) государство — важнейший институт политической системы общества;

- б) имеет право на законотворчество;
- в) имеет силовые структуры;
- г) имеет государственную собственность, госбюджет, монополию на эмиссию национальной валюты.

4. Элементы методологии государственного управления — это:

- а) цели и задачи;
- б) субъекты и объекты;
- в) принципы;
- г) формы и методы управления.

5. Различают методологические подходы:

- а) тоталитарный;
- б) демократический;
- в) государственно-религиозный;
- г) технократический.

Тема 2. Форма правления как элемент формы государства

1. Впишите слова в определение:

Республика представляет собой _____, в которой высший орган государства — _____, который(-ые) _____:

- а) форму правления;
- б) президент, парламент и правительство;
- в) монарх;
- г) являются выборными и сменяемыми.

2. Какая форма правления существует в современной России:

- а) суперпрезидентская республика;
- б) президентская республика;
- в) парламентская республика;
- г) смешанная республика.

3. Выберите признаки, характерные для парламентской монархии:

- а) парламент формирует правительство;
- б) монарх — источник любой власти;
- в) монарх не обладает никакими реальными полномочиями;
- г) монарх формирует правительство.

4. Какая форма правления существует в Великобритании, Нидерландах, Бельгии и Швеции:

- а) выборная монархия;
- б) суперпрезидентская республика;
- в) парламентская монархия;
- г) смешанная республика.

5. Выберите признаки, характерные для президентской республики:

а) президент избирается депутатами, он не обладает правом вето, выполняет представительские функции, правительство формируется по итогам парламентских выборов и осуществляет исполнительную и законодательную власть, парламент может отправить в отставку и распустить правительство, существует пост премьер-министра;

б) парламент может объявить импичмент президенту, президент может распустить парламент досрочно, у президента есть право абсолютного вето, он в своих руках концентрирует все ветви власти, существует пост премьер-министра;

в) президент избирается на всеобщих выборах, у президента есть право отлагательного вето и он не может распустить парламент досрочно, отдельного поста премьер-министра не существует;

г) верных ответов нет.

Тема 3. Роль государства в экономике

1. Выделите функции государственного регулирования экономики:

а) создание и регулирование правовой основы функционирования экономики;

б) антимонопольное регулирование;

в) реализация и обеспечение прав и свобод личности;

г) проведение политики макроэкономической стабилизации.

2. Инструменты государственного регулирования экономики:

а) правовые;

б) административные;

в) политические;

г) экономические.

3. Главным инструментом мобилизации финансовых средств для покрытия государственных расходов являются:

а) кредиты банков;

б) государственные капиталовложения;

в) привлечение инвестиций;

г) налоги.

4. Какая концепция появилась в 90-е годы прошлого века?

а) кейнсианство;

б) монетаризм;

в) «политика экономического роста»;

г) нет верного ответа.

5. Какие две концепции являются прямо противоположными по своим основным положениям?

- а) кейнсианство и монетаризм;
- б) кейнсианство и «политика экономического роста»;
- в) «политика экономического роста» и монетаризм;
- г) нет верного ответа.

Тема 4. Государственное управление в сфере социальных отношений

1. Какие аспекты жизнедеятельности человека связаны с вопросами труда?

- а) социального развития;
- б) пенсионное обеспечение;
- в) трудовая и иная миграция;
- г) вопросы отдыха и быта.

2. Регулирование вопросов труда и связанных с ними отношений в Российской Федерации осуществляет:

- а) Министерство социального развития РФ;
- б) Министерство труда и занятости;
- в) Министерство экономического развития;
- г) нет верного ответа.

3. Какая организация готовит проекты законов по пенсионному обслуживанию населения?

- а) Министерство социального развития РФ;
- б) Министерство труда и занятости;
- в) Министерство экономического развития;
- г) Пенсионный фонд РФ.

4. Государственную политику в области образования разрабатывает:

- а) Правительство РФ;
- б) Государственная Дума РФ;
- в) Министерство образования и науки РФ;
- г) нет верного ответа.

5. К отраслевым академиям наук относятся:

- а) академия наук РФ;
- б) академия образования РФ;
- в) академия художеств РФ;
- г) нет верного ответа.

Тема 5. Бюджетная система.

Программа социально-экономического развития

1. Выберите верное(ые) утверждение(ия):

а) бюджетный кодекс представляет собой законодательство о функционировании бюджетной системы РФ, которое обеспечивает финансовое регулирование бюджетных отношений;

б) бюджеты государственных внебюджетных фондов и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов не входят в бюджетную систему РФ;

в) бюджеты государственных внебюджетных фондов и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов входят в бюджетную систему РФ, наряду с федеральными, региональными, местными бюджетами;

г) в бюджетном кодексе не закреплены виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

2. Бюджетное законодательство состоит из:

а) бюджетного кодекса и федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год;

б) законов субъектов федерации о бюджете на текущий год;

в) нормативно-правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год;

г) всего вышеперечисленного.

3. Бюджетные отношения могут регулироваться:

а) только указами Президента;

б) указами Президента и постановлениями Правительства;

в) исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и МСУ;

г) указами Президента, постановлениями Правительства, а также исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и МСУ.

4. Выберите неверное утверждение:

а) указы Президента не могут противоречить бюджетному кодексу;

б) не все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счёт бюджетных средств;

в) объём предусмотренных бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлениями из источников финансирования его дефицита;

г) при проведении процедур рассмотрения проектов бюджетов должна соблюдаться открытость при проведении процедур рассмотрения проектов бюджетов, в том числе всех вопросов, которые вызывают споры как внутри законодательного органа, так и между законодательным и исполнительным органами власти.

5. Какой орган государственной власти утверждает программу социально-экономического развития Российской Федерации:

- а) Федеральное Собрание РФ;
- б) Правительство РФ;
- в) Конституционный Суд РФ;
- г) орган субъекта РФ.

Тема 6. Налоговая система

1. Налоговая система Российской Федерации состоит:

- а) федеральные налоги и сборы;
- б) налоги и сборы субъектов РФ — региональные налоги и сборы;
- в) местные налоги и сборы;
- г) все вышеперечисленное.

2. К федеральным налогам относится:

- а) налог на имущество физических лиц;
- б) налог на добавленную стоимость;
- в) налог на доходы физических лиц;
- г) земельный налог.

3. К региональным налогам относится:

- а) налог на имущество предприятий;
- б) налог на добавленную стоимость;
- в) налог на доходы физических лиц;
- г) земельный налог.

4. К местным налогам относится:

- а) налог на имущество физических лиц;
- б) налог на добавленную стоимость;
- в) налог на доходы физических лиц;
- г) земельный налог.

5. По характеру использования выделяют виды налогов:

- а) прямые и косвенные налоги;
- б) общие и специальные налоги;
- в) прогрессивные, регрессивные;
- г) пропорциональные налоги.

Тема 7. Государственное регулирование рынков и региональная интеграция

1. Региональный рынок как система взаимодействующих субъектов сферы обращения региона, выступающая в различных организационных формах и обеспечивающая торгово-экономические и финансовые связи между производителями и потребителями рассматривает:

- а) теория геомаркетинга;
- б) теория рыночных потенциалов и пространственного взаимодействия;
- в) институциональная теория;
- г) теория глобализма.

2. Уровень доходов на душу населения, степень счастья населения, уровень образования населения относится:

- а) к частным показателям развития региона;
- б) к незначимым показателям развития региона;
- в) к основным показателям развития региона;
- г) нет верного ответа.

3. Выделите факторы, определяющие систему межрегиональных экономических связей:

- а) общественное разделение труда;
- б) темп экономического роста отдельного региона;
- в) спецификация и размещение производства по территориям;
- г) развитость инфраструктуры.

4. К формам межрегиональной экономической интеграции относятся:

- а) холдинг;
- б) финансово-промышленная группа;
- в) межрегиональные объединения банков;
- г) межрегиональные кредитные организации.

5. Межрегиональные связи представлены на уровнях:

- а) на уровне регионов;
- б) на уровне отдельных отраслей производства и производственных комплексов;
- в) на уровне отдельных организаций, граждан;
- г) нет верного ответа.

**Тема 8. Президент как высшее должностное лицо
Российской Федерации**

1. Каким нормативно-правовым актом регулируется деятельность Президента РФ:

- а) ФЗ «О Президенте РФ»;
- б) ФЗ «О полномочиях Президента РФ»;
- в) ФЗ «О конституционно-правовом статусе Президента РФ»;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. К какой ветви власти относится Президент РФ:

- а) законодательной;
- б) исполнительной;
- в) судебной;
- г) не принадлежит ни к одной ветви.

3. Членами Государственного Совета при Президенте РФ являются:

- а) высшие должностные лица субъекта;
- б) руководители территориальных органов исполнительной власти;
- в) ветераны труда;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Согласно Конституции РФ исполнительная власть в РФ:

- а) подчиняется Президенту РФ;
- б) является самостоятельной ветвью власти;
- в) подчиняется парламенту;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Назначает ли Президент РФ Судей Конституционного Суда, Арбитражного Суда и Верховного Суда:

- а) да;
- б) нет;
- в) да, с согласия Государственной Думы;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 9. Законодательная власть в Российской Федерации

1. Федеральное Собрание РФ состоит из палат:

- а) 1;
- б) 2;
- в) 3;
- г) 4.

2. Заседание комитета Государственной Думы признается правомочным, если:

- а) присутствует Председатель Государственной Думы и его заместители;
- б) присутствует одна треть от установленного числа членов;
- в) присутствует более половины от общего числа членов;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Организационная форма работы Государственной Думы Федерального Собрания РФ:

- а) заседание;
- б) собрание;
- в) публичные слушания;
- г) сессия.

4. Председателя Центрального банка РФ:

- а) избирает Государственная Дума РФ;
- б) назначает Президент РФ;
- в) назначает Правительство РФ;
- г) назначает Государственная Дума РФ.

5. Генерального прокурора РФ:

- а) назначает Президент РФ;
- б) избирает Федеральное Собрание РФ;
- в) избирает Государственная Дума РФ;
- г) назначает Совет Федерации РФ.

Тема 10. Исполнительная власть в Российской Федерации

1. Функции федерального министерства:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. Функции федерального агентства:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Функции федеральной службы:

- а) осуществление нормативно-правового регулирования;
- б) управление федеральным имуществом, оказание услуг;
- в) осуществление государственного контроля и надзора;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Правительство РФ функционирует:

- а) на принципах единоначалия;
- б) как коллегиальный орган;
- в) временно, в периоды сессий;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Главная цель деятельности Аппарата Правительства:

- а) утверждение законопроектов Правительства;
- б) разработка федерального бюджета;
- в) организационное обеспечение деятельности Правительства;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 11. Судебная власть в Российской Федерации

1. Какой суд рассматривает споры между физическими и юридическими лицами в сфере предпринимательской деятельности РФ:

- а) Конституционный суд РФ;
- б) Верховный суд РФ;
- в) Высший Арбитражный суд РФ;
- г) мировой судья.

2. Могут ли быть обжалованы в конституционном суде Федеральные конституционные законы:

- а) да;
- б) нет;
- в) да, если не противоречат Конституции РФ;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. В состав Высшего Арбитражного Суда входит:

- а) Президиум Высшего Арбитражного суда;
- б) Пленум Высшего Арбитражного суда;
- в) три судебных коллегии;
- г) две судебных коллегии.

4. Могут быть в качестве суда первой инстанции:

- а) Конституционный Суд РФ;
- б) Высший Арбитражный Суд РФ;
- в) Верховный Суд РФ;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Судебную систему РФ составляют:

- а) совокупность судов, судебных учреждений и должностных лиц;
- б) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ;

- в) суды общей юрисдикции, система арбитражных судов и прокуратура;
- г) суды субъектов РФ, военные суды РФ, арбитражные суды.

Тема 12. Региональные системы государственного управления РФ.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации

1. Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- а) избирается населением;
- б) назначается Президентом РФ;
- в) избирается представительным органом;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. Губернатор, Президент, Глава Администрации субъекта РФ:

- а) возглавляет исполнительную власть субъекта РФ;
- б) возглавляет законодательную власть субъекта РФ;
- в) не относится ни к одной ветви власти;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Правительство субъекта РФ:

- а) обеспечивает исполнение законодательства;
- б) издает нормативно-правовые акты;
- в) осуществляет контрольные функции;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. РФ состоит из __ субъектов:

- а) 114;
- б) 96;
- в) 89;
- г) 83.

5. РФ построена по типу:

- а) административно-территориальное деление — города федерального значения, области, края;
- б) национально-территориальное деление — автономные округа, республики;
- в) по смешанному типу;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 13. Возникновение и развитие местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования.

Глава муниципального образования

1. Местное самоуправление — это:

- а) особая форма публичной власти (народовластия);
- б) способ самоорганизации жителей для решения общих дел;
- в) форма государственной власти на местах;
- г) деятельность жителей по решению вопросов местного значения.

2. Право на местное самоуправление:

- а) возникает в силу и на основании конституции и закона, поэтому население не вправе отказаться от его реализации;
- б) возникает на основании волеизъявления населения, которое путем референдума может отказаться от данного права;
- в) отнесено Всеобщей декларацией к основным правам человека и гражданина;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Принцип законности в деятельности местного самоуправления состоит в том, что:

- а) местное самоуправление действует исключительно в рамках законов;
- б) местное самоуправление вправе издавать локальные нормативные акты и действовать в их соответствии;
- в) местное самоуправление действует в рамках законов и принятых в соответствии с ними уставов и иных муниципальных нормативных актов;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Укажите допустимые Федеральным законом №131-ФЗ способы формирования органа местного самоуправления в поселении:

- а) избранием жителями поселения на муниципальных выборах;
- б) назначением главой поселения;
- в) образованием представительным органом поселения;
- г) избранием депутатами из своего состава.

5. Местное самоуправление в соответствии с Федеральным Законом №131-ФЗ — это:

- а) форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций;

б) признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций;

в) право и реальная способность местных властей регламентировать значительную часть общественных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

г) нет правильного варианта ответа.

Тема 14. Местная администрация.

Контрольный орган муниципального образования

1. Главой местной администрации может являться:

а) глава МО, в случае его прямого избрания населением;

б) глава МО, в случае его избрания из состава депутатов представительного органа;

в) лицо, назначаемое по контракту;

г) нет правильного варианта ответа.

2. Глава местной администрации осуществляет свою деятельность:

а) на принципах единоначалия;

б) на основании решений коллегии местной администрации;

в) на основании решений подразделения по работе с муниципальными образованиями администрации субъекта РФ;

г) нет правильного варианта ответа.

3. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются:

а) представительным органом поселения;

б) руководителем подразделения по работе с муниципальными образованиями субъекта РФ;

в) главой поселения;

г) конференцией жителей поселения.

4. Перед кем несут юридическую ответственность единоличные и коллегиальные органы местного самоуправления:

а) перед населением муниципального образования;

б) государством;

в) физическими и юридическими лицами;

г) нет правильного варианта ответа.

5. Могут ли решения и действия (бездействие) единоличных и коллегиальных органов местного самоуправления обжалованы в суде или арбитражном суде:

- а) да, в случае несоответствия федеральному законодательству;
- б) нет;
- в) да, в случае несоответствия федеральному и региональному законодательству;
- г) нет правильного варианта ответа.

Тема 15. Муниципальная служба и муниципальные служащие

1. Как замещаются выборные муниципальные должности?

- а) в результате муниципальных выборов;
- б) на основании решения представительного органа местного самоуправления;
- в) на основании решения другого выборного органа местного самоуправления;
- г) нет правильного варианта ответа.

2. Как замещаются иные муниципальные должности?

- а) путем заключения трудового договора;
- б) на основании решения представительного органа местного самоуправления;
- в) в результате муниципальных выборов;
- г) нет правильного варианта ответа.

3. Что признается муниципальной службой?

- а) профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной;
- б) профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, являющейся выборной;
- в) профессиональная деятельность, которая осуществляется на основе муниципальной должности, замещаемой на контрактной основе;
- г) нет правильного варианта ответа.

4. Муниципальная служба основана на следующих принципах:

- а) верховенство Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- б) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

- в) самостоятельность органов местного самоуправления;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Когда императрицей Екатериной II была утверждена «Жалованная грамота городам» («Грамота на права и выгоды городам Российской империи»), фактически положившая начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении?

- а) 15.01.1783 г.;
- б) 11.03.1788 г.;
- в) 21.04.1785 г.;
- г) 24.05.1790 г.

Тема 16. Административная реформа в Российской Федерации

1. Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах являлись:

- а) повышение качества и доступности государственных услуг;
- б) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- в) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- г) усиление «вертикали» власти.

2. «Административная реформа» объединяет задачи:

- а) политическое реформирование, направленное на радикальное сокращение функций государственных органов;
- б) правовое реформирование — направленное на формирование эффективно работающего механизма взаимоотношений между гражданином и государством;
- в) административное реформирование, направленное на совершенствование административных процедур;
- г) экономическое реформирование, направленное на развитие предпринимательства.

3. Уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году должна составить:

- а) не менее 50%;
- б) не менее 70%;
- в) не менее 90%;
- г) не менее 100%.

4. Концепция «российской общественной инициативы» предусматривает:

а) создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 2013 г.;

б) рассмотрение предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой;

в) в 2013 г. обеспечить доступ в интернете к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации;

г) нет правильного варианта ответа.

5. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы:

а) федеральные министерства;

б) федеральные службы;

в) федеральные агентства;

г) государственные комитеты.

Тема 17. Эффективность государственного управления

1. Система показателей оценки эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ наряду с общими показателями эффективности утверждена Президентом РФ в ____ году:

а) 2004 г.;

б) 2009 г.;

в) 2007 г.;

г) 2012 г.

2. Аутсорсинг в органах государственной власти РФ применим?

а) уже широко применяется;

б) нет;

в) в пилотных проектах;

г) нет правильного варианта ответа.

3. Требования к системе КРІ:

а) каждый показатель должен быть четко определен;

б) показатели и нормативы должны быть достижимы: цель должна быть реальной, но в то же время являться стимулом;

в) показатель должен быть в сфере ответственности тех людей, которые подвергаются оценке;

г) показатель не имеет величину.

4. Система оплаты труда на основе КРІ позволяет:

а) обеспечить контроль за текущими и долгосрочными показателями деятельности организации;

б) оценить личную эффективность каждого сотрудника, подразделения и организации в целом;

в) ориентировать персонал на достижение требуемых результатов;

г) нет правильного варианта ответа.

5. К общим недостаткам системы показателей, используемых для комплексной оценки социально-экономического положения региона, относятся:

а) при оценке эффективности проводимой властью политики не всегда учитывается мнение населения;

б) присутствует «качественный компонент»;

в) система частных показателей часто имеет чисто экономический характер и сводится к оценке лишь экономической эффективности;

г) нет правильного варианта ответа.

Тема 18. Ответственность в государственном и муниципальном управлении

1. Перечень административных наказаний содержится в ст. _____ КоАП РФ:

а) 5.6;

б) 7.3;

в) 2.3;

г) 3.2.

2. Видами дисциплинарных взысканий являются:

а) замечание;

б) выговор;

в) строгий выговор с предупреждением;

г) предупреждение о неполном служебном соответствии.

3. Согласно ст. _____ ГК РФ вред должен быть возмещен в полном объеме:

а) 106;

б) 1146;

в) 1064;

г) 1048.

4. Административные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются:

- а) должностными лицами, которым они не подчинены непосредственно по службе;
- б) надзорными и контрольными органами;
- в) должностными лицами, которым они подчинены непосредственно по службе;
- г) нет правильного варианта ответа.

5. Дисциплинарные взыскания на государственных и муниципальных служащих налагаются:

- а) по подчиненности вышестоящим органом или начальником;
- б) по подчиненности вышестоящим органом
- в) вышестоящим начальником;
- г) нет правильного варианта ответа.

ГЛОССАРИЙ

Управление — деятельность, направляющая и регулирующая общественные отношения непосредственно через органы государственной власти.

Государственный — а) осуществляемый государством, находящийся в его ведении; б) связанный с деятельностью государства, его функционированием; в) принимающий непосредственное участие в управлении государством.

Государственное управление — деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса.

Муниципальное управление — это составная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим воздействием органов муниципального управления (местного самоуправления) на муниципальное образование и взаимодействие с его субъектами с целью повышения уровня и качества жизни населения муниципалитета.

Муниципалитет (от лат. *municipium* — самоуправляющаяся община) — выборный орган в системе самоуправления (городского или сельского), а также здание, занимаемое им. В Москве муниципалитет — орган местного самоуправления, включающий муниципальное собрание и главу местной администрации. Состоит из выборной коллегии (муниципального совета) во главе с мэром и чиновничьего исполнительного аппарата.

Местное самоуправление — признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Муниципальная служба — профессиональная деятельность работников управления на постоянной основе в органах местного самоуправления, исполняемая в рамках их полномочий, не являющаяся выборной. Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, считаются муниципальными служащими, замещающими определенную муниципальную должность.

Муниципальная должность — в РФ должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ; наделена полномочиями по вопросам местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий.

Верховный Суд РФ — высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляющий надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются ФКЗ.

Высший Арбитражный Суд РФ — высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных вопросов, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в соответствии с ФЗ судебный надзор за деятельностью арбитражных судов, дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ устанавливается ФКЗ.

Государственная должность — базовая структурная единица государственной администрации, включающая часть компетенции государственного органа; в соответствии с законодательством не все лица, занимающие государственные должности, осуществляют деятельность, которую можно отнести к государственной службе, т.е. не все государственные должности являются государственными должностями государственной службы.

Государственная и муниципальная служба — это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. С точки зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях. Служащих частных организаций, предприятий, банков и прочих учреждений и организаций лишь социологически можно выделить в системе служебных отношений.

Государственная служба — это один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового потенциала управления государственного аппарата и правовому регулированию всех аспектов работы государственных служащих, занимающих конкретные государственные должности в этом аппарате и реализующих функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности.

Государственная служба как политическая категория — деятельность по реализации государственной политики, достижению

выработанных всеми политическими силами государственно-политических целей и задач в обществе и государстве.

Государственная служба как социальная категория — это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях.

Государственная служба как социологическая категория — это практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов; в этом смысле важно выявление степени эффективности государственной службы, практики и проблем ее функционирования.

Государственная служба РФ (с точки зрения современного законодателя) — это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.

Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие региональные законы. Некоторые области (например, Свердловская и Воронежская) уже приняли законы о государственной службе. Принимаемые в субъектах Российской Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и рамочному Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ».

Государственно-служебная деятельность — работа государственных и муниципальных служащих, являющаяся постоянным видом деятельности, оплачиваемая из государственного (муниципального) бюджета и состоящая в исполнении полномочий государственных органов (органов местного самоуправления).

Государственный орган — учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией.

Депутаты Государственной Думы работают на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государственной службе (ч.2 ст.6 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г.).

Должностные обязанности — обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, установленные в нормативном акте, в соответствующем положении о государственном органе, его структурном подразделении и в должностных инструкциях.

Компетенция — принадлежащие государственному органу круг ведения, пределы его действия по осуществлению государственных функций и решению государственных задач; это круг вопросов, предусмотренных нормативным правовым актом, которые правомочен разрешать государственный орган; в компетенцию включаются полномочия государственного органа, его ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей.

Компетенция Государственной Думы РФ — совокупность полномочий, установленных конституцией. Полномочия Государственной Думы не могут изменяться или дополняться иначе как путем принятия ФКЗ.

Конституционные функции Президента РФ — это основные, главные направления его деятельности, определяемые и закрепляемые конституционными нормами.

Конституционный Суд РФ — высший судебный орган конституционного контроля на общедофедеральном уровне. Он осуществляет свою деятельность в форме конституционного судопроизводства самостоятельно и независимо.

Милитаризованная служба (военная, милицейская, полицейская и т.д.) имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих.

Орган управления представляет собой совокупность служащих — людей, объединенных формально установленными целями в рамках определенного типа административной (разновидности социальной) организации.

Организация — это совокупность людей, их коллектив, организация, предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач.

Полномочия — принадлежащие государственному органу и государственному служащему права и возможности действовать в различных ситуациях, функции и задачи, направленные на выполнение компетенции государственных органов.

Правительство РФ — орган исполнительной власти общей компетенции. Правительство РФ издает в рамках своей компетенции два

вида актов: постановления и распоряжения, которые носят подзаконный характер. Постановления и распоряжения издаются на основании и во исполнение Конституции, ФЗ, нормативных указов Президента.

Предприятие — организованный коллектив людей, главная задача которого — осуществление непосредственного процесса производства, предпринимательская деятельность в целях удовлетворения общественных потребностей в товарах, работах и услугах предприятия и извлечения прибыли; ст. 132 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет, что предприятием, как объектом прав, признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

Прокуроры — это лица, непосредственно исполняющие полномочия государственных органов и занимающие государственные должности категории «А». Сотрудники прокуратуры (помощники прокурора, следователи) могут быть отнесены к лицам, занимающим государственные должности государственной службы категорий «Б» и «В».

Профессиональная деятельность — вид деятельности, являющейся профессией для государственного служащего и требующей определенной подготовки, учебы и получения специального образования. Государственная служба в этом смысле — одна из многих профессий, для которых необходимы профессиональные навыки, убеждения, специальное образование служащих, сдача ими соответствующих экзаменов. Выполнение служащими задач и функций государственной службы на профессиональной основе должно гарантировать постоянство и стабильность государственно-служебных отношений, благосостояние общества и силу государства, безупречность и эффективность управленческой деятельности, ее независимость от возможных политических перемен.

Судебная власть — это особый вид государственной власти, связанный с отправлением правосудия.

Управление государственной службой можно рассматривать с двух сторон: 1) как организующую деятельность, имеющую определенное административное содержание и особый предмет и осуществляемую в установленных организационно-правовых формах; и 2) как деятельность специально созданных государственных органов.

Учреждение — это конкретная разновидность организации, которая осуществляет социально-культурную, воспитательную, перевоспитательную, образовательную, научную, лечебную и прочую деятельность с целью удовлетворения соответствующих потребностей и интересов населения (театр, кино, больница, школа, университет и т.п.).