

Коробко В. И.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Курс лекций для бакалавров

Москва - 2017

УДК 342.25(075)
ББК 67.620.612я7
К 68

Автор:

Коробко Владимир Иванович
доктор физико-математических наук,
профессор кафедры экономики и управления
АНО ВО «Институт непрерывного образования»

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор *М.А. Кочанов*
доктор технических наук, профессор *В.О. Чулков*

Коробко В. И.

К 68 Государственное и муниципальное управление: курс лекций для бакалавров — М.: АНО ВО «Институт непрерывного образования», 2017. — 365 с.

ISBN 978-5-905248-37-5

Курс лекций предназначен для студентов, обучающихся по направлению 38.03.03 Государственное и муниципальное управление.

ISBN 978-5-905248-37-5

© Коробко В. И.

© АНО ВО «Институт непрерывного образования»

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	7
Тема 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	10
1.1. Понятие, принципы и виды государственного управления	11
1.2. Субъекты, объекты и содержание государственного управления	20
1.3. Государственное управление как отрасль знания и учебная дисциплина	27
Тема 2. ГОСУДАРСТВО КАК УПРАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМА.....	32
2.1. Государство и государственная власть	33
2.2. Государственное управление как способ реализации государственной власти	40
2.3. Влияние социальных норм в государственном управлении	48
Тема 3. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ... ..	52
3.1. Общие черты, функции, формы и методы управленческой деятельности.....	53
3.2. Организационная структура государственного управления	62
3.3. Понятие стадии управленческой деятельности и управленческой технологии	70
Тема 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	75
4.1. Общегосударственное управление.....	76
4.2. Государственное управление субъекта федерации	83
4.3. Вопросы управления автономиями	85

4.4. Административно-территориальное деление и государственное управление.....	86
Тема 5. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	90
5.1. Государственное регулирование в сфере экономики.....	91
5.2. Управление в социальной сфере	99
5.3. Государственное управление в административно-политической сфере.....	103
Тема 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЯХ ВЛАСТИ	108
6.1. Конституционные принципы построения и деятельности государственных органов	109
6.2. Президент РФ в системе управления государством	111
6.3. Роль законодательной власти в управлении государством	117
6.4. Правительство России как субъект государственного управления	121
6.5. Судебная власть в государственном управлении	126
Тема 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ	130
7.1. Социальная природа государственного аппарата	131
7.2. Элементы и структура государственного аппарата.....	139
7.3. Орган исполнительной власти и его правовой статус.....	145
Тема 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА.....	151
8.1. Понятие и принципы государственной службы	152
8.2. Классификация государственных должностей.....	166
8.3. Прохождение государственной службы.....	169
8.4. Система государственного управления зарубежных стран	173

Тема 9. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.....	183
1. Понятие муниципального права.....	184
9.2. Понятие местного самоуправления.....	193
9.3. История развития местного самоуправления.....	205
9.3.1. Теории возникновения местного самоуправления.....	205
9.3.2. Основные системы местного самоуправления за рубежом	212
9.3.3. Развитие местного самоуправления в России	218
Тема 10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	225
10.1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления России.....	226
10.2. Правовые гарантии местного самоуправления.....	242
10.3. Государственная власть и местное самоуправление: взаимоотношения и разграничение компетенции	247
Тема 11. СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ	260
11.1. Понятие системы местного самоуправления.....	261
11.2. Организационные формы осуществления местного самоуправления.....	263
Тема 12. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	271
12.1. Понятие и система органов местного самоуправления.	272
12.2. Представительные органы, порядок их формирования и организации работы.....	274
12.3. Исполнительные органы местного самоуправления.....	276
Тема 13. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА.....	279
13.1. Понятие и правовые основы муниципальной службы ..	280

13.2. Муниципальная должность	283
13.3. Муниципальный служащий и его правовой статус	286
13.4. Прохождение муниципальной службы	292
Тема 14. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В ГОРОДСКИХ, СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ И В ЗАО.....	296
14.1. Особенности организации местного самоуправления в городских поселениях	297
14.2. Особенности организации местного самоуправления в сельских поселениях.....	299
14.3. Особенности организации местного самоуправления в районе (уезде).....	301
14.4. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения	304
14.5. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях	310
Тема 15. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ.....	314
15.1. Законность в деятельности органов исполнительной власти	315
15.2. Контрольные полномочия государственных органов....	329
15.3. Надзор как способ обеспечения законности и его виды	336
Тема 16. КОММУНИКАЦИЯ В УПРАВЛЕНИИ	344
16.1. Роль коммуникаций в системе управления.....	345
16.2. Информация как фактор оптимизации системы управления	351
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ.....	358
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	363

ВВЕДЕНИЕ

Управление является необходимым элементом нашей повседневной жизни. Появление управления неразрывно связано с развитием общества. Этапы развития общественных отношений отражают развитие управления. Появление управления в обществе вызвано теми же причинами, которые вызвали образование государства и создание его органов. Наиболее общей причиной обособления функций управления является необходимость в регулировании отношений между людьми: выполнение «общих дел» и устранение конфликтов.

На определенной стадии развития общества, существовавшие родоплеменные взаимоотношения перестали удовлетворять положению в обществе. Постепенно в обществе происходит выделение особого слоя людей, которые занимаются регулированием общественных отношений и процессов, происходящих в обществе, решением вопросов важных для всех.

Отметим происхождение термина «политика», что с греческого означает «государственные или общественные дела». Если коротко проследить эти исторические изменения, можно отметить внимание к вопросам организации и управления еще в древнем мире. Поддержание порядка и обеспечение послушания поданных, благоустройство, организация войска, сооружение дорог и каналов не случайно собирали большое количество людей в Египте, Греции и Риме. Особое значение эти вопросы принимают в местах жительства большого количества населения в городах — «полисах». В таких городах-государствах вопросами управления занимается полиция. Первоначально понятие «полиция» означало управление делами полиса — города-государства. Только в последние три-четыре столетия полиция стала обозначать специальную службу надзора за общественным порядком и внутренней безопасностью. Исторический анализ позволяет утверждать, что полицейское право было предшественником административного права.

Важность изучения государственного и муниципального управления заключается в том, что именно управление, и государственное управление в частности, на протяжении столетий было ядром адми-

нистративного права, и оно существенным образом влияло и влияет в настоящее время на развитие всего общества.

Изучение отечественного и зарубежного опыта управления особенно важно, поскольку без надлежащего управления вновь наши благие современные замыслы так и останутся маниловскими мечтаниями. Без учета исторического опыта управления общественными делами и твердых знаний основных положений теории управления невозможно добиться повышения уровня управления всех его видов для успешного развития общества и реально влиять на процессы, происходящие в нем. Для этого в качестве элементарной предпосылки стоит хотя бы осознать, понять, что же собой представляет управление, из каких элементов состоит, как формируется и реализуется, от чего зависит его эффективность.

Общество является сложной системой, в которой действуют принципы кибернетики (от греческого — искусство управлять; наука об управлении, связи и переработке информации) и синергетики (от греческого — совместный, согласованно действующий; научное направление, изучающее связи между элементами структуры).

В любом обществе управление носит разнообразный характер, как по своей форме и способу, так и по объекту управления. Это объясняется тем, что на общество кроме органов власти, воздействие оказывают экономические, социальные, идеологические факторы, в том числе и на саму систему управления, что вызывает необходимость управления этими факторами.

Управление может быть государственным и негосударственным. Поэтому программа курса посвящена изучению вопросов общественного, социального управления в государственно-организованном обществе. В основе каждого общества стоит человек. Точно также в любой системе управления первичным, «управляющим» компонентом выступает человек. Любая система управления создана человеком и действует по модели, заданной человеком, и призвана удовлетворять его потребности. Поэтому управление в буквальном смысле начинается, когда в каких-либо взаимосвязях, отношениях, явлениях, процессах присутствует сознательное начало,

интерес и знания, цели и воля, энергия и действие человека. Управление существует в рамках взаимодействия людей, в пределах субъективного фактора. Посредством управления люди связываются между собой, совместными усилиями формируют «ткань» коллективной и общественной жизни.

Предметами, по поводу которых возникает управление между людьми, могут быть материальные вещи, технические средства, технологические процессы, социальные ценности, продукты духовного творчества и т.п., но сторонами в управлении могут быть только люди. В управлении все исходит от человека и ориентировано на человека, общество. Управление в сообществе людей потому-то и возникло, необходимо и всегда актуально, что общество есть открытая система (Карл Поппер), в которой будущее вовсе не определено прошлым, а зависит от воли, энергии и организованности действий людей.

Курс государственного и муниципального управления предполагает в первую очередь изучение вопросов публичного управления, т.е. рассматриваются вопросы управления при использовании публичной власти.

**ТЕМА 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

1.1. Понятие, принципы и виды государственного управления

Любое общество, являясь всеобъемлющим коллективом в государственных границах, имеет свою внутреннюю структуру с определенными целями. Оно объединяет разные социальные группы (рабочие, интеллигенция и т.п.), национальные общности (этнические группы), множество объединений (партии, профсоюзы, союзы и т.п.), множество экономических и социальных институтов (хозяйственные организации и др.). Разнообразие составляющих общество субъектов приводит к асимметричности общества. Каждая из составляющих предполагает свои цели, которые пытается отстаивать, выдвигая определенные требования, что порождает в обществе противоречия и конфликты. Для сохранения единства общества и его нормального функционирования как целостного организма такие противоречия необходимо разрешать.

Для разрешения конфликтов, совершенствования и развития общества в нем появляются определенные структуры, которые и занимаются этими вопросами. В связи с этим, в обществе предполагается наличие субъекта и объекта управления и существование между ними прямой (отдание распоряжений, команд) и обратной связи (информирование о степени выполнения команд субъекта управления).

Разрешение конфликтов происходит благодаря социальному управлению с использованием разнообразных способов, средств и механизмов. В результате взаимодействия в процессе социального управления достигаются компромиссы, происходит изменение и развитие общества.

Наряду с социальной составляющей в обществе действуют политические институты, что вызывает необходимость политического управления. Такое управление осуществляется в результате деятельности политической системы общества, в которую входят политические институты, регулятивные нормы, имеющие политическое значение (прежде всего нормы права), политический режим и политическая идеология. Суть функционирования политической системы в упорядочении общественных процессов на законной основе и обес-

печении легальных форм борьбы и сотрудничества. Политическая система обеспечивает регулирование общественных отношений между многими противоборствующими объединениями политическими средствами.

Однако, несмотря на то, что все эти разнообразные силы имеют цели, выражающие интересы определенных слоев общества и групп населения, они не могут обеспечить целевую, заранее заданную направленность деятельности в интересах всего общества. Задача целевого развития экономики, политических и духовных процессов и объединение усилий в интересах всего общества решается использованием публичной власти, сосредоточенной в определенных институтах общества. Прежде всего, таким институтом является государство, выступающее как представитель общества.

Действуя от имени народа, государство осуществляет государственное управление через создаваемые им органы. Поэтому в узком смысле управление — административная и исполнительно-распорядительная деятельность органов государства. Это же относится и к муниципальной сфере, где управление имеет форму местного самоуправления. В федеративном государстве вопросы местного самоуправления входят в сферу регулирования субъекта федерации.

Рассматривая управление в широком значении, можно сказать, что назначение государственного и муниципального управления состоит в урегулировании и упорядочении жизнедеятельности общества, отношений личности, различных коллективов, государства и общества, установлении их рациональных взаимосвязей с помощью власти.

В отличие от других существующих форм управления государственное и муниципальное управление носит публичный характер, поскольку осуществляется на основе публичной государственной и муниципальной власти. Особенность публичной власти состоит в том, что она возникает не в любом коллективе людей, как-то семья, а в публичном коллективе, члены которого связаны общественными отношениями. Публичная власть непосредственно связана с асим-

метрией общества и с общими интересами, на определенном этапе приобретающими общественный характер. Поэтому государственная власть и возникает в обществе страны, а муниципальная — в коллективе людей, осевших первоначально для совместной жизни на территории муниципального образования. Обе разновидности власти имеют много общего, но вместе с этим они имеют существенные отличительные черты: по территории воздействия, по полномочиям, по количеству людей, от имени которых они действуют. Эти различия находят свое отражение и в формах управления.

Публичная власть — в определенной степени носит статический характер. Для того, чтобы она стала динамическим отношением (для управления) необходим какой-либо факт, имеющий общественное значение. В связи с таким фактом субъект управления (орган власти, должностное лицо и т.п.), действуя от имени общества, применяет власть для достижения определенной цели согласно общественным интересам. В силу таких действий возникает управленческое отношение, включающее субъект, объект и управленческую связь между ними. Исходя из этого, государственное и муниципальное управление представляет собой общественные отношения, складывающиеся в процессе воздействия органов и должностных лиц соответствующей власти на сознание, поведение и деятельность населения в определенных целях и корректируемых с учетом обратных связей населения с управляющими субъектами.

Если посмотреть на окружающую нас действительность можно заметить, что власть вмешивается во все стороны жизни общества, иногда устанавливая обязательную идеологию (СССР, Иран, Куба) или регулируя и интимные стороны человеческих отношений (запрет брака с иноверцами, ограничение рождаемости детей в семье — КНР). Несмотря на широкий спектр влияния воздействия, управление имеет свои пределы. Самые общие из них устанавливают две традиционные концепции: гражданского общества и естественных прав человека. Общеизвестным считается не допустимым вмешательство в сферу гражданского общества, не должно касаться естественных прав человека (право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и т.п.). Однако естественные права человека давно

включены в тексты конституций и, хотя законодательно признается их неотчуждаемость, на деле в ряде стран по приговору суда сама жизнь человека может быть «отчуждена».

Пределы управляющего воздействия.

Управление может быть ограничено.

1. *Характером объекта регулирования.* Многие явления вообще не поддаются управлению (мысль человека).

2. *Пределы управлению ставит само общество:* его естественное саморегулирование. Общество — сложная система, действующая по законам синергетики. Вмешательство в естественные процессы саморегулирования общества, социальные эксперименты, изменяющие основы человеческого существования ведут к кризисам и в конечном итоге к краху системы.

3. *Реальные возможности общества* также определяют пределы управления. Эти пределы, возможно, могут носить объективный (наличие определенных природных ресурсов, территория действия) и субъективный характер (различия между социальными группами, конкретными людьми, их личные качества и способности и т.п.). Резкое расслоение общества по доходам обостряет социальные противоречия и может привести к революции, уравнительный подход к обеспечению жизненного уровня всех может явиться причиной стагнации экономики. С таких позиций основной смысл управления состоит в соблюдении необходимых пропорций и не перешагнуть общественно допустимый «порог».

4. *Естественным пределом управлению является субъективный фактор самого управления.* Отлаженность системы управления, умение «управленцев» управлять, уровень общей, правовой и политической культуры управленческого аппарата определяет свои пределы управлению.

Любое общество и государство, процессы и явления, происходящие в них, развиваются по определенным объективным законам, учет и изучение которых необходим для прогресса в развитии общества.

Применительно к нашей теме особое значение имеют закономерности управления, необходимо учитывать условно две группы закономерностей — развитие управляющей системы (субъекта управления) и управляемой системы (объектов управления). Выработке и реализации воздействия управляющей системой подчинен весь управленческий процесс как цикл последовательно сменяющихся и взаимосвязанных управленческих функций. Поэтому одно из мест в научной работе занимает изучение управления, как процесса воздействия субъекта на объект для перевода последнего в новое состояние.

Развитие общества в соответствии с объективными законами предполагает, что вместе с необходимостью действует и случайность. Случайность может способствовать ускорению развития общества или тормозить его. Соотношение таких видов воздействия на общественную жизнь, как научное управление, социальное саморегулирование и стихийная регуляция, определяется взаимосвязью необходимого и случайного.

Вместе с этим, управление общественными процессами опирается не только на обширную познавательную базу, но и на комплекс социально-правовых средств, способствующих его целенаправленности и эффективности.

Виды управления. Общественные отношения имеют многообразный и разносторонний характер, сферы деятельности человека различны. Такое многообразие с неизбежностью вызывает различные способы воздействия и специфические подходы к регулированию отношений, вследствие чего возникают различные виды управления. В научной литературе управление подразделяют на виды по различным признакам или основаниям.

1. В зависимости от сфер общественной жизнедеятельности различают:

- управление обществом в целом;
- экономическое управление;
- социальное управление;
- политическое управление;

– духовно-идеологическое управление.

2. В зависимости от природы субъекта управления.

- государственное управление (субъект управления — государство);
- общественное управление (управляющий субъект — общество и его структуры);
- менеджмент (субъект управляющего воздействия — предприниматель, хозяин дела, собственник);
- местное самоуправление (управляющий субъект — население муниципального образования).

3. В зависимости от структуры общественных отношений:

- экономическим и политическим развитием общества;
- социальным и духовным развитием общества.

4. По объекту управления:

- экономическое (хозяйственное);
- социально-политическое;
- управление духовной жизнью.

5. По характеру и объему охватываемых управлением общественных явлений:

- управление обществом;
- управление государством;
- управление отраслями и сферами народного хозяйства;
- управление предприятиями, организациями, учреждениями.

Признаки и функции управления. Отдельно несколько слов о признаках и функциях социального и государственного управления.

Социальное управление (управление обществом) — воздействие на все, многие или отдельные сферы общественной жизни, управление общественными процессами.

Являясь одним из видов управления, социальное управление обладает рядом признаков:

- это управление присутствует только там, где проявляется совместная деятельность людей;
- его главное назначение заключается в упорядочивающем воз-

- действию на участников совместной деятельности;
- объектом воздействия социального управления является поведение и взаимоотношения участников совместной деятельности;
 - регулирование поведения участников совместной деятельности достигается в рамках общественных связей;
 - основой социального управления является соподчиненность воли участников управленческих отношений;
 - реализация задач социального управления осуществляется через субъекты управления, в основе формирования которых лежит общий интерес людей и их волеизъявление.

Социальное управление выполняет следующие функции:

- организация – формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления;
- взаимодействие и координация, осуществляемые для достижения общих целей;
- планирование – определение направлений, целей управленческой деятельности, способов и средств их достижения;
- сбор и обработка информации;
- прогнозирование – научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных;
- контроль и учет.

Свойства (признаки) государственного управления

Среди прочих видов управления государственное управление занимает особое место в силу только ему присущих свойств:

Исключительность субъекта управления, которым является государство, его властная сила, которой не обладает никакой другой субъект управления.

Исключительный характер полномочий государства как субъекта управления – государственная власть.

Распространенность на все общество и даже влияние за его пределами в рамках проводимой государством международной политики.

Системный характер государственного управления, без которого его не будет.

Государственное управление (управление государственными делами) – целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики.

Основными характерными признаками государственного управления являются:

- выполнение общезначимых организующих функций;
- носит исполнительно-распорядительный характер;
- подзаконность использования властных полномочий и деятельности уполномоченных субъектов;
- непрерывный характер воздействия;
- исключительный характер управляющего субъекта и др.

В связи с этим главными целями управления являются:

- упорядочение системы;
- сохранение структуры системы;
- обеспечение функционирования системы.

Принципы управления. Говоря о принципах государственного и муниципального управления надо отметить, что разные правоведы называют различные принципы. Например, французский правовед А.Файоль называет наибольшее их количество – 14. На сегодняшний день единого подхода в этом вопросе среди исследователей еще нет. Тем не менее, можно назвать принципы, наиболее часто отмечаемые разными учеными. Основополагающими началами, общими идеями, отражающими сущность управления (принципы) являются (см. таблица 1)

Применительно к государственному и муниципальному управлению можно отметить следующие принципы.

1. *Публичный характер властных полномочий* управляющего субъекта по регулированию социальных отношений.

2. *Централизация и иерархичность* органов (субъектов) управления, как предпосылка их стабильности и функционирования как единого целого.

Таблица 1 – Основополагающие начала, отражающие сущность управления

Общие принципы	Организационные принципы
<ul style="list-style-type: none">- демократизм- объективность- научность- оперативность и непрерывность- гласность- эффективность	<ul style="list-style-type: none">- отраслевой- линейный- территориальный- функциональный- сочетание коллегиальности и единоначалия

3. *Единство руководства и разделение управленческого труда.* Определение общих целей управления находится у одного субъекта, который осуществляет единое руководство всей системой. Разделение управленческого труда, его специализация по определенной сфере регулирования обеспечивает качество и персональную ответственность.

4. *Единство распорядительства и конкретность исполнителей.* Конкретный субъект управления регулирует строго определенный круг объектов и определяет конкретного исполнителя, что способствует ответственности в вопросе достижения конечной цели управления.

5. *Подчиненность* деятельности государственной и муниципальной службы интересам государственного и муниципального управления.

6. *Учет и анализ информации по обратной связи.* Совершенствование и внимание к результатам принимаемых управляющим субъектом решений по регулированию, учет поведения объекта управления после воздействия на него позволяет оперативно влиять на процессы в обществе.

7. *Стабильность управленческого аппарата.* Чем больше управленческий опыт, тем выше квалификация, общая культура, качество работы управленческого аппарата, обоснованность принимаемых решений и т.п.

1.2. Субъекты, объекты и содержание государственного управления

В широком понимании управление означает различные способы воздействия субъекта на объект, изменяющие положение, поведение и свойства объекта. Управление направлено на достижение определенного результата. В этой связи уместно будет отметить о реальности цели и результативности управления. Поскольку не всякий объект может быть предметом управления человека. Применять управленческие меры к ненадлежащему объекту бесполезно. Вместе с тем, не всякое воздействие даже на должный объект и с реальной целью, дает желаемый результат, а в некоторых случаях приводит к совершенно противоположным последствиям.

Результат воздействия, достижение конечной поставленной цели во многом зависит не только от действия субъекта управления, но и от реакции объекта, а это наряду с другими моментами обусловлено взаимосвязями между объектом и субъектом. Чаще всего воздействие при управлении понимается как однолинейная связь: субъект - объект. На поверхности всегда лежит прямая связь, но существуют и обратные связи, при которых объект оказывает, и порой достаточно сильное, обратное влияние на управляющего субъекта. Учет обратной связи имеет важное значение особенно в публичном управлении. В процессе воздействия объект и субъект могут поменяться местами (в результате забастовки руководство повышает заработную плату). В государственном и муниципальном управлении для характеристики обратных связей (в форме воздействия) термином «управление» не пользуются, под ним понимаются прямые связи волевого, «командного» характера.

Воздействие субъекта управления на объект предполагает установление прямых связей между субъектом и объектом управления. Это воздействие по своей продолжительности может быть постоянным, временным, эпизодическим, повсеместным или региональным, силовым (активным) или «мягким», внешне не заметным.

Необходимо иметь в виду, что объектом управленческого воздействия является не только внешний по отношению к управляющей

системе объект, но и различные звенья самой управляющей системы, между которыми действуют или вертикальные (подчиненности, субординации) или горизонтальные связи. При горизонтальной схеме отношений управленческое воздействие на внутренние структуры управляющей системы носит характер координации, взаимопомощи по осуществлению единых целей управленческого процесса.

Любое воздействие субъекта предполагает появление на него определенной реакции объекта, изменение формы его поведения. Воздействие субъекта на объект порождает обратную связь, которая может носить активный или пассивный характер. От объекта поступает информация о результате воздействия. Оперативность обработки информации, оценка ее достоверности и ее анализ позволяют определить изменения в поведении субъекта и сделать вывод. Эти изменения могут соответствовать воле управляющего субъекта и цели его воздействия — реакция согласия, подчинения (своевременная подача декларации о доходах, оплата коммунальных услуг), но может и не соответствовать — несогласие, протест, неповиновение (митинг, демонстрация). В последнем случае прямая связь меняет свой характер, приобретая форму принуждения, насилия (подавление демонстрации, режим военной диктатуры). В любом случае управляющему субъекту приходится принимать решение, которое изменяет первоначальные прямые и обратные связи.

Обратная связь и характер реакции объекта имеет большое значение для определения качества управления и его совершенствования. Важное место в этом занимает контроль за прохождением информации, как в прямом, так и обратном направлении, исключение ее искажения. Отсутствие контроля может явиться причиной кризиса управления, поскольку субъектом управления могут приниматься решения для воздействия не соответствующее фактическому поведению объекта, провоцировать его активную негативную ответную реакцию.

Каждому виду управления соответствует определенный субъект и объект.

Субъект управления — это структурно-организованная социальная общность, выполняющая функции руководства и воздействующая на объект с целью перевода его в новое состояние. Субъектами государственного и муниципального управления являются соответствующие органы, должностные лица. К ним относятся органы управления от Парламента и Правительства, министерств и ведомств на федеральном уровне до отдела местной администрации, а среди должностных лиц от Президента России до начальника паспортного стола.

Органы управления можно классифицировать по различным признакам: по назначению и функциям, по характеру социальной общности и отражения ее интересов, по полномочиям, по отраслевому признаку, по структурному содержанию и т.п.

Различные виды управляющих субъектов используют разные полномочия, способы и методы управления. Эти различия в правовом государстве вытекают из закона. Деятельность субъектов управления разных видов и уровней регулируется законодательными и правовыми актами органов местного самоуправления. Субъекты управления в рассматриваемом контексте обладают рядом общих признаков:

- любой субъект управления обеспечивает выражение интересов определенной социальной общности;
- каждому субъекту присущи определенные функции, отражающие общесистемное разделение труда по их выполнению;
- субъекты управления системно организованы и им присущи черты системы, общие функции, цели, единство принципов их образования и деятельности, структурное единство и др.;
- каждый субъект управления приобретает общесистемные качества, находясь в рамках системы управления и взаимодействуя с соответствующим объектом, другими субъектами своей системы с субъектами других систем.

С учетом сказанного государственное и муниципальное управление — это особого рода социальная профессиональная деятельность

людей по целенаправленному на правовой основе использованию публичной власти.

Но субъектом управления являются не только специальные органы управления и должностные государства и муниципального образования. На основе взаимовлияния объект-субъект можно сделать вывод о том, что сам объект управления при определенных условиях становится субъектом управления. Это в первую очередь относится к социальным общностям. Такой вывод позволяют выделить следующие проявления жизнедеятельности социальных общностей:

- основанное на конституционных положениях непосредственное волеизъявление людей (общностей) для установления государственных структур, систем управления (всеобщие выборы, референдум сельский сход и т.п.);
- интересы и воля социальных общностей являются основополагающими в деятельности всех звеньев управления (демократическое правовое государство отражает волю и интересы народа);
- социальные общности активно участвуют в обсуждении политических решений, законопроектов;
- общественное мнение оказывает ощутимое влияние на деятельность системы управления и ее звенья.

Объект управления представляет собой структурированную социальную общность, функционирующую под направляющим воздействием управляющего субъекта для достижения общих целей системы управления. Иными словами, объектом государственного и муниципального управления являются общественные отношения социальных, национальных и иных общностей людей, поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц и отдельных граждан, приобретающее общественное значение.

Каждый объект является своего рода конечным пунктом управленческого воздействия. В этом качестве выступают предметы, явления и процессы. При этом надо сделать определенную оговорку, так как они становятся объектами управления, поскольку опосредованы общественными отношениями, связями между людьми. Их

преобразование, видоизменение служат средством удовлетворения общественных потребностей.

Свойства объектов управления. Исходя из человеческой сущности управляемых объектов, можно выделить следующие их свойства:

- самоактивность управляемых объектов — способность к самодвижению на основе внутренних побудительных причин (самоактивность реализуется в разных формах: в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей, установлении взаимодействия и в приспособлении к складывающейся ситуации);
- целенаправленность на конкретные предметы, явления, отношения и результаты;
- адаптивность (приспособляемость) к условиям и факторам природного и социального бытия, которая проявляется в привычной реакции, стереотипе поступков и действия;
- самоуправляемость — способность к самоуправлению, сознательному саморегулированию своей жизнедеятельности и своего развития, как ответная реакция на изменяющиеся общественные условия;
- объективизм — зависимость от объективных условий и факторов общественной жизни.

Значение этих свойств заключается в том, что они определяют меру управляющих воздействий со стороны государства. Чем развитее совершеннее управляемые объекты, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление должно быть «мягче» и сводиться только координирующему, а не силовому воздействию со стороны государства.

Различные социальные роли людей обуславливают их объединение в многообразные коллективы, которые в свою очередь интегрируются в более широкие общности: социальные (классы, слои, нации народности, профессиональные группы и т.п.); территориальные (города, районы, области, республики и т.п.); общественные (политические партии, общественные объединения, движения и т.п.); производственные коллективы и др.

Исходя из этого в структуре управляемой общественной системы можно выделить три основных уровня управляемых объектов.

1. *Человек в проявлениях его сознания*, поведения, деятельности. На этом уровне реализуются социальные роли.

2. *Коллективы и объединения людей*, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности. Уровень реализации видов деятельности.

3. *Общество в целом, его социальные образования*, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений. На данном уровне реализуются формы общественных отношений.

Классификация объектов управления может быть по различным основаниям и признакам:

- по сфере деятельности (экономические, политические, социальные, духовные);
- по форме собственности объектов (например, местные, республиканские, федеральные и др.).

Среди объектов управления, прежде всего, можно выделить устойчивые объекты-организации: предприятия производственной сферы, научно-технические учреждения, организации сферы услуг и быта, социально-культурные учреждения и т.п. Для них характерно органическое соединение управленческих производственных функций, статус таких объектов-организаций закреплён законодательно.

Другой разновидностью объектов-организаций являются государственные органы, действующие на правовой основе и находящиеся в отношениях соподчиненности между собой.

Отдельно можно выделить объекты, не оформленные в организационном отношении, такие как социальные общности: народ, нации и народности, слои, коллективы и личность. Особым объектом управления является гражданин, который находится внутри каждого отношения «субъект-объект» с обеих сторон.

Усиливающееся взаимодействие внутренней и внешней политики, широкий круг лиц, участвующих во внешнеэкономической деятель-

ности, позволяет считать международную сферу своего рода внешним объектом управления. Это связано в частности и с тем, что государство определяет правила поведения и круг полномочий разных субъектов в этом вопросе путем издания законов и иных нормативных актов. Государство и другие субъекты политической системы активно развивают сотрудничество с различными странами в рамках международных организаций и объединений. Расширяются международные экономические и культурные связи отдельных районов и городов.

Многообразие и качественная специфика управляемых объектов создают объективную основу для формирования различных видов государственно-управляющего воздействия (видов управления).

Взаимовлияние субъекта и объекта в процессе управления всегда неизбежно приводит к изменениям как объекта, так и субъекта. Объект выступает определяющим фактором для субъекта, влияя на его структурное построение, форму поведения и целенаправленность деятельности, и выбор средств и способов.

Рассмотрение природы и видов систем управления в обществе, входящих в них субъектов и объектов управления дает возможность уяснить их взаимодействие, которое является движущей силой самого управления. Отношения субъектов и объектов имеют несколько аспектов, среди которых:

- социальный — использование политики и власти, их институтов для выражения интересов публичного характера;
- познавательный — расширение возможности для научного обоснованного и планомерного воздействия;
- организационный — установление новых структурных видов субъектов и объектов и их связей;
- правовой — совершенствование систем управления, субъектов и объектов в рамках закона для дальнейшего развития демократических основ общества.

1.3. Государственное управление как отрасль знания и учебная дисциплина

Вместе с развитием управления развивается и система научного знания о них, т.е. научная теория управления. Возникло и получило признание управление как родовое понятие, характеризующее упорядочение взаимодействия определенного множества элементов или составных частей природы, общества, самого человека.

Изучение объективных законов развития общества с научных позиций позволяет вырабатывать необходимые подходы к совершенствованию управленческих процессов. Опыт последних лет развития нашего государства показал, что далеко не все управленческие процессы изучены в достаточной степени. Использование достижений научной мысли способствует всестороннему познанию окружающей действительности, выявлять и использовать объективные законы, поддерживать прогрессивные и ограничивать отрицательные тенденции. Только на научной основе можно совершенствовать систему управления и осуществляемый ею управленческий процесс и в этом направлении используются методы и достижения других наук, в том числе негуманитарных.

Каждая из наук или отраслей знания подходит к изучению вопросов управления со своих позиций.

Философия, рассматривая наиболее общие законы природы, общества, человеческого мышления, изучает объективную необходимость и пределы управления, объективную и субъективную стороны управленческих отношений в обществе.

Социология, занимаясь изучением общества, подходит к рассмотрению государственного и муниципального управления с позиций его взаимосвязи и взаимоотношений с различными слоями населения (социальными, профессиональными и т.п.).

Политология подходит к управлению в его соотношении с политическими институтами и входит в сферу политических отношений.

Экономические теории с позиций макро и микрорегулирования экономики также рассматривают управленческие процессы.

С позиций общей теории управления наиболее широко управление рассматривается кибернетикой (Н. Винер). Кибернетика – всеобщая теория управления в природе и обществе, в технических системах. Кибернетикой разработаны математические и информационные теории управления (К. Шенон, У. Росс Эшби).

На основе общих подходов многие аспекты управления описаны общей теорией систем (Людвиг фон Бернталанфи), синергетикой (Г.Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н. Колмгоров).

Наука управления изучает управленческие процессы в обществе.

Теория государственного управления занимается динамикой управления и комплексным функционированием государственных органов и их персонала.

Поскольку государственное и муниципальное управление закреплено законодательно и регулируется нормами права, различные его стороны изучаются юридическими науками.

В конституционном и административном праве рассматриваются вопросы регулирования правовых основ государственного управления в широком и узком смысле этого термина.

Гражданское право рассматривает и регулирует, например, вопросы государственной собственности, а в трудовом праве закреплены, к примеру, правила трудового распорядка на государственных предприятиях.

Вопросы управления изучаются и другими отраслями: финансовым, таможенным, процессуальным, земельным и др. Вряд ли можно найти отрасль права, которая не касалась бы вопросов управления, в том числе публичного характера как государственное и муниципальное управление. Взаимопроникновение и грани соприкосновения этих наук сложно определить, поскольку изучаемые ими явления находятся в органическом единстве.

Каждая наука при изучении вопросов управления подходит со своих позиций, использует специфические приемы и методы. Среди методов изучения государственного и муниципального управления можно назвать следующие.

1. *Исторический метод*. На основе исторического опыта можно выявить определенные тенденции государственного управления.

2. *Сравнительный метод*. Позволяет выяснить возможности, преимущества и недостатки различных видов публичного управления используемых в различных регионах и странах, выработать рекомендации для совершенствования управленческого аппарата.

3. *Прогнозирование*. Данный метод дает возможность предвидеть и обосновать необходимость совершенствования той или иной сферы управления, последствия реорганизации управленческих структур.

4. *Социологический метод*. Позволяет путем анкетирования, опросов и других способов выяснять общественное мнение о деятельности органов управления. Здесь же может использоваться наблюдение за деятельностью органов управления и должностных лиц.

5. *Анализ и синтез*. С их использованием выделяются отдельные ветви власти, определяется понятие государственного аппарата, муниципального образования и местного самоуправления.

6. *Логический метод*. Позволяет определить основные принципы управления.

7. *Метод формализации*. С его помощью, например, проводят классификацию управления, его объектов и субъектов по видам.

8. *Количественные методы*. Например, статистики, который используют при исследовании эффективности работы государственного аппарата с позиций его количественного состава.

9. *Сравнительно-правовой метод*. Сравнение правовой базы в организации отечественного управления с законодательным закреплением управленческих вопросов за рубежом, сопоставление организации управленческих процессов в различных регионах страны позволяет выявлять наиболее эффективные и прогрессивные направления в государственном и муниципальном управлении.

При исследовании государственного и муниципального управления каждый метод имеет свои особенности, поскольку манипулиро-

вание (экспериментирование) управленческими процессами бывает просто невозможно (например, назначить еще одного президента для сравнения их работы). Методы моделирования, экстраполяции и некоторые другие не могут сопровождаться созданием новых органов и процедур, с особыми ограничениями может применяться метод эксперимента.

Говоря об источниках государственного и муниципального управления в первую очередь надо отметить Основной закон государства — Конституцию Российской Федерации. Именно этот закон является первоосновой государственного и муниципального управления, где закреплены основы организации управления и органы, правомочные осуществлять государственное управление. Источниками являются федеральные и республиканские законы и подзаконные акты. Большое значение имеют ведомственные нормативно-правовые акты. В ряду источников государственного и муниципального управления отмечаются международные правовые акты. В качестве источников муниципального управления рассматриваются уставы, положения и т.п. муниципальных образований и нормативно-правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления.

В подходах к изучению публичного управления в западных странах преобладает два подхода: экономический и политический. Эти подходы находят своих сторонников и в России. Сторонники экономического метода считают основным в развитии государственного управления применение рыночных механизмов. Как составная часть такого подхода — это мнение некоторых сторонников экономического направления (идеологи «нового публичного управления») о том, что для улучшения управления должностному лицу надо платить не оклад, а оплачивать каждое его действие. С таким подходом связано распространение института публичных корпораций.

Другой позиции придерживаются сторонники политического подхода (теории коллективных действий). Смысл этой теории в социальном контроле за управлением и добровольное следование граждан существующим правилам, которые разработаны ими. Сторонники такого подхода выступают за демократизацию управления и его открытость. Во многих странах эти взгляды получили практическое во-

площение в законодательстве «об открытых окнах». В соответствии с ним каждый гражданин за небольшую плату может получить копию любого управленческого акта, документа, кроме секретных документов.

В странах тоталитарного социализма (Куба, КНДР и др.) отрицается наличие и возможность местного самоуправления, поэтому в качестве публичного управления изучается только государственное управление, которое подчинено единственной идеологии — руководящей и направляющей роли коммунистической партии, в руках которой и сосредоточена вся полнота государственной власти, при полном отрицании принципа разделения ветвей власти.

**ТЕМА 2. ГОСУДАРСТВО
КАК УПРАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМА**

2.1. Государство и государственная власть

Государство как социальный институт. Для понимания особенностей государственного управления необходимо разбираться в вопросах возникновения государства и его развития. В настоящее время среди ученых продолжаются дискуссии по теории образования государства. Сохраняется мнение отдельных ученых в отношении государства как орудия подавления, машины насилия над народом. Часто можно столкнуться с позицией рассмотрения государства как собственности политических сил или отдельных лиц, владеющих на данном историческом этапе властью. Другие придерживаются мнения, что государство является инструментом способным принести человеку добро и, следовательно, является структурой благоденствия. Эти и другие подходы к возникновению и значению государства формировались на протяжении веков на различных исторических этапах оценка государства была различная.

Существует много теорий возникновения государства, среди которых основными являются следующие:

- теологическая (религиозная, божественная);
- патриархальная (отеческая);
- договорная (естественно-правовая);
- органическая;
- насилия (внутреннего и внешнего);
- психологическая;
- классовая и др.

Рассматривая эти теории условно можно определить на два варианта возникновения государства: первоначальный и производный.

1. *Первоначальный* – это постепенное создание в родоплеменных сообществах людей особого института, составляющего неотъемлемую его часть и одновременно выделяющуюся из общества благодаря особому влиянию на общество. В обществе создавались предгосударственные формы и предпосылки, которые приводили к образованию государства или не приводили.

К данной группе теорий образования государства относится господствовавший в средние века взгляд о богоустановлении государ-

ства и рассматривалось как дарованное людям богом (А. Августин, Ф. Аквинский).

Позднее появляется теория личностного характера. Одни представители этого подхода считали человека по своей природе злым, постоянно стремящимся отвоевать себе жизненное пространство за счет других, и чтобы ограничить подробное поведение необходимо было государство как сдерживающая сила (Т. Гоббс). Другие философы (Ж.Ж. Руссо) считали наоборот человека добрым, стремящимся к всеобщему равенству, в связи с чем они заключили между собой договор для общей пользы.

Существует теория, которая объясняет возникновение государства с коллективистских позиций, в основе которого лежит насилие или внутреннее, или внешнее. При внутреннем насилии — в обществе одна группа людей подчиняет себе остальную массу населения (Л. Гумплович). При внешнем насилии государство было необходимо и возникло для управления покоренными племенами и территориями (Ф. Оппенгеймер). К этой группе теорий возникновения государства можно отнести и классовую теорию К. Маркса. В ее основе лежит разделение общества на антагонистические классы и государство является органом и средством насилия господствующего класса.

Среди отдельных современных теоретиков получило распространение олигархическая теория образования государства (власть немногих). В основе ее лежит неодинаковость людей, их различные личные качества и способности и т.п., что приводит к образованию элиты общества, которая поднимается над обществом и присваивает власть себе. С позиций олигархической теории возникновение государства идет тремя способами:

- военный — в ходе постоянных захватнических набегов и защиты от других племен, сообществ, захватом большой добычи в ходе военных действия, как у монголов или франков;
- аристократический — власть знати как в Древнем Риме;
- плутократический — в обществе выделяется небольшая группа, слой богатых людей, которые присваивают власть себе (плутократия — власть богатства).

В российской теории государственности преобладает многофакторный подход к первоначальному образованию государства. В процессе образования государства наиболее важную роль играют, видимо, следующие факторы:

- социальная сущность человека и связанная с этим необходимость управления общностью людей;
- выполнение «общих дел»;
- социальная асимметрия;
- необходимость особого института принуждения для разрешения социальных конфликтов из-за противоречий, возникающих в результате неоднородности общества.

2. *Производный* – к возникновению государства приводят события, коренным образом изменяющие прежнее общественное устройство и государственность.

К подобному варианту образования государства относится революционные преобразования, в результате которых происходит полный разрыв с прежней государственностью (Франция – 1789, Россия - 1917, Китай - 1947).

Образование нового государства возможно благодаря организационным изменениям: 1922 г. – СССР и его распад, объединение Танганьики и Занзибара в Танзанию – 1964, объединение Западной и Восточной Германии и др.).

Другим способом является образование независимого государства на месте колоний. После Второй мировой войны возникло таким образом более 100 новых государств. При этом образование государства шло или мирным путем – в результате референдума, или в результате вооруженной борьбы населения колоний за свою независимость (Зимбабве, Ангола, Вьетнам и др.), или присутствовало и то и другое.

Современное государствоведение позволяет выделить пять подходов к понятию государства.

1. *Теологический* - наиболее распространенный в средние века и среди современных сторонников исламского фундаментализма.

2. *Классический* — государство рассматривается как единство трех элементов: власти, территории и населения. Такой подход характерен для западных политологов.

3. *Юридический* — сторонники этого подхода рассматривают государство как систему правоотношений, нормативное единство.

4. *Социологический* — наиболее широко распространенный подход, как марксистского, так и немарксистского направления.

5. *Марксистский подход* рассматривает государство как диктатуру господствующего класса. Немарксистские социологические школы при рассмотрении государства объединяют юридические, экономические и политические признаки: государство определяется как официальный представитель общества.

Государство обладает определенными свойствами и признаками и предстает перед каждым человеком, прежде всего, в качестве формы общества. Оно обеспечивает взаимодействие между собой людей, проживающих на определенной территории, в рамках конкретных границ. Государство связано с взаимодействием людей и через них организует производственные, социальные и другие процессы в обществе.

Принципиальное значение сущности государства заключается в том, что это территориальная организация людей:

- этим преодолеваются родоплеменные («кровные») взаимосвязи и заменяются на общественные отношения;
- создается структура нейтральная к национальным, религиозным и социальным признакам людей.

Государство особым, юридическим способом объединяет людей, посредством института гражданства. Институт гражданства в правовом смысле выравнивает людей между собой и делает их равноправными по отношению к государству.

Объединяя всех людей, проживающих на одной территории, государство является выразителем общих интересов и определителем цели жизнедеятельности всего сообщества в границах государства.

Основная проблема заключается в определении «золотой середины» между обеспечением прав человека, предоставлении ему свободы для самореализации и творчества и, с другой стороны, в упорядочении деятельности каждого индивидуума в интересах сообщества. Государство не решает проблемы, как это может показаться на первый взгляд, а создает и поддерживает в работоспособном состоянии организационные и правовые условия для решения проблем.

Особенность государства как социального института заключается и в том, что только через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер. Государству принадлежит легитимная монополия на законотворчество и принуждение.

Для обеспечения реализации своих целей и функций государство создает и содержит специальный аппарат управления — совокупность людей, профессионально занимающихся выполнением функций государства. Одна часть обслуживает законодательствование, исполнение законов и судебную защиту граждан, а другая поддерживает внутренний правопорядок и обеспечивает внешнюю безопасность государства.

Как форма общества государство выступает одновременно структурой и механизмом общественного самоуправления. К сожалению, десятилетиями в нашей стране формировалось мнение о сверхъестественности людей, находящихся у власти, что приводило к удалению государства от общества, народа. Между тем, государственно-правовые институты создаются обществом для ведения общественных дел, и люди, занимающие различные государственные посты, воспитываются и выдвигаются обществом. Государство должно иметь только те институты, которые служат интересам общества, а в решении задач государства и их осуществлении должно принимать все общество. Поэтому открытость государства обществу и степень вовлечения граждан в государственные дела характеризуют уровень развития государства как демократического и правового.

Отличительной чертой государства является также его целостность, поскольку представляет собой объединенное им общество лю-

дей. Именно через государство поддерживаются международные отношения, и государство воспринимается на мировой арене как самостоятельная и независимая структура.

Функции государства. Созданию государства сопутствует стремление людей достичь каких-либо целей, осуществить свои конкретные интересы посредством специальной социальной организации общества. Поэтому на первый план в деятельности государства выдвигаются, прежде всего, его общественные функции. Термин «функция» с латинского обозначает «круг деятельности», обязанность или исполнение. Именно через общественные функции можно судить о сущности государства, его социальной направленности. Функции государства можно разделить на два основных вида: внутренние и внешние, которые в свою очередь подразделяются на подгруппы.

Одна из основных функций государства политическая, заключающаяся в обеспечении целостности и сохранности общества, поскольку государство и возникало с целью преодолеть раскол общества, создать условия для его гармоничного и спокойного развития, разрешения в рамках закона противоречий и конфликтов между различными социальными группами путем достижения компромисса.

Люди создают государство также для своей собственной защиты, защиты своих прав и личной свободы, что является социальной функцией государства. Люди, разные по своей природе, уровню развития и ряду других причин, воспринимают и используют жизненные ситуации каждый по-своему, иногда в ущерб интересам других. Только властная сила государства с помощью права, закона способна обеспечить защиту и сохранность прав и свобод каждого гражданина.

Цель государства состоит в создании организационно-правовых предпосылок, условий, необходимых для упорядоченной и эффективной экономической деятельности общества. Только развитие производственной сферы может служить твердой основой как для решения политических и социальных проблем общества, так и для его экономической независимости и самостоятельности. Экологические кри-

зисы, загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, духовная деградация людей выдвигают сегодня на первый план вопросы экономического поведения людей. Без участия государства и использования его властной силы сохранить нормальную среду обитания люди не в состоянии, несмотря на активное экологическое движение в мире.

В современных условиях на успехи в осуществлении внутренних функций государства все большее влияние оказывает развитие связей между народами разных стран.

От того, какие задачи решает государство, его аппарат управления, зависит положение людей. Сущность государства проявляется в его форме, типе.

Форма государства как совокупность его внешних признаков представляет собой организацию государственной власти в стране, которая выражается:

- в форме правления — особый порядок образования и организации высших органов государственной власти и управления, распределение компетенции между ними (монархия и республика);
- в форме государственного устройства — способ территориального устройства, определенный порядок взаимоотношений центральной, региональной и местной властей (унитарное, федерация, конфедерация);
- в виде политического режима — методы и приемы осуществления государственной (политической) власти (демократический и антидемократический).

Любое государство проходит определенные этапы в своем становлении и развитии. Развитие государства, как и общества подчинено объективному закону. Развитие современного государства, в том числе и России, характеризуется следующими чертами:

- процессами демократизации, созданием правового и светского государства на основе общечеловеческих ценностей;
- технологическое и технократическое развитие;
- возрастает роль государства- организатора и государства-

арбитра, с уменьшением роли и изменением форм государственного принуждения;

- волнообразность развития государственного управления;
- все более отчетливо проявляется тенденция образования смешанных форм государства (ЕЭС);
- ярко проявляется контраст в эволюции государств, взлет и падение (СССР).

Главными направлениями в развитии российского государства являются развитие демократических форм управления государством, реальное обеспечение прав и свобод граждан страны.

2.2. Государственное управление как способ реализации государственной власти

Власть и её особенности. Понятия «государство» и «государственная управление» неотъемлемы от понятия «власть». По своей сути власть — это возможность осуществлять свою волю даже вопреки сопротивлению. Важнейшими элементами (аспектами) власти являются:

- психологический — воля субъекта власти;
- реализационный — добровольное исполнение или силовое принуждение, вплоть до психологического давления;
- рецепционный — восприятие воли объектом власти, управления;
- информационный — обратная связь от объекта к субъекту о мероприятиях по выполнению воли субъекта или об отказе в выполнении действий.

В повседневной жизни мы можем говорить о различной власти: в семье, на работе, в коллективе и т.п. применительно к обществу различают следующие виды власти:

- личная или персональная (в семье или господина над слугой);
- корпоративная (власть в общественной организации — корпорации, распространяющуюся только на членов организации (партия) и прекращающая свое влияние на человека при выходе из состава корпорации);
- социальная — власть народа в обществе.

В некоторых случаях отдельно выделяют военную, технократическую, экспертократическую (власть специалистов) и др.

При рассмотрении вопросов государственного и муниципального управления наибольшее значение имеет социальная власть. Она имеет политический характер и проявляется в государственной власти. Государственная власть является производной от социальной, народной власти и политической по своему характеру, но в известной мере самостоятельная. Как особое явление, государственная власть от политической власти народа отличается чертами.

1. Всякая государственная власть является политической, но не всякая политическая есть государственная.

2. Политическая власть это имманентная (внутренне и изначально присущая) принадлежность народа. Государственная власть — производна от власти народа, но она принадлежность государства, от имени которого осуществляется специально создаваемыми государством органами.

3. Государственная власть обладает юридически верховенством в обществе и универсальна, потому что регулирует все стороны жизни общества, которые могут регулироваться и которые необходимо и целесообразно регулировать в интересах общества.

4. Государственная политическая власть отличается от других видов власти своей формой и механизмом реализации: она формализована (законодательно закреплена и сфера ее влияния определена в законе) и осуществляется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суд). Политическая власть народа проявляется в различных формах непосредственной демократии (выборы, референдум).

Из сказанного можно сделать вывод, что государственная власть высшее проявление и продолжение политической воли и власти народа. Она универсальна и суверенна, обладает верховенством, является необходимой функцией общества и осуществляемая специально создаваемым государственным аппаратом.

Существует множество классификаций государственной власти, в основании которых лежат различные признаки. Перечислим некоторые из них:

- *в зависимости от методов осуществления:*
 - а) демократическая;
 - б) террористическая (авторитарная, тоталитарная);
- *по социальной направленности:*
 - а) власть народа;
 - б) власть определенного класса, слоя (диктатура пролетариата);
- *по действию в пространстве:*
 - а) федеральная (центральная);
 - б) субъектов федерации (региональная);
 - в) местных органов государственной власти (местная).

Легальность и легитимность власти. В качестве своих важнейших инструментов государственная власть использует правовое регулирование, легальное и легитимное принуждение. Издавая нормативные акты (законы - Государственная Дума) или принимая решения (суды), органы государственной власти легализуют (от лат. *lex* – закон), делают законными и разрешают одни виды отношений в обществе, а другие незаконными, нелегальными, запрещая их. Однако сама государственная власть для совершения подобных действий также должна быть легальна.

Легализация государственной власти – это юридическое закрепление правомерности её установления, возникновения, организации и деятельности её аппарата:

- законность ее происхождения;
- законность организации власти (установлена конституцией государства, законами, при непосредственном участии народа и его представительных органов);
- законность сферы полномочий (границы вмешательства в дела общества и жизнь конкретного человека);
- законность форм и методов осуществления власти (деятель-

ность аппарата на основе норм права.

В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется Конституцией, органов и аппарата управления - иными правовыми актами (конституционными и федеральными законами), обоснование властных полномочий, право управлять государственными делами коренится в юридических актах. Исторический опыт показывает, что законодательное закрепление положений о государственной власти еще не влечет демократичность и законность ее. Исходя из этого при определении легальности государственной власти надо в первую очередь учитывать насколько правовые акты, легализующие государственную власть, соответствуют общечеловеческим ценностям и принципам международного права.

Нарушение принципа легальности государственной власти предполагает юридическую ответственность государственных органов и их должностных лиц: политическую, уголовную, административную и гражданскую.

Другим качеством государственной власти является ее легитимность — фактическое состояние, чаще неформальное (не правовое). Легитимация государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающую правовую и моральную законность, соответствие этой власти определенным психическим установкам, представлениям и ожиданиям общества.

Следствием легитимности является авторитет государственной власти у населения страны и согласие народа подчиняться этой власти, что повышает эффективность воздействия государственной власти. Легитимация государственной власти может проявляться в поддержке её населением, о чём может свидетельствовать его участие в выборах, референдуме, демонстрации в поддержку законной власти и в других формах. В государствоведении различают несколько форм легитимации государственной власти.

1. *Традиционная* — легитимация власти основана на обычае, личной, племенной, сословной зависимостью, в отдельных случаях с особой ролью религии в обществе.

2. *Харизматическая* — (от греч. charisma — божественный дар) легитимация власти связана с выдающимися личностями, их авторитетом и особыми личными качествами, что порой связано также с культом личности.

3. *Рациональная* — основана на разуме народа, когда государственная власть оценивается не по её лозунгам, а исходя из практической деятельности её аппарата и тех положительных моментов, которые эта власть предоставляет фактически, реально, а не на бумаге каждому гражданину.

Важной чертой государственной власти является её единство. Разобщенность власти, противоречия внутри её неизбежно приводят к ослаблению и в конечном итоге разрушению всего общества. Подобное положение описано в басне Н. Крылова «Лебедь, рак и щука», «когда единства нет, на лад их дело не пойдет».

Государственная власть должна быть единой по своему существу, что проявляется в трех аспектах:

- социальное — единство социальных сил общества, как основа, фундамент власти;
- единая целенаправленность деятельности государственной власти — аппарат и органы государственной власти должны решать задачи согласующиеся с общими целями и направлением развития всего общества;
- организационное единство — система органов и методы деятельности государственной власти должны строиться, прежде всего, на единстве и разделении ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Современные подходы к вопросу о власти дополнили доктрину разделения властей тремя новыми положениями:

- о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов;
- о взаимодействии ветвей власти и единстве по принципиальным вопросам с использованием различных методов (свойственных каждой ветви) достижения общей цели;
- о субсидиарности ветвей власти, когда на основании закона, с

согласия или по уполномочию органы одной ветви власти своими действиями могут дополнять осуществление функций другой.

В последние годы в практике, научных трудах и конституциях зарубежных стран появляются упоминания других, кроме традиционных, ветвей власти: избирательная, контрольная, власть прессы, церковная, трибунарная (власть политической оппозиции в парламенте и др. Некоторые из них имеют под собой какое-то научное обоснование, другие несут смешение разных явлений — общественной, публичной власти и государственной власти и т.п. В любом случае это имеет свой положительный оттенок, поскольку связано со стремлением и степенью участия населения в управлении государством и осуществлении его властных полномочий, т. е. с развитием демократии в обществе.

Каждая ветвь власти имеет свои особые функции, методы их реализации и свой аппарат и органы. Формы деятельности по осуществлению властных государственных полномочий по управлению государственными делами у них также различны.

Некоторые государственные органы (парламент, президент) осуществляют государственное управление в форме принятия решений — законодательствование. Их основной задачей является установление общих правил управления и контроля и в меньшей степени они непосредственно занимаются непосредственно управленческой деятельностью.

Другая ветвь власти (правительство — министерства, ведомства, государственные служащие) основной формой реализации государственной власти имеет управленческую деятельность — исполнительство.

У определенного круга органов и должностных лиц государственного аппарата имеются только консультативные полномочия (Госсовет из глав администрации субъектов федерации).

Среди органов управления имеются такие, которые занимаются вопросами проверки соблюдения законов и контролем (Уполномоченный по правам человека) или соблюдением бюджетной дисципли-

ны (Счетная палата). Такие органы сами не принимают каких-либо нормативных управленческих актов, скорее они участвуют в управлении, что тоже является одной из форм управленческой деятельности.

В нашей повседневной жизни мы можем наблюдать, как создаются государственно-общественные органы, в состав которых входят представители (должностные лица) государственных и профсоюзных органов и предприниматели (трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений).

Расширение и развитие демократических основ государственного управления приводит к тому, что в некоторых случаях отдельные функции государственных органов передаются общественным органам или организациям, органам местного самоуправления, в связи с чем они выполняют определенные задачи государственного управления.

В последние годы ее участие, что является одной из сторон государственного управления, приводит к тому, что Россия активно участвует в международных отношениях, в работе организаций и органов, имеющих надгосударственный характер (ЕЭС, ОПЕК и т.п.). Решения таких организаций и органов в ряде случаев вызывают необходимость государственных органов принимать меры по их реализации внутри страны, т.е. тем самым государство принимает на себя обязательства по допущению частичного вмешательства в свой суверенитет, в самостоятельность решения внутренних вопросов. Принимая участие в работе международных межправительственных и иных организациях, государство косвенно допускает их участие во внутригосударственном управлении. Здесь мы непосредственно сталкиваемся с вопросом государственной политики, как внешней, так и внутренней, которые в некоторых вопросах развития государства порой тесно связаны и переплетаются.

Государственная политика представляет собой совокупность целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом. От направленности государственной политики во многом зависит содержание и технология государственного

управления. Важно заметить, что государственная политика не должна быть отражением политики каких-либо отдельных политических сил, а выражать интересы всего общества. Необходимо учитывать и разделять понятия государственная политика и плюрализм (множественность) мнений различных политических течений, слоев общества, в чем просматриваются демократические основы государства.

В идеале государственная политика представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей (политических течений и т.п.) о своих интересах в этом развитии. В связи с этим можно определить некоторые требования к государственной политике:

- необходимо, чтобы ее разделяло и политическое меньшинство, иначе будут непреодолимые трудности в осуществлении политики;
- должна быть достаточно стабильной и обладать исторической перспективой;
- она должна содержать объединяющее разные силы общества начало, направленное на позитивное (эволюционное) развитие.

На эффективность осуществления государственной политики оказывают влияние следующие условия:

- государственно-правовые — создание согласованного, структурного правового пространства страны;
- социально-психологические — осознание новых жизненных ориентиров, реальности их достижения;
- деятельно-практические — решения и действия осуществляются в соответствии с государственной политикой.

Средства реализации государственной политики разнообразны: от разных форм собственности, рыночной экономики до организации воспитания и обучения. Настоящая государственная политика в демократическом обществе непременно ориентирована на удовлетворение потребностей человека, не абстрактного понятия термина «человек», а конкретных людей.

2.3. Влияние социальных норм в государственном управлении

Важное значение в регулировании государственного управления имеют различные социальные нормы и правила. На государственное управление, представляющее собой распорядительную, организационную, контрольную и иную деятельность, значительное влияние оказывают нормы морали, особенно в точках непосредственного соприкосновения с публичной политикой. Доверие и объективная информация, соблюдение моральных принципов со стороны руководителей и государственных служащих во взаимоотношениях с населением и внутри органов управления является одной из составляющих эффективной работы государственного аппарата.

В государственном управлении довольно часто используются обычаи и традиции — выборы председателя нижней палаты парламента осуществляется из представителей крупнейшей фракции в палате, а его заместителей из других более многочисленных объединений. Такие традиции широко распространены и в зарубежных странах — Востока, Англии и др.

Очень широко влияние в управленческой деятельности стандартов, технических норм и правил, которые устанавливаются государством, особенно в производственной сфере.

С течением времени в деятельности государственных органов складываются организационные нормы и обыкновения, которые также оказывают управленческое воздействие на деятельность аппарата и служащих. Примером может служить отчет народного депутата, который проходит в определенное время и в одном и том же месте, или проведение собрания по определенному регламенту.

Хотя перечисленные нормы не являются правовыми по своей природе и устанавливаются в большинстве случаев не государством они для него не безразличны. В отдельных случаях государство поддерживает и способствует развитию некоторых из них, в других моментах, не отвечающих интересам общества и целям государства, запрещает.

Главным регулятором государственного управления является право. Оно складывалось постепенно из доправовых социальных норм и обычаев. Право формируется по двум направлениям: во-первых, социальные нормы других видов перерастают в нормы права, путем их законодательного закрепления, и, во-вторых, нормы права создаются самим государством, когда в них возникает потребность общества.

Если рассмотреть характерные черты права, можно обратить на следующие составляющие.

1. *Правовая норма* – выраженное в законе общеобязательное правило поведения, выступающее в качестве образца возможного или должного поведения, охраняемое от его нарушения мерами государственного принуждения. Правовые нормы отличаются от других социальных норм способом закрепления, общеобязательностью и охраной государством. Правовые нормы содержатся в письменной форме в разнообразных правовых актах: Конституции, федеральных закона и законах субъектов федерации, постановлениях Правительства РФ и нормативных актах исполнительных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления, публичных правовых договорах, международно-правовых актах, ратифицированных государством и др.

Поскольку нормы права регулируют общественно значимые отношения, а не личные отношения людей, они имеют социальный характер. Все они в определенной степени составляют часть организующей управленческой деятельности государства, хотя непосредственно к управленческой деятельности относится их незначительная часть из всей имеющейся их совокупности.

Норма права по своей форме состоит из трех элементов:

- гипотеза – устанавливает условия применения нормы;
- диспозиция – определяет характер действия или бездействия
- санкция – представляет собой ответственность за нарушение требований к форме поведения субъекта.

2. *Системность права характеризует его как согласованное единство норм, институтов, отраслей*, охватывающих регули-

рующим воздействием разнообразные стороны жизни общества и отношения людей.

Правовые нормы по своему содержанию и сфере действия группируются по отраслям и институтам права, образуя целостную систему.

Система права — это внутренняя организация права, выраженная в единстве и согласованности юридических норм, которые сосредоточены в относительно самостоятельных комплексах.

Отрасль — это главное подразделение системы права, совокупность юридических норм, регулирующих значительный круг однородных общественных отношений и объединенных общим предметом и методом.

Подотрасль — это упорядоченная совокупность родственных институтов одной и той же отрасли права.

Институт права — это обособленный комплекс юридических норм, которые являются специфическим элементом отрасли права и регулируют незначительный круг однородных общественных отношений.

3. *Волевой характер права является другой его стороной.* На определенных исторических этапах нормы права защищали интересы социальных групп или отдельных личностей под страхом карательного воздействия со стороны специально созданного для этого государственного аппарата. С развитием демократии нормы права изменяются не только по своему содержанию, но и выражают интересы подавляющей части населения страны, которое само начинает создавать нормы права. Государство в праве начинает выражать волю и интересы различных социально-политических сил общества, используя для этого свою власть и легитимный характер принуждения к нарушителям права.

4. *Общечеловеческие ценности* (постулаты добра, справедливости, общего блага, демократии и др.) также находят свое проявление в нормах права, содержащихся в различных законодательных и иных правовых актах, начиная с Конституции РФ. Они имеют большое ориентирующее значение в определении характера правовой систе-

мы, а также в государственном управлении, определяя характер и направленность деятельности государственных органов и их должностных лиц. Рассматриваемая сторона права кардинальным образом отличает демократическое государство от тоталитарного, деспотического.

5. *Государственное принуждение* является отличительной чертой права при сравнении его с другими социальными нормами. Если нарушение моральных норм находят свою оценку в общественном порицании и только, то выполнение норм права обеспечивается и охраняется государством. При нарушении правовых норм предусматриваются различные виды юридической ответственности: уголовная, гражданская, административная, дисциплинарная. При этом зачастую юридической ответственности сопутствует общественное порицание, общественное осуждение противоправного поведения.

**ТЕМА 3. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

3.1 Общие черты, функции, формы и методы управленческой деятельности

Общие черты управленческой деятельности. Задачи государственного управления решаются органами государственной власти посредством управленческой деятельности — специфического вида деятельности людей, требующего определенных качеств, навыков и знаний.

Управленческая деятельность не является чем-то независимым, обособленным в обществе. Прежде всего, она по своему внутреннему содержанию отражает свойства присущие в целом государственному управлению: системность, государственное властвование, универсальность, разнонаправленность и т.п. Управленческая деятельность представляет собой результат совокупности действий человека (умственных, физических и др.). Таким образом, управленческая деятельность, обладая свойствами государственного управления, содержит в себе субъективный фактор, через который оно и реализуется.

Управленческая деятельность обладает определенными чертами.

1. *Она носит прикладной характер.* Сама по себе она не имеет ценности, а предназначена для реализации целей и функций государственного управления. Поэтому её можно представить, как совокупность выработанных людьми навыков, умений, способов, средств и действий человека в сфере управления.

2. *Отличается интеллектуальным содержанием.* Это качество двояко проявляется: с одной стороны — выработка решения и его реализация невозможно без интеллектуальной деятельности должностных лиц органов государственного управления, с другой стороны - требует того же от управляемого объекта — людей, осознания ими управленческого воздействия. Помимо этого, главный смысл управленческой деятельности заключается в получении нового качества управляемого процесса, что невозможно без умственных, творческих усилий.

3. *Информационность.* В своей основе управленческая деятельность во многом связана с поиском и обработкой огромного массива

информации, на основе которого принимаются управленческие решения. В современных условиях поток информации возрос во много раз, поэтому приемы работы управленческого аппарата с информацией должны постоянно совершенствоваться, вырабатываться новые приемы и способы, новые технические средства программы и системы обработки информации. От качества информации, ее достоверности зависит эффективность принимаемых решений и в целом государственное управление.

4. *Социально-психологический характер с выраженным проявлением воли.* Специфика управленческой деятельности сопряжена с постоянным выполнением обязательных определенных действий, подчинения и исполнения, работы в определенном коллективе, в составе «команды», требует подчинения собственного «Я» исполнению государственной должности, напряжения личных качеств и согласования своих действий с общими целями. Поэтому даже внешний вид «человека власти» отличается, а в коллективе органов государственного управления складывается особый психологический микроклимат, формирующий определенный тип поведения и деятельности.

5. *Коллективность.* Управленческая деятельность всегда осуществляется в коллективе, предполагает взаимодействие одних коллективов с другими, как внутри управляющего субъекта, так и с коллективами объектов управленческого воздействия, социальными группами и т.п. Формальное построение органа управления по подразделениям и должностям создает только логическую схему для упорядочивания коллективного труда многих. Чем выше согласованность отдельных звеньев управленческой системы, отдельных должностных лиц между собой, тем эффективность государственного управления выше, в частности, экономичнее.

6. *Комплексное явление.* Управленческая деятельность включает многие компоненты: люди, информация, технические средства и многое другое. Только сбалансированное введение в действие всех элементов управления придает ему рациональность и эффективность.

7. *Юридическая заданность*. Несмотря на влияние субъективного человеческого фактора на характер управленческой деятельности, многие её элементы закрепляются юридически, «привязываются» к конкретным государственным органам, должностям: компетенция, сфера деятельности, способы выполнения управленческих функций и т.п.

Функции управленческой деятельности. Среди разнообразных связей государства и общества особое значение для государственного управления имеют те, которые характеризуют, прежде всего, деятельность государства. Свое обобщенное выражение это находит в функциях — основных направлениях деятельности по выполнению главных задач, которые по-разному проявляются в разнообразных сферах жизни общества. Функции государственного управления непосредственно вытекают из функций государства и связаны с различными сферами жизни и деятельности всего общества и его составляющих частей. Любая классификация как функций государства, так и функций государственного управления имеет в определенной степени условный характер.

К функциям государственного управления относятся конкретные виды управляющих воздействий государства, отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию и способу взаимодействия с управляемыми объектами. Функции управления — это реальное силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемый объект (явление, отношение, состояние и т.д.). Предмет функций управления указывает на стороны проявления общественной системы, подлежащие управляющему воздействию со стороны государства. Например, для функции регулирования предметом являются важные для общества конкретные отношения между людьми. Содержание функций управления выражает смысл и характер управляющего воздействия: для регулятивной функции это создание или применение необходимых социальных норм. Способ реализации функций определяет средства или (возможности) изменения управленческих взаимосвязей: для указанной функции — это способность к упорядочению отношений между людьми при помощи влияния на их сознание, поведение или деятельность.

Функции государственного управления тесно связаны с функциями государства. Функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе каких взаимосвязей с обществом государство осуществляет свои функции. В структуре государства функция государственного управления распадается и распределяется в управленческих функциях различных государственных органов, их систем. По принципу от общего к частному. При этом необходимо различать «функции государственного управления» и «управленческие функции государственных органов».

Общее в этих функциях состоит в том, что:

- они являются управляющими воздействиями государства;
- у них одно назначение — оказывать влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечить выполнение государственных задач.

Различия между ними заключаются в следующем:

- по субъекту воздействия:
 - а) функции государственного управления осуществляются всей организационной структурой государственного управления;
 - б) управленческие функции государственного органа — непосредственно конкретным органом.
- по объему (пределам) влияния:
 - а) функции государственного управления осуществляют воздействие на сферы, области, крупные подсистемы или на всю общественную систему;
 - б) управленческие функции государственного органа направлены на отдельные звенья, части общественной системы.
- по средствам реализации:
 - а) функции государственного управления обеспечиваются всей силой государства
 - б) управленческие функции государственного органа обеспечены полномочиями и организационными возможностями, предоставленными конкретному органу.
- по характеру:

а) функции государственного управления отражают объективные взаимосвязи государства и управляемой общественной системы;

б) управленческие функции для каждого государственного органа установлены в его правовом статусе.

Управленческие функции можно определить, как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов. Они также различаются по предмету (направленности воздействия), содержанию (организационно-регулирующим способностям), способу реализации (совокупности средств воздействия). Дополнительно к этому и по объему (мере участия в осуществлении общей функции государственного управления).

Функции управления с учетом их специфики подразделяются на виды. В зависимости от направленности и места воздействия можно выделить: внутренние и внешние функции.

Внутренние функции связаны с управлением внутри самой управляющей системы. Цель таких функций придать динамичность и законность управления каждому государственному органу, совершенствовать их в зависимости от изменения условий общественной жизни. У разных государственных органов выполнение внутренних функций занимает различный объем. Центральные органы (Парламент, Президент, министерства) уделяют им больше внимания, низовые, в том числе и местного самоуправления — непосредственным воздействием на социальные стороны общественной системы, управлением соответствующими объектами.

Внешние функции управления характеризуют воздействие государственного органа на общественные процессы, управляемые объекты. Именно в этих функциях основной смысл и содержание, общественное предназначение государственного управления.

Разграничение функций на внутренние и внешние имеет большое практическое значение. В отдельных случаях, которых, к сожалению, бывают слишком много, проведение различных мероприятий органи-

зационного характера (совещаний, планерок, обсуждение программ развития, проверок нижестоящих подчиненных структур, кадровых перемещений) преподносится как средство усиления управляющего воздействия на общественную систему, управляемые объекты, чего на самом деле нет. Вместе с этим нельзя недооценивать значение внутренних функций, так как неслаженная работа органов государственного управления или местного самоуправления не даст действительных результатов, и все планы развития определенного региона останутся только на бумаге.

Функции управления, в том числе внешние и внутренние, можно разделить по содержанию, характеру и объему воздействия на общие и специфические.

К общим функциям можно отнести: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль. Стоит заметить, что почти в любой научной работе как в России, так и зарубежных ученых, функция планирования занимает почти всегда первое место при рассмотрении вопросов государственного управления, что свидетельствует о её актуальности и необходимости. Всякое управление начинается с организации (определения сферы управления), после чего идет планирование (определение объема и целей деятельности) и регулирование (установление правил поведения каждого члена организации согласно плану), исходя из установленных требований подбирается персонал (кадровое обеспечение), способный выполнять задачи, поставленные в плане согласно установленных правил, в связи с чем определяются способы проверки определенных параметров эффективности выполняемой деятельности (контроль). Указанная цепочка функций может иметь другое расположение, последовательность в зависимости от конкретной управленческой ситуации.

Специфические функции управления реализуются, как правило, в отдельных сферах, отраслях или конкретных органах управления. Исходя из этого, можно выделить отдельные подгруппы специфических функций.

1. *По видам управляемых объектов.* Управление экономическими объектами предполагает совершенно другие воздействия, чем объектами культуры. В тоже время такие специфические функции как финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитования и др., в каждой отрасли народного хозяйства (подсистеме управления) имеет свои особенности. Структура образования и сельское хозяйство не могут кредитоваться одинаково.

2. *Внутренние управленческие функции.* Это особая группа специфических функций государственных органов: обеспечение законности, подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение и т.п.

Методы управленческой деятельности. Осуществление функций государственного управления происходит с использованием органами управления различных приемов и способов, т.е. методов. Под методами управленческой деятельности понимаются способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях.

Особенность этих методов состоит в том, что они применяются в управленческих процессах по поручению государства. В связи с этим методы управленческой деятельности должны отвечать определенным требованиям:

- обладать способностью формировать и обеспечивать реализацию управляющих воздействий;
- быть разнообразными и приспособленными к использованию в управлении;
- быть реальными и гибкими.

Все методы управленческой деятельности условно можно разделить на две основные группы:

- методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;
- методы обеспечения реализации целей и функций государ-

ственного управления.

В последние десятилетия в управленческую деятельность все шире входят методы из естественных, общественных и точных наук: математического программирования, вероятностно-статистические, системного и функционального анализа, теории стратегических игр, экономико-статистического моделирования, графические и др.

Большая группа методов функционирования органов государственного управления и местного самоуправления связана с правовой и организационной государственно-управленческой деятельностью. Свои особенности имеют методы работы с информацией, методы правотворческой, оперативно-исполнительской и правоохранительной деятельности, методы подготовки и проведения организационных мероприятий, методы подбора и подготовки кадров, исполнения и контроля и др.

По аспектам влияния на человека методы реализации целей и функций государственного управления можно сгруппировать на:

- морально-этические — предполагают обращение к достоинству, чести, совести человека; включают меры воспитания, разъяснительную работу, моральное поощрение и взыскание; смысл их в выработке определенных убеждений, нравственной позиции, психологической установки в отношении управления и действий по его осуществлению;
- социально-политические — связаны с условиями труда, быта, досуга, оказанием социальных услуг, вовлечением в управленческие отношения, развитием общественной и политической активности;
- экономические — свобода предпринимательства, расширение личной собственности, уровень оплаты труда, материальные стимулы, льготное налогообложение;
- административные — содержат способы, приемы и действия прямого и обязательного определения поведения и деятельности людей со стороны соответствующих управляющих компонентов государства.

Формы управленческой деятельности. Одним из важных элементов управленческой деятельности в государственном управлении, посредством которого осуществляется реализация компетенции государственных органов, является форма управленческой деятельности. По форме можно судить, что и как делается в государственных органах по осуществлению их компетенции.

Форма управления — это внешнее выражение практической активности государственных органов по организации и формированию и реализации управленческих целей и функций, и обеспечению их собственной жизнедеятельности.

В государственоведении среди форм государственно-управленческой деятельности различают формы:

- установление норм права;
- применение норм права;
- оперативно-организационные действия (работа);
- материально-технические действия и операции.

Эти формы можно объединить в две группы.

1. *Правовые* (установление и применение правовых норм) формы используются в основном при подготовке, принятии и исполнении управленческих решений, представляют собой правовой акт государственного органа (законы, постановления, акты проверок, материалы анализа, статистические сведения. В правовой форме выражается односторонне волеизъявление субъекта управления - уполномоченного государственного органа.

2. *Организационные* (оперативно-организационные и материально-технические) формы представляют собой конференции, совещания, заседания, планерки, сессии, оперативки и т.п. В отличие от правовых форм они носят коллективный характер. При низком профессионализме, надуманности необходимости какого-либо органа или структуры, организационные формы деятельности в них выдаются за осуществление управленческой деятельности. К сожалению, порой организационным формам не придается должного значения в силу подхода к проведению таких мероприятий (ППР), а ведь реше-

ния, выработанные в итоге должны носить общеобязательный характер для участников на уровне нормативного акта.

Все формы управленческой деятельности должны применяться в сочетании, дифференцированно и конкретно, исходя из управленческой ситуации и задачи, и оцениваться по результатам практического влияния на управленческие процессы.

3.2. Организационная структура государственного управления

Факторы, влияющие на формирование организационной структуры управления. Субъектом государственного управления является государство в целом, но это не означает что все его органы, предприятия, учреждения и организации участвуют в управлении. Организационная структура государственного управления представляет собой определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь людей, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственного воздействия и поддержание жизнедеятельности самого субъекта управления.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган, связанный с формированием и реализацией государственно-управляющего воздействия.

Существуют различные характеристики государственного органа.

1. *Функциональная* — госорган как структура, выполняющая определенные функции государства.

2. *Юридическая* — как структура, наделенная определенной компетенцией (совокупностью функций и полномочий), государственно-властными полномочиями.

3. *Социологическая* - госорган как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения задач в сфере государственного управления и деятельности.

4. *Организационная* — определенная структура рассматривается с позиций организации ее элементов и их взаимосвязей в связи с принадлежностью к государственному аппарату.

Государственный орган представляет собой формально созданную государством структуру власти, для осуществления определенных функций государства и наделением её властными полномочиями государства. В связи с этим надо различать государственный орган, который создает и реализует управленческие решения, и государственные учреждения, организации и предприятия, осуществляющие и создающие материальные, социальные и духовные продукты и услуги.

Основой организационной структуры государственного управления являются исполнительные органы власти. Именно они сосредотачивают в себе почти всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения. Поэтому именно от практической деятельности исполнительной власти зависит фактическая направленность государственного управления, государственный режим и т.п.

Конкретные очертания организационной структуры зависят от различных объективных и субъективных условий и факторов, в числе которых общественные функции государства и проводимая им государственная политика, внутренние условия и факторы самого управления (человеческий потенциал, информационное обеспечение, демократизм, стиль управления) и др.

На организационную структуру государственного управления определенное влияние оказывает состояние и размещение (или положение в общественной системе) управляемых объектов. Традиционно по объекту в государственном управлении различают следующие органы управления:

- по управлению экономическими процессами;
- по управлению социально-культурными процессами;
- по управлению административно-политическими процессами.

Организационные основания формирования структур.
Существует большое количество организационных оснований, (ти-

повых модулей), для создания всевозможных государственных органов управления, с учетом конкретных субъективных и объективных условий и факторов, способных успешно решать управленческие задачи.

В формировании определенного типа структуры государственного управления применяют следующие организационные структуры.

1. *Линейная* — создается строго формализованная структура с преобладанием вертикальной подчиненности государственных органов в виде строгой иерархической пирамиды, с наличием строгого единоначалия и единства распорядительства, устойчивая и эффективная для проведения властных требований. При данном основании построении органа управления слабо выражены обратные связи, наблюдается его узкая направленность, что снижает универсальность и эффективность.

2. *Функциональная* — образуются государственные органы, специально приспособленные к ведению конкретных функций управления, что позволяет подбирать высоко профессиональных специалистов. Отрицательным является для этого основания сложности в межфункциональной координации, которая ограничивает достоинства специализации в ведении отдельных функций управления.

3. *Линейно-функциональная* — сочетание двух предыдущих оснований дает возможность создавать структуру, в которой одни органы принимают и властно проводят в жизнь управленческие решения, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, координационного и другого свойства, что позволяет повысить уровень государственного управления.

4. *Программно-целевая* — в основе создания структуры лежит какая-либо цель (совокупность целей), комплексная программа, выполнению которых подчиняются все элементы структуры и их взаимосвязи, что способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных вопросов. Это основание получило развитие в конце прошлого столетия.

5. *Матричная* — тип структур, связанный, как правило, с территориальным управлением. Сочетает в себе линейное и программно-целевое управление. Обеспечивает комплексный подход в управлении на определенной территории и дает возможность гибкого, быстро приспособляемого подхода к активно развивающимся и динамичным управляемым объектам.

Орган, звено, подсистема государственного управления.

На внутреннюю организацию государственного органа определенное формирующее влияние оказывают типовые внешние взаимосвязи. Каждая самостоятельная единичная структура (орган) должна иметь взаимосвязи, которые могли бы обеспечить:

- полноту ответственности каждого управленческого органа за достижение поставленных целей или выполнении функции управления;
- сбалансированность целей всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня;
- комплексность выполнения (взаимосвязанность) всех функций управления, как по вертикали, так и по горизонтали;
- разделение и кооперацию действий между звеньями и уровнями государственного аппарата;
- концентрацию полномочий и ответственности при решении каждой конкретной задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали;
- соответствие организационно-экономического механизма контроля исполнения объема компетенции в области ответственности и полномочий принятия решений по каждой управленческой задаче.

Классификация государственных органов управления.

Единой классификации государственных органов в сфере государственного управления не существует. Тем не менее, есть некоторые критерии, которые позволяют группировать органы управления. К таким критериям относятся.

1. *Территориальный масштаб компетенции.* На его основе выделяют: федеральные (центральные) органы, субъектов федерации и их местные органы, а также органы местного самоуправления.

2. *Соподчиненность органов между собой.* Это позволяет разделить органы на вышестоящие и нижестоящие.

3. *Порядок образования.* Такое основание классифицирует органы на образуемые (вышестоящим органом в пределах его компетенции) и избираемые (населением или представительным органом).

4. *Характер и содержание полномочий* приводит к разделению органов управления на органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции.

5. *Порядок разрешения вопросов компетенции* разделяет органы коллегиального и единоличного управления.

6. *Источник финансирования* служит способом выделить бюджетные органы и внебюджетные, экономически самостоятельные.

Звено, подсистема. Различные основания формирования органов государственного управления говорят о множестве видов государственных органов, различающихся между собой, но одновременно все они имеют много общих черт и свойств.

Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью управленческих функций обозначаются как «звено государственно-управляющей системы». Отнесение того или иного госоргана к какому-либо звену возможно на основании (признаки, свойства) определенное совпадение правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (с управляемыми объектами и в рамках субъекта государственного управления). В качестве звена организационной структуры государственного управления можно рассматривать: Президента, Правительство, министерства, ведомства, аналогичные органы субъектов федерации и исполнительные органы местного самоуправления.

Объединение государственных органов по конкретным направлениям взаимосвязей, с учетом их специализации образует их определенную целостность по отношению ко всей структуре государственного управления. Эта целостность образует соответствующую подси-

стему органов государственного управления. Определяющими признаками для отнесения отдельных органов (звеньев) управления к той или иной подсистеме являются.

1. *Компетенция*, когда она сформулирована по одному ведущему признаку (экономика, производство, сфера услуг, комплексная программа развития, территория, функция государства и т.п.).

2. *Субординация*. Между органов одной подсистемы существует прямые структурно-функциональные связи, имеется соподчиненность органов.

3. *Внутренняя организация*. Каждая подсистема имеет самостоятельную структуру, обособленную от других подсистем с самостоятельным центром управления подсистемой.

4. *Устойчивость*, постоянство подсистемы, которое позволяет ей выступать вовне (в управляющем воздействии на объект управления и внутри структуры) и восприниматься другими субъектами управления и управляемыми объектами как специфическое единое целое.

5. *Специфика взаимодействия*. Каждая подсистема имеет только ей присущие виды взаимодействия с управляемыми объектами или другими подсистемами государственных органов. Подсистемы могут быть вертикальные (федеральные органы исполнительной власти) и горизонтальные (органы территориального управления субъекта федерации, города, района).

Формирование сбалансированной организационной структуры государственного управления, достижения целостности подсистем и их эффективное объединение в организационную структуру обеспечивается взаимосвязями ее частей, в числе которых можно отметить:

Взаимосвязи построения, через которые происходит установление (создание) и преобразование (изменение) как всей организационной структуры, так и ее подсистем, отдельных органов, их внутренней организации и состава.

Функциональные взаимосвязи, отражающие каналы формирования и реализации внутренних управленческих функций государствен-

ных органов и обеспечивающие целостность структуры и ее составных частей.

Взаимосвязи по типу «обратная связь», позволяющие осуществлять постоянный контроль активности и целесообразности движения отдельных звеньев и органов, подсистем, а также проверять их соответствие объективным запросам (нужны или нет те или иные органы государственного управления).

Информационные взаимосвязи, создающие условия взаимобмена информацией между всеми компонентами организационной структуры государственного управления.

Организация органа государственного управления. Каждый государственный орган имеет собственную структуру, под которой понимается совокупность его подразделений, должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, а также система взаимоотношений подразделений и должностей. Структура любого государственного органа зависит от его места в организационной структуре государственного управления, объема и содержания его компетенции, роли в управлении общественными процессами. Построение структуры органа осуществляется сверху вниз, или на основании штатного расписания. Структура каждого государственного органа должна быть приспособлена для эффективного решения его главных специфических управленческих задач во взаимосвязях с управляемыми объектами и обеспечения эффективного руководства деятельностью собственного аппарата. Для этого организационной структуры государственного управления должны отвечать следующим требованиям.

1. *Мобильность.* Численный состав и количество внутренних подразделений устанавливаются по оптимальным критериям управляемости.

2. *Экономичность.* Стоимость содержания аппарата управления и затрат на управленческую деятельность его сотрудников.

3. *Оперативность.* Своевременность принятия, качество и быстрота исполнения управленческих решений, быстрота и качество

прохождения информации, сложность внутренних и внешних связей государственного органа.

4. *Потенциальная норма управляемости.* Способность справиться со своими целями, является достаточной и может гарантировать необходимый уровень управления соответствующими процессами, отнесенными к сфере деятельности данного органа.

Для осуществления руководящим звеном государственного органа (руководством) функций и властных полномочий создаются структурные подразделения. Они сами не осуществляют компетенцию государственного органа, а в профессиональном отношении обеспечивают деятельность руководящего звена.

В рамках, закрепленных за ними объемов и видов управленческой деятельности подразделения выполняют необходимые управленческие действия. Существует несколько подходов к определению структуры и построению подразделения:

- при горизонтальной структуре создается крупная группа должностей во главе с одним руководителем (1+6);
- при вертикальном построении в структуре подразделения создаются небольшие группы должностей с подчиненностью нескольким руководителям, несколько секторов во главе с начальником отдела (1 + (1+2) + (1+2)). Оптимальной численностью для подразделения считается 7 человек.

Вертикальная структура имеет много отрицательных моментов как объективного, так и субъективного характера:

- увеличение времени прохождения команд, информации и их искажение;
- удаление исполнителя от руководящего звена снижает его исполнительность;
- слабость горизонтальных связей между сотрудниками (координация усилий сотрудников);
- появление конкуренции за влияние на реализацию компетенции государственного органа;
- вероятность проявления доминирования группового интереса над интересом государственного органа и др.

Важное место в организационной структуре государственного органа занимает выделение и описание должностей и рабочих мест. Между этими понятиями существуют определенные различия. По должности выполняется деятельность, которая в той или иной степени, но непосредственно связана с реализацией компетенции государственного органа, с обслуживанием властных полномочий руководящего звена. Должность описывается через управленческие обязанности и полномочия по ней, и она исполняется. Исполнение должности измеряется соотношением усилий сотрудника с компетенцией государственного органа и их влиянием на ее осуществление. Рабочее место представляет собой вид и объем деятельности по обслуживанию и обеспечению управленческих процессов (содержание помещений, техническое обслуживание информационных систем, обеспечение необходимыми ресурсами и т.п.).

В построении структур государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры государственного управления в целом применительно к особенностям органа: линейное, функциональное, линейно-функциональное, программно-целевое. Дополнительно линейно-штабное, когда в органе создается подразделение для его интеллектуально-информационного обеспечения.

3.3. Понятие стадии управленческой деятельности и управленческой технологии

Совершенствование управленческой деятельности и повышение требований к ней в части достижения желаемых результатов привело к формированию управленческой технологии. Она является одним из проявлений социальной технологии, отражающей управленческие процессы. Содержание этого понятия заключается в следующем:

- это способ достижения поставленных общественных целей;
- деятельность состоит из отдельных последовательных операций;
- разработка действий осуществляется на научной основе с учетом специфики области применения, сферы деятельности и решаемых задач.

Таким образом суть управленческой технологии заключается в системном соединении:

- научного знания;
- управленческих потребностей и интересов общества;
- целей и функций государственного управления;
- возможностей и элементов управленческой деятельности.

Различают следующие виды управленческих технологий.

1. По специфике государственных органов и управляемых объектов:

- диагностирование, проектирование, реформирование подсистем;
- информационные, внедренческие, обучающие;
- инновационного развития,
- организационные, контроля,
- конфликтология.

2. По уровню управления:

- центрального управления;
- регионального управления;
- местного управления.

Этапы управленческой деятельности. Формы и методы управленческой деятельности применяются в определенной последовательности в зависимости от цели управленческого решения и раскладываются на определенные этапы. Этапы управленческой деятельности с особым набором форм и методов называются стадиями (циклами) управленческой деятельности. Эти стадии имеют логическую взаимосвязь между собой и определенную последовательность. Существует несколько подходов в определении стадий управленческой деятельности, один из них предполагает семь этапов.

1. *Анализ и оценка* управленческой ситуации, качеств управляемого объекта.

2. *Прогнозирование и моделирование* действий по преобразованию ситуации.

3. *Принятие решения* и разработка управленческих актов.

4. *Организация исполнения* (правовых и организационных) решений.

5. *Контроль* выполнения и оперативное информирование.

6. *Оценка* результатов управленческого воздействия.

Процесс управления любого уровня и особенно в муниципальном образовании носит динамичный характер. Изменения, которые происходят в окружающей среде требуют от управляющего субъекта принятия соответствующих решений и практических мер. Задачи, с решением которых субъекту управления приходится постоянно сталкиваться условно можно разделить на две группы:

- функциональные – обусловленные спецификой деятельности системы, подсистемы или звена управления;
- ситуационные – возникающие в управляемых системах, в результате взаимодействия и различных связей.

Понятие термина «решение» включает в себя три значения:

найденный, но еще не осуществленный вариант поведения;

- собственно процесс устранения каких-либо трудностей, разрешение задач;
- практический результат и итог деятельности.

Управленческое решение можно рассматривать как концентрированное выражение процесса управления, как поступающую от управляющей системы команду, подлежащую исполнению.

Управленческое решение как специфический вид деятельности человека в процессе управления можно представить в виде последовательности определенных операций: разработка вариантов действий, выбор оптимального варианта, его принятие, утверждение и оформление, осуществление. На качество управленческого решения оказывают влияние различные факторы, в том числе: правильное определение цели, методика разработки решения, объема и качества информации по рассматриваемому вопросу, объективная оценка состояния объекта воздействия, профессионализма должностного лица и др.

Различные авторы по вопросам государственного и муниципального управления выделяют разные виды управленческих решений (формы), используя разнообразные критерии:

- по источнику возникновения: инициативные, по предписанию, по предложению «снизу»;
- по юридическому оформлению: приказ, распоряжение, указание, инструкция, план и др.;
- по субъектному признаку: индивидуальные и коллективные (коллегиальные);
- по степени уникальности: рутинные и новаторские;
- по методу разработки: количественные, экономико-статистические, эвристические;
- по количеству целей: одноцелевые, многоцелевые;
- по степени регламентации: регламентирующие, ориентирующие, рекомендательные;
- по функциональному признаку: экономические, социальные, политические, технические, организационные; финансовые, кадровые и др.;
- по сроку действия: оперативные, долгосрочные;
- с учетом стереотипности ситуации: программируемые, непрограммируемые;
- по внутреннему построению: структурированные, неструктурированные.

Управленческая деятельность предполагает не только принятие решения, но проведения комплекса мероприятий по его осуществлению, выполнению. Этой цели служит организационно-распорядительная деятельность управляющего субъекта, которая представляет собой форму осуществления принятых управленческих решений.

К организационно-распорядительной деятельности относится:

- оформление организационной документации по принятому решению и доведение ее до исполнителей;
- разъяснение содержания и направленности управленческого решения, объективной необходимости, причин, вызвавших

- принятие решения.
- конкретизация задач в условиях изменения функционирования объекта управления;
 - определение ответственных исполнителей;
 - организация контроля за ходом выполнения решения;
 - практическая оценка, подведение итога выполнения решения и качества работы исполнителей.

**ТЕМА 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

4.1. Общегосударственное управление

Российская государственность является уникальной, потому что процессы миграции и взаимодействия многочисленных народов, происходившие на территории евразийской равнины в течение хотя бы последнего тысячелетия не имеют аналогов больше нигде. Поэтому и рассматривать российскую государственность и российский федерализм надо особо, не пытаясь подходить с мерками европейских стран.

Впервые вопрос федерализма был рассмотрен, обоснован, нормативно определен и организационно реализован «отцами-основателями» США. С момента своего возникновения проблема федерализма носила государственно-правовой характер и связывалась с построением и распределением государственной власти, принадлежащей народу. С тех пор в более чем 20 странах, где принято федеративное устройство, сущность федерализма сводилась и сводится к следующим положениям (общая характеристика федерализма):

- конституционно закреплённая форма государственного устройства, при которой составные части единого государства обладают большими самостоятельными полномочиями в управлении различными областями и сферами общественной жизни;
- конституционный принцип распределения государственной власти, принадлежащей народу, по вертикали, включая и местное самоуправление, имеет строго определённый, взаимосвязанный и ограничивающий друг друга объём полномочий;
- конституционно согласованная составная часть механизма общественного самоуправления в целом и конкретно по уровням, т.к. федерализм предполагает осуществление власти народа через все организационные структуры;
- конституционная гарантия прав и свобод человека и гражданина, ибо только распределённая (разделённая) государственная власть способна оберегать общество от попыток узурпации власти отдельными структурами или личностями.

В истории России проблема федерализма возникла после октябрьской революции 1917 года. Из Декларации прав трудящихся и

эксплуатируемого народа 1918 года следовало, что в РСФСР на началах федерации входят автономные областные союзы. Тем самым намечался подход к формированию федеративной российской государственности в форме Советов. Однако на практике пошло дробление территории на национальные государства. Восторжествовал принцип самоопределения наций вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. Когда в 1922 году из четырех государственных образований (БССР, ЗСФСР, РСФСР, УССР), в числе которых уже было два федеративных, образовался СССР, то его возможно по инерции продолжали считать федеративным государством. Даже в учредительных документах СССР (Декларация об образовании СССР, Договор об образовании СССР) говорилось о союзном государстве (т.е. союзе государств). Во всех последующих документах до распада СССР за союзными республиками признавался государственный суверенитет и право свободного выхода из СССР. Это с юридической точки зрения признаки конфедерации, а не единого федеративного государства. РСФСР имела вообще особенности. Она вроде бы считалась федерацией, но в ней к внутренним государственным образованиям относились только автономные республики. Статус административных автономий имели автономные области и автономные округа, а остальные административно-территориальные единицы (края, области) управлялись как в унитарном государстве. Более того, помимо государственных органов РСФСР они управлялись напрямую союзными органами, так как подавляющая масса управляемых объектов России считалась в союзном подчинении. Такое положение постоянно приводило к напряженности.

В истории нашего государства было много возможностей для создания действительно федеративного государства в рамках СССР, однако ими не воспользовались и пошли по самому простому пути — его развала.

Поэтому Россия только вступила на самостоятельный путь построения демократического, правового, федеративного государства. На этом пути сделано уже не мало. В марте 1992 г. был подписан Федеративный договор, который носит учредительный характер. Им был заложен новый подход распределения, организации и реализа-

ции государственной власти по всей территории страны. Другим важным моментом и новым шагом в развитии федерализма России является принятие Конституции России 12.12.1993 г. всенародным референдумом. Особое значение с позиций федерализма имеет признание Конституцией равноправия субъектов России между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ст.5). Это имеет серьезное значение для развития демократизации государственного устройства, источником которого являются равные права и свободы человека и гражданина независимо от места его проживания и специфических признаков.

Для развития основ демократии требуется создание упорядоченного правового пространства России, как на всей территории, так и между различными уровнями правового регулирования по вертикали. Это наталкивается на различные подходы в определении понятия суверенитета субъектов Федерации.

Суверенитет относится к сложным социальным образованиям и имеет в своей сущности несколько граней.

Идеологом теории государственного суверенитета считается француз Жан Боден (1530-1596), автор большого труда «Шесть книг о республике». Он связывал суверенитет с государственной властью и представлял его в виде свойства государственной власти быть в обществе абсолютной, высшей и независимой силой. Ж.Боден внес в определение суверенитета правовой принцип зависимости государственной власти от воли людей, хотя и через волю монарха.

Понятие народного суверенитета, в обоснование которого внес вклад Жан Жак Руссо (1712-1778), возникло в процессе борьбы против абсолютистской монархической власти за утверждение прав «третьего» сословия — буржуазии. Главное здесь было в том, что источником государственной власти является воля народа, а не воля монарха. Это в свою очередь являлось основополагающим моментом в придании природе государственного суверенитета демократического начала.

Идеи национального суверенитета возникли в период подъема освободительного движения колоний за свою политическую самостоятельность и государственную независимость.

Наличие трех видов суверенитета не является основанием для их самостоятельности и независимости друг от друга. Суверенитет является понятием неотъемлемым от понятия государственности.

Для государственного управления явление государственного суверенитета имеет большое практическое значение, поскольку оно придает ему целостность и практическую реализуемость. На практике в отдельных случаях за внешними высказываниями о суверенитете, под влиянием региональных, национальных, географических и иных ложных интересов, можно рассмотреть обыкновенный сепаратизм правящей кучки людей, стремящихся узурпировать власть в каком-либо регионе. Истинный государственный суверенитет представляет собой явление, обеспечивающее в стратегическом плане историческое существование и развитие народа создавшего государство.

Проблема заключается в том, что конституции ряда субъектов РФ (Чеченская республика, Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан) признают суверенитет республики более широким, фактически повышают статус своего государственного образования, выводя его за рамки, установленные Конституцией РФ и международными принципами федерализма. Основой попыток такого сепаратизма чаще всего является разработанная в 1903 году большевиками программа по национальному вопросу и их теория о праве наций на самоопределение, вплоть до отделения. Демократический принцип самоопределения народов был извращен в своей основе, поскольку предполагалось, что только через создание самостоятельной государственности можно решить все национальные и иные проблемы. Жизнь показывает противоположное и примером тому является распад СССР и образование самостоятельных государств на базе бывших союзных республик (Белоруссия, Украина, Таджикистан и др.).

Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В основе государ-

ственного управления России, как и другого демократического государства, находится два основания:

- принцип разделения властей;
- принцип комплементарности – разделение государства на уровни управления.

Государственное управление в России осуществляется Федерацией и субъектами Федерации. Федеральное управление осуществляется на всей территории страны, которая определяется государственной границей России, включая сушу, внутренние воды, территориальное море (12 (22 км) морских миль от суши, воздушное пространство над ними до геостационарной орбиты Земли (100-110 км), недра земли на достижимую глубину, а также континентальный шельф (понижение морского дна от суши). Территорией государства считаются воздушные, морские суда и космические аппараты под флагом России.

Общегосударственное управление осуществляется высшими (президент, парламент, конституционный суд, верховный и высший арбитражный суды, правительство) и центральными (министерства и ведомства) органами государства. Общегосударственный характер управления высшими и центральными органами проявляется в особом порядке их формирования, территориальной и предметной сферах, формах и методах деятельности. В Конституции РФ (ст.71) определяются предметы исключительного ведения Федерации.

Система государственной власти России включает в себя: Президент России, законодательную власть – Федеральное собрание, исполнительная власть – Правительство, судебную власть – федеральные суды и суды субъектов федерации.

1. Правовой статус Президента России имеет некоторые особенности:

- не является главой исполнительной власти (как в США), выступая скорее гарантом разделения властей и координатора их отношений;
- имеет большое влияние на назначение премьер-министра и меньше чем президент Франции зависим от соотношения по-

литических сил в парламенте;

- не связан обязательствами ни с одной из партий и опирается на собственный аппарат (администрация Президента и Совет безопасности), формируемый на профессиональной, а не партийной основе и назначаемый самим Президентом.

2. *Федеральное Собрание*, как законодательная власть России, состоит из двух палат: верхней - Совет Федерации (по два представителя от субъекта) и нижней – Государственная дума. В 2000 г. в качестве совещательного органа при Президенте создан Государственный совет.

3. *Исполнительная власть* осуществляется Правительством, назначаемым Президентом России (председатель правительства по согласованию с Государственной Думой). В состав Правительства входят федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, органы надзора. Основными внутриорганизационными звеньями органов исполнительной власти являются департаменты, управления, отделы, комиссии. Работа правительственных органов в основном строится по функциональному признаку и охватывает 4 основных блока: Экономический, административно-политический, социальный и контрольный.

На федеральном уровне судебная система России представлена Верховным судом, состав которого назначается Советом Федерации по представлению Президента. При Верховном суде действует Судебный департамент обеспечивающий деятельность всей вертикали судебной системы. На региональном уровне существуют Верховные суды республик, краев, областей, автономных округов, городов федерального значения. Разрешение экономических споров отнесено к компетенции Высшего арбитражного суда, имеющий соответствующие звенья на региональном уровне. Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд. Он является высшей судебной инстанцией, основным направлением деятельности которого является осуществление контроля за исполнением Конституции.

Особенность и исключительность федеральных органов управления проявляется в их подчиненности и ответственности, над ними,

как правило, нет других органов, которым они подчинены (президент, Парламент, Верховный суд, Центральная избирательная комиссия).

Особый характер общегосударственного управления проявляется в образовании семи федеральных округов.

Одним из звеньев государственной системы управления с 1993 г. является институт полномочных представителей, который был создан для обеспечения вертикали исполнительной власти. Введение этого политического института было обусловлено необходимостью обеспечения нормального становления органов власти на местах в регионах. Однако полномочные представители Президента в регионах как представители центральной власти на местах остались и после образования властных структур в регионах. Отрицательное отношение к «президентской» вертикали проявляют Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), не допуская её развития на своей территории. 13.05.2000 г. Указом Президента России № 849 институт полномочных представителей был реорганизован, в России было создано семь федеральных округов: Центральный (г. Москва), Северо-Западный (г. Санкт-Петербург), Южный (г. Ростов-на-Дону), Поволжский (г. Нижний Новгород), Уральский (г. Екатеринбург), Сибирский (г. Новосибирск), Дальневосточный (г. Хабаровск). Эти округа имеют статус межрегиональных образований. Образование семи федеральных округов сформировало новый уровень государственно-административного управления и приблизило федеральную власть к потребностям и интересам регионов.

Статус полномочного представителя президента определен как статус государственного служащего, назначаемого Президентом, в составе Администрации Президента России, с прямым подчинением Президенту.

Общегосударственное управление осуществляется также федеральными государственными служащими.

Исключительный характер государственного управления проявляется в особых методах его осуществления, которые могут применяться только государственными органами (суд, внутренние войска, прокуратура, ФСБ и т.п.).

4.2. Государственное управление субъекта федерации

В мире 1/8 часть всех государств относится к федерациям, в их числе и Россия. В каждом государстве различное количество субъектов, которые имеют разные названия. Российская Федерация самая большая в мире федерация, состоящая из 89 субъектов, представляющих шесть видов субъектов Федерации: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 10 автономных округов, 1 автономная область, 2 города федерального значения.

В качестве исторической справки. К началу XX века в России насчитывалось 8 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства, 2 военных губернаторства (Николаев и Кронштадт), а также округа, волости и станы.

Такое количество субъектов сложилось исторически и в силу особенностей российского федерализма:

- Россия была провозглашена федерацией, а не создавалась путем объединения самостоятельных государств;
- с самого начала была конституционно-правовой федерацией, а не конституционно-договорной;
- создавалась как асимметричная федерация;
- субъекты федерации создавались по национально-территориальному и административно-территориальному признаку;
- субъекты не имели права выхода из федерации;
- статус субъекта может быть изменен.

Особенностью российского федерализма является двойная правосубъектность автономных округов: они самостоятельные субъекты РФ, но территориально входят в состав области или края, которые тоже являются субъектами РФ. Здесь просматривается неурегулированность взаимоотношений между этими субъектами. Исходя из анализа конституций и уставов субъектов Федерации, существующие отношения органов государственной власти субъектов Федерации с федеральными органами можно условно разделить на три вида:

- отношения строящиеся на основе конституции РФ и Федеральном договоре (большинство);

- отношения федеративные, но основанные на индивидуальных договорах (Башкортостан, Алтай, Адыгея, Чувашия и др.);
- отношения близкие к конфедеративным (Тува, Татарстан, Якутия).

Характерной чертой субъекта федерации является наличие собственных независимых государственных органов власти. Это приводит к тому, что в субъекте осуществляется двойное, но разделенное государственное управление: во-первых, федеральные органы осуществляют государственное управление общегосударственными вопросами на основе общего регулирования или путем создания на местах делегатур федеральных органов и деятельности федеральной службы, во-вторых, сам субъект в рамках своих полномочий осуществляет свое государственное управление.

Государственное управление субъекта ограничено его территорией и кругом полномочий. Разграничение полномочий между федеральной и региональной властью осуществляется на основе Конституции России, где указаны предметы исключительного ведения Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъекта. Все остальное входит в исключительную сферу ведения субъекта, это так называемые остаточные полномочия, не имеющие для государства принципиального значения. Кроме того, управленческие полномочия субъекта Федерации ограничиваются установленной законом сферой управления муниципальных образований.

Для государственного управления субъекта федерации создаются необходимые органы. В субъектах федерации имеются свои законодательные органы, чаще всего однопалатные. Функции исполнительной власти осуществляются главами администраций или правительствами. В некоторых субъектах есть и то и другое одновременно, причем глава администрации может возглавлять правительство или быть самостоятельным лицом. Как правило глава администрации избирается населением субъекта. В российской судебной системе судами субъектов федерации являются конституционные (в республиках в составе федерации) и уставные суды (других субъектов).

В отдельных исключительных случаях федерация имеет право вмешиваться в управление субъекта. Это возможно в ситуациях когда в результате всевозможных проверок вскрываются грубые систематические нарушения положений Конституции и федеральных законов, факты коррупции в органах власти субъекта, незаконного и нецелевого расходования бюджетных средств, массовых беспорядках среди населения. В подобных случаях, после установленных судом фактов нарушений, предупреждений Президента РФ о необходимости устранения нарушений, федеральный парламент вправе своим законом распустить законодательный орган субъекта РФ, а Президент вправе отрешить от должности главу администрации субъекта федерации.

4.3. Вопросы управления автономиями

Одним из вопросов в государственном управлении является управление автономиями. В переводе с греческого «автономия» означает «сам» и «закон» — собственный закон или собственное управление, самоуправление.

Различают различные виды автономий.

1. *Национально-культурная автономия* представляет общественное объединение людей, относящих себя к разрозненной этнической группе, не имеющей единой территории. Особенно выделяют территориальную автономию, имеющую определенное значение в государственном управлении. Такая автономия обычно создается в связи с этническими, бытовыми, культурными и иными особенностями населения, компактно проживающего в каком-либо регионе (Нахичевань в Азербайджане, Шотландия в Великобритании и др.). Различают политическую (часто называемой государственной или законодательной) и административную территориальную автономию. Ярким примером политической автономии является Республика Крым в составе Украины. Имея свои немногочисленные органы власти политическая автономия может издавать свои законы по узкому кругу вопросов местного значения (санитария, сельское хозяйство, охота и рыболовство и т.п.). Своих судебных органов политическая автономия не имеет. Однако в судебном процессе допускаются неко-

торые особенности – учет местных традиций, использование местного языка.

2. *Административная автономия* имеет еще более узкую компетенцию в управлении.

4.4. Административно-территориальное деление и государственное управление

В любом государстве территория разделена на различные территориальные единицы. Кроме территорий субъектов федерации и различных территориальных автономий территория государства может быть поделена на сельские административные единицы и сельские районы, города и внутригородские районы. В некоторых зарубежных странах существует только два административно-территориальных звена община и область как в Болгарии, во Франции их четыре – коммуна (община), арондисман (район), департамент (округ) и режьон (область). Управление в них осуществляется по-разному, в том числе в зависимости от того обладает или нет такая единица статусом муниципальным образованием. В административно-территориальном образовании не являющимся муниципальным образованием управление осуществляется назначаемым государственным должностным лицом, поэтому в них существует только государственное управление. Обычно название муниципальных образований совпадает с наименованием административно-территориальной единицы. В разных странах по-разному решаются вопросы государственного строительства. Где-то в муниципальных образованиях есть только местное самоуправление, в других наряду с этим присутствует и осуществляется государственное управление, могут создаваться отделы и управления министерств и ведомств центральной власти.

Административно-территориальное деление имеет свою иерархию: ниже стоящие административно-территориальные единицы подчинены выше стоящим – район - области.

Существующее в настоящее время в России административно-территориальное деление сформировалось на основе прежних территориальных полномочий местных советов. Административно-территориальной единицей следует считать часть территории субъек-

та федерации, имеющую собственное наименование и определенные границы.

Наиболее характерными административно-территориальными единицами в России являются.

1. *Регион* — область, губерния, край, республика, субъект федерации. Это территориальное поселение, статус которого в качестве самостоятельного субъекта определен Конституцией РФ, с широкими экономическими и политическими полномочиями. Регион может выделяться по этническому (республика) и территориальному (область, край) признакам. Регион является проводником государственной политики с учетом местных интересов и традиций. Республики имеют свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономные область и округ имеют уставы и собственное законодательство.

2. *Внутриобластной район (уезд)* - административно-территориальная единицы, образованная из совокупности малонаселенных пунктов, осуществляющая функции хозяйственного и политического управления территорией. Внутриобластной район является промежуточным территориальным звеном между регионом и территориальным поселением (городом, селом, поселком). Он предполагает наличие районного центра и служит основным звеном в системе управления на местах, в котором концентрируется необходимая социальная и инженерная инфраструктура для обеспечения входящих в него поселений.

3. *Город* — территориальное поселение урбанизированного типа, с центральной системой жизнеобеспечения, глубоким общественным разделением труда и высокой степенью ресурсного потребления. Различают крупные, средние и мелкие города с их дифференциацией на столичные города, областные центры, города районного подчинения, поселки городского типа и др. исторически города формировались как самостоятельные органы местного самоуправления на территории автономных поселений людей.

4. *Округ* — выделяемая внутри городской системы управления административно-территориальная единица, подконтрольная главе

городского самоуправления. Округа являются подразделениями муниципальной власти и, как правило, не обладают статусом самоуправляемой общности. Например, в Москве управление округом представлено институтом префектур, которые являются частью административного аппарата города.

5. *Внутригородской район* – территориальная единица в пределах города. В той же Москве этой административной единице соответствуют управы. Выделение районного звена способствует приближению населения к власти и рационализации системы управления на территории города.

6. *Село* (деревня, хутор, станица) – поселение, расположенное в не урбанизированной зоне, с высокой общностью ее жителей, преобладающим наличием дворов натурального хозяйства, с господством сельскохозяйственного вида деятельности. Однако бывают и несельскохозяйственные сельские поселения, с занятостью населения в сфере промышленности, транспорта, лесного хозяйства, отхожими промыслами, курортно-санитарным обслуживанием и т.п.

В каждой из приведенных административно-территориальных единиц реализуется или государственное, или муниципальное управление. Государственное управление концентрируется на федеральном уровне, в круг полномочий регионов входят вопросы, не вошедшие в сферу влияния федеральной власти.

Любое территориальное образование может быть признано самостоятельным управляющим субъектом при наличии определенных элементов: территориальная граница, собственность, легитимные органы власти, бюджет и население.

В соответствии со структурой управления население избирает власть, которая, в свою очередь, учреждает отношения собственности, в определенных границах территории, в пределах которой проживает население.

Располагая собственностью, власть формирует бюджет территории, определяющий основу взаимодействия населения с собственностью. Это взаимодействие привязывается к специфике прав собственности различных групп населения, владеющих различными ча-

стями собственности территориального образования и соразмерно этому способными оказывать какое-либо воздействие на власть.

**ТЕМА 5. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

5.1. Государственное регулирование в сфере экономики

Каждая страна пытается определять свой курс в развитии экономики. В этом вопросе в каждой стране могут использоваться различные способы — пассивное наблюдение, контроль, огосударствление, содействие и поддержка и др. В последние десятилетия в США проявляется концепция «конституционной экономики», а в Германии — «теория порядка» как часть концепции социального рыночного хозяйства. В нашей стране последние годы характеризуются масштабной перестройкой экономики. Курс на формирование рыночной экономики привел первоначально к резкому ослаблению механизма государственного управления экономикой. Упор на изменение форм собственности, повышение роли финансовых рычагов (бюджетные, налоговые, банковские и т.п.) сопровождался снижением роли функционального и отраслевого управления. Одной из причин кризиса в экономике «ельцинского» периода являются ошибки в построении и деятельности государственных органов и ослабление их нормативно регулирующей роли. Реформаторы того периода исходили из придуманной ими аксиомы: внедрение рыночных отношений само создаст условия для экономического подъема страны. Однако результаты «лабораторных испытаний» в масштабах государства дали отрицательный результат, показав, что рынок может быть не только созидательным, но и разрушительным. Слабость административного управления пагубно отразилась на бюджетно-налоговых отношениях (уход капитала за рубеж), пропорциях и темпах развития экономики (сельское хозяйство разрушено).

В последние годы наметились существенные сдвиги в развитии экономики благодаря изменению подхода к управлению экономическими процессами в стране. Стал, например, шире применяться программно-целевой принцип управления, позволяющий сочетать нормативную ориентацию всех государственных органов и других участников экономических отношений с их согласованными действиями.

Управление народным хозяйством страны осуществляется на межотраслевой, отраслевой, региональной и местной основе. В числе органов управления находятся Президент и Правительство РФ,

федеральные министерства и ведомства, территориальные органы федеральных министерств и ведомств, органы управления субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

В структуре органов государственного управления наряду с функциональными существуют органы межотраслевого регулирования. Ряд министерств и ведомств при осуществлении своей деятельности выходят за рамки своей отрасли: несколько министерств и/или ведомств могут управлять одними и теми же объектами, находящимися в структуре других отраслей или некоторые органы управления, могут осуществлять регулирование деятельности объектов разных отраслей. Это показывает надведомственный характер их деятельности по осуществлению координирующих функций путем принятия решений обязательных для других отраслей, т.е. осуществлять функциональное межотраслевое регулирование. Кроме координирующего межотраслевого воздействия в межотраслевом управлении могут приниматься меры обязывающего характера, которые чаще всего связаны с контролем и надзором, правом наложения административных взысканий и др. Например, в ведении Министерства финансов находятся вопросы денежного обращения, Министерство промышленности, науки и технологий, Министерство природных ресурсов (охрана окружающей среды, экологический контроль и др.), Государственный таможенный комитет (порядок ввоза и вывоза товаров и др.).

К межотраслевым сферам управления относятся:

- финансы и кредит
- наука и технологии
- материально-техническое обеспечение
- безопасность
- труд и социальное развитие
- государственная статистика и учет
- государственная стандартизация и метрология
- прогнозирование
- транспорт и связь и др.

Государственное управление осуществляется по различным направлениям, которые условно можно разделить на следующие блоки: экономика, социальная сфера и административно-политические отношения, которые включают многие другие составляющие.

Органами управления экономикой являются.

1. *Федеральное собрание РФ* – определяет общую стратегию экономического развития страны, утверждает бюджет и заслушивает отчет Правительства о его выполнении. Основной формой управления является принятие законов. Счетная Палата осуществляет контроль за расходованием средств государственного бюджета.

2. *Президент РФ* – решает организационные вопросы по образованию или реорганизации министерств и ведомств, издает указы и распоряжения, заслушивает доклады министров и т.п.

3. *Правительство РФ* – утверждает положения министерств и ведомств, осуществляет общее руководство различными сферами экономики в пределах ведения федерации, участвует в рассмотрении законопроектов и дает свои заключения по ним, составляет и исполняет бюджет государства.

4. *Министерства и ведомства* осуществляют оперативное руководство в соответствующих отраслях экономики согласно функциональным направлениям деятельности или осуществляют межотраслевое регулирование.

5. *Органы субъектов федерации* (законодательные, главы администрации, правительства) министерства, департаменты в рамках своей компетенции в отношении подведомственных им объектов осуществляют приблизительно такое же руководство и решают приблизительно те же задачи, что и федеральные структуры.

6. *Местные органы* государства, к которым относятся отделы и управления соответствующих министерств и ведомств на местах участвуют в управлении подчиненных им объектов определенной административно-территориальной единицы в функциональном или межотраслевом плане.

7. *Органы местного самоуправления* участвуют в государственном управлении только в пределах делегированных полномочий или в отношении государственных объектов, переданных в оперативное управление.

Для обеспечения успешного комплексного развития экономики необходимо выполнение общеэкономических функций, определяя экономический курс, программы, решая основные вопросы собственности, бюджета, налогов и безусловно вопросы совершенствования организации управления.

В центре управляющего воздействия административно-правового управления в сфере экономики в первую очередь находятся вопросы собственности. Их правовое решение в соответствии с конституционными принципами служит основой экономической стабильности и роста, благоприятного развития и существования гражданского общества в стране. Отношения собственности в российском государстве строятся на основе разделения предметов ведения между Федерацией и её субъектами и органами местного самоуправления.

В функциональном плане управление экономикой связано с профилем деятельности различных федеральных министерств и ведомств, департаментов в субъектах федерации, специализированных отделов администрации в муниципальных образованиях.

Каждая отрасль экономики: промышленность (металлургия, химия, машиностроение, лесная, оборонная, легкая и др.), сельское хозяйство, транспорт, связь, финансы и кредиты имеют свои функциональные особенности и специфические способы управления.

В промышленности органы государственного управления обеспечивают проведение единой государственной политики в металлургической, легкой, химической, медицинской, машиностроительной, оборонной, лесной, атомной, автомобильной, станкостроительной, электротехнической и других отраслях. Ведущая роль в управлении промышленностью принадлежит Министерству промышленности, науки и технологий, по отношению к другим отраслям оно является и координирующим органом.

Важную роль играет топливно-энергетический комплекс, руководство которым осуществляется Министерством энергетики. В поле деятельности этого министерства находятся вопросы деятельности предприятий газовой, угольной, нефтедобывающей и перерабатывающей промышленности, электроэнергетики, предупреждения загрязнения окружающей среды и др. В этой области работает Федеральная энергетическая комиссия, регулирующая деятельность естественных монополий — Газпром, Росуголь, РАО ЕЭС и др.

Особая роль в промышленности отводится органам государственного контроля и надзора, среди которых Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности непосредственно подчиненный Президенту РФ.

В последние годы произошли существенные изменения в сельском хозяйстве. Появилось много предприятий, хозяйств различных форм собственности, что привело к образованию государственного, акционерного, фермерского, производственно-коллективного, кооперативного и мелкотоварного секторов. Ранее существовавшие колхозы и совхозы, сохранившиеся еще в некоторых регионах, уже не определяют формы хозяйствования в агропромышленном комплексе.

Основными задачами агропромышленного комплекса являются производство, заготовка, переработка и хранение сельскохозяйственной продукции, обеспечение населения продовольствием, охрана окружающей среды и др. Ведущая роль в управлении агропромышленным комплексом и координации деятельности других органов власти в отраслевых вопросах принадлежит Министерству сельского хозяйства. К агропромышленному комплексу относятся также животноводство, виноградарство и виноделие, мукомольное производство, промышленное рыболовство и др.

Одним из важных направлений в сфере промышленности является строительная индустрия. Промышленное строительство ведут органы отраслевого и межотраслевого управления, жилищно-коммунальное строительство находится преимущественно в ведении субъектов федерации и органов местного самоуправления. Государ-

ственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу осуществляет координирующую функцию, определяет общий контроль, лицензирование в строительстве, надзор и др.

В управлении коммуникативными системами главная роль принадлежит федеральным органам государственного управления. В федеральном ведении находятся важнейшие объекты транспортной системы, пути сообщения и связи. К транспортному комплексу относятся: авиационный, железнодорожный, морской, речной, автомобильный транспорт. Государственное управление федеральными коммуникациями осуществляют МПС РФ, Минтранс РФ, Минсвязи РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, ФАПСи при Президенте РФ.

Железнодорожный комплекс относится к числу естественных монополий с особым регулированием, управление этой отраслью носит централизованный характер и относится к исключительной компетенции Федерации. В систему Министерства путей сообщения входят железные дороги и их отделения, промышленные, снабженческие, торговые и др. предприятия. Главным оперативным звеном является железная дорога — унитарное государственное предприятие, самостоятельной экономической формы деятельности. В настоящее время в управлении железнодорожным видом транспорта вместо строго административных внедряются начала гражданско-правовых отношений, кроме государственной формы собственности на железной дороге появляется частная (ж/д поезда).

Управление авиационным транспортом осуществляется специальными федеральными органами, в числе которых Авиационно-космическое агентство. В сфере авиационного транспорта действуют предприятия и организации различных форм собственности, физические и юридические лица. Административные органы исполнительной власти в области авиационного транспорта в отношении нарушителей физических и юридических лиц наделены полномочиями привлечения их к административной ответственности.

Государственное управление морским, речным и автомобильным транспортом осуществляется Министерством транспорта РФ, в со-

ставе которого действует Речной регистр, осуществляющий надзор за судами внутреннего и смешанного плавания (река-море). Органами управления в сфере внутреннего транспорта являются также бассейновые (рек, внутренних морей, озер) управления водных путей. Оперативным звеном системы управления водным транспортом являются морские и речные пароходства и порты.

В ведении субъектов Федерации и органов местного самоуправления находятся вопросы управления пассажирским городским и междугородним автомобильным транспортом.

В сфере связи Министерством по связи и информатизации РФ осуществляется централизованное федеральное управление независимо от форм собственности субъектов. На местах в субъектах Федерации действуют территориальные организации Министерства — почтамты, почтовые отделения и специализированные организации связи и по перевозке почты (ФАПСИ, Фельдъегерская служба при Правительстве РФ). Контроль в этой сфере осуществляет Департамент российской транспортной инспекции (подчинение Минтранс) со своими отделениями в субъектах РФ.

Очень тесно с промышленностью связана сфера экологии, управление которой рассредоточено по отраслям, многие функции лежат на субъектах Федерации. Одним из способов управления этой сферой является экологический контроль, который осуществляется в различных формах, в том числе экологической экспертизы и мониторинга. Наряду с другими органами в этой области действует специальный орган — Федеральная служба РФ по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, занимающийся, в частности, и мониторингом загрязнения атмосферы, вод, почвы.

Одним из важнейших направлений для государства и общества в целом в сфере экономики является финансы и кредит. Подавляющая часть вопросов в этом направлении относится к исключительному ведению Федерации. Совместно Федерацией и её субъектами устанавливаются только общие принципы налогообложения и сборов в стране. Финансовое, валютное и кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные банки, федераль-

ный бюджет, федеральные налоги и сборы отнесены к ведению Федерации. Основными федеральными органами управления в этой сфере являются Правительство РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство (в составе Минфина), МНС РФ. Централизованное управление этой сферой осуществляется перечисленными органами через территориальные и местные органы. В субъектах Федерации существуют министерства финансов — в республиках, финансовые управления Минфина РФ — в других субъектах. Минфин РФ осуществляет межотраслевое координирующее управление. Правовой основой деятельности Минфина РФ является Бюджетный кодекс РФ.

Большую роль в осуществлении кредитной политике государства играют банки и банковская система. Государственное управление банковской системой сосредоточено в руках Центрального банка России, который находится в федеральной собственности. Банк России выполняет функции лицензирования, выпуск денежных знаков (эмиссию), регулирует покупку и продажу иностранной валюты, устанавливает курс рубля, осуществляет надзор за деятельностью банков различных форм собственности и др. Возглавляет Банк России Председатель, назначаемый Государственной думой по представлению Президента РФ.

Основным источником формирования государственного бюджета являются налоги. Управление в налоговой сфере осуществляется Министерством по налогам и сборам и его территориальными органами, обладающие широкими полномочиями в вопросе контроля за налогоплательщиками независимо от форм собственности и привлечения их в случае нарушения к ответственности. Санкции за неуплату, несвоевременную уплату или уплату не в полном размере являются одними из самых жестких. В 2003 году в МВД были переданы функции ФСНП.

Постоянный и разнообразный финансовый контроль осуществляется Счетной палатой РФ, Федеральным казначейством, Департаментом государственного контроля и аудита. В отдельных случаях для проведения аудиторской проверки могут привлекаться зарубежные специализированные фирмы.

5.2. Управление в социальной сфере

Очень тесно между собой переплетаются экономическая, политическая и социальная сферы: труд — не только социальные отношения в обществе, но важная составляющая экономического развития, отношения между социальными коллективами часто перерастают в политические столкновения. В современных условиях важное значение приобрели вопросы государственного регулирования социальных отношений. Главной задачей деятельности государства в этой области является содействие социальной солидарности и социальной справедливости, поскольку противостояние различных социальных слоев общества за удовлетворение своих групповых интересов в разные периоды будет с неизбежностью возникать и затухать. Государственное управление должно обеспечить оптимальный поиск компромиссов и путей к согласию в рамках правового поля.

Социальная сфера многогранна, как и само общество. Она включает образование, науку, здравоохранение, культуру, физическую культуру, туризм и социальную защиту. Особенностью регулирования данной отрасли является преобладание в ней учреждений, в то время как в экономике это предприятия.

Государственное управление в социальной области осуществляется как высшими федеральными органами исполнительной власти, так и субъектами Федерации, а также структурными территориальными подразделениями на межотраслевой и отраслевой основе. В последние годы Парламентом принято немало законов, направленных на регулирование социальных отношений. В частности, об установлении минимального размера оплаты труда, о пенсиях, медицинском обслуживании, образовании, о порядке разрешения трудовых споров, развитии физкультуры и спорта, об обязательном медицинском страховании и др. Социальные вопросы находятся в поле деятельности Президента и Правительства РФ, ими занимаются федеральные министерства и ведомства. Управление социальной сферой находится в совместном ведении Федерации и её субъектов, значительное место в этом вопросе отводится органам местного самоуправления.

Регулирование вопросов труда и связанных с ним отношений (занятость и социальная защита населения, выплата социальных пособий по безработице и др.) отнесено к ведению Министерства труда и социального развития, которое также возглавляет службу урегулирования коллективных трудовых споров. Полномочия Министерства труда носят межотраслевой характер и его решения в пределах компетенции обязательны для всех государственных и негосударственных предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности.

С каждым годом возрастает важность охраны здоровья граждан. Охрана здоровья граждан заключается в принятии медицинских мер профилактики заболеваний, оказании медицинской помощи, поддержании оптимального состояния общественной гигиены и санитарии и многое другое. Деятельность государственных органов в этом направлении основывается на следующих принципах:

- обеспечение соответствующих государственных гарантий соблюдения прав человека и гражданина в области охраны здоровья;
- бесплатность медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- доступность медико-санитарной помощи;
- приоритет профилактических мер;
- социальная защищенность в случае утраты здоровья;
- ответственность органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья и др.

Координирующим органом управления в сфере здравоохранения на федеральном уровне является Министерство здравоохранения РФ, действующее в контакте совместно с соответствующими органами субъектов Федерации, 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 территориальные органы (управления, отделы),

государственные лечебно-профилактические, научно-исследовательские, образовательные учреждения, санатории, курорты, аптеки, предприятия, санитарно-эпидемиологические станции, служба скорой помощи.

Все сферы и отрасли государства и общества могут успешно функционировать и развиваться при условии обеспечения должного образовательного уровня населения. Образование не только совершенствует способности человека к общественно-полезному труду, но и формирует его духовный мир. По данным статистики около 50 млн. человек (каждый третий россиянин) учится или повышает свою квалификацию. В последние годы в системе образования наряду с государственными и муниципальными образовательными учреждениями получили развитие частные коммерческие школы, колледжи, вузы, образовательные учреждения при религиозных и общественных объединениях. Традиционно сложились различные формы получения образования: очное обучение, очно-заочное (вечернее), заочное, экстерн.

В системе образования действуют различные виды образовательных учреждений: общеобразовательные (школы (начальные основные, средние), лицеи, гимназии), начального профессионального образования (профучилища, профлицей, учебные комбинаты, учебные пункты, учебно-производственные центры, технические школы и др.), среднего специального образования (техникумы (училища школы), колледжи, техникумы предприятия), высшего профессионального образования (университеты, академии, институты). Студенту, прошедшему курс обучения и успешно прошедшему итоговую аттестацию, присваивается степень бакалавра (не менее 4 лет образования) и магистра (3 года).

Обучение в любом образовательном учреждении независимо от форм собственности и по любой формы осуществляется на основе единого образовательного стандарта (необходимый минимум знаний), который разрабатывается и утверждается Министерством образования РФ, осуществляющего общее руководство системой образования и подготовки кадров, на межведомственной основе. В деятельности Министерства используются различные административно-

правовые формы реализации государственной политики в области образования: разработка государственных образовательных стандартов, лицензирование, аккредитация и аттестация образовательных учреждений и др. В системе образования управление осуществляется также министерствами и ведомствами в отношении учебных заведений, находящихся в их подчинении (Минобороны, Минздрав, Минтруда и др.).

Все большее значение для государства приобретает наука. Государственное управление наукой имеет два направления: фундаментальное и прикладное (отраслевое). Отдельно выделяют вузовскую науку. В систему органов управления наукой входят Правительство РФ, Министерство науки и технологий РФ, высшая аттестационная комиссия РФ, Российская академия наук, министерства и ведомства, отраслевые академии наук (медицинских наук, образования, архитектуры и строительства, сельского хозяйства) и научно-исследовательские учреждения.

Формирование и обеспечение реализации единой научно-технической политики возложено на Министерство науки и технологий РФ. Оно осуществляет управление в сфере науки и технологий гражданского назначения, осуществляет аккредитацию научных учреждений и ведет сводный реестр таких организаций.

К числу научных организаций относятся Российская академия наук и отраслевые академии наук, которые являются самоуправляющимися, действующими на основании устава, имеют государственный статус, финансируются за счет федерального бюджета, создаются и ликвидируются актами Президента и Правительства РФ. В их систему входят также НИИ, лаборатории, проектно-конструкторские и другие научные учреждения. В сфере оборонной, ядерной, ракетной промышленности существуют научно-производственные центры, научно-конструкторские бюро и др.

На общественных началах по инициативе некоторых ученых созданы и действуют Российская академия общественных наук, информатизации, права и др.

Важное место в государственном управлении наукой занимает охрана научных достижений, ведущую роль в которой играет Российское агентство по патентам и товарным знакам. Оно осуществляет исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции в области охраны промышленной собственности, изобретений, товарных знаков, авторских прав и др.

В социальную сферу входя вопросы межнациональных отношений и взаимоотношения федерации с её субъектами. Это направление государственного управления находится в центре внимания всех органов государства.

Многие стороны духовной жизни общества включает культура. К этой сфере относятся многие конституционные нормы о свободе слова, печати, информации, научной и творческой деятельности, свободе преподавания, защите памятников истории и культуры и др. Многогранный характер культуры связан не только с различными ее направлениями, но и с многонациональным характером нашего общества. Вопросами управления в области культуры и идеологии занимаются различные министерства и ведомства от Министерства культуры до МВД (шествия и митинги). Специфика данной области заключается в том, что духовная сфера относится прежде всего к личности гражданина и не поддается такому управлению как транспорт, кроме того правовые основы демократического общества не допускают чрезмерного регулирования государством многих сторон в этой области. В сфере культуры государство призвано обеспечить условия для всестороннего духовного развития личности, обеспечить охрану общественной нравственности, принимать меры против псевдокультурных и антиобщественных проявлений и т.п. в печати, радио, на телевидении, в театре и др.

Культура имеет материальное выражение — музеи, библиотеки, памятники истории, архивы, театры и т.п.

5.3. Государственное управление в административно-политической сфере

Административно-политическая деятельность органов государственного управления распространяется на оборону, государствен-

ную безопасность, иностранные и внутренние дела, чрезвычайные ситуации, юстицию, надзор за законностью. Непосредственное управление большинством этих отраслей относится к исключительной компетенции Федерации и осуществляется федеральными органами управления непосредственно через свои территориальные управления и отделы. Многие министерства и ведомства в административно-политической сфере подчинены напрямую Президенту РФ, а Правительство осуществляет в отношении них координирующую деятельность. К совместному ведению Федерации и её субъектов относятся защита прав и свобод граждан, прав национальных меньшинств, обеспечение правопорядка, общественной безопасности, координация внешнеполитических связей и международного сотрудничества субъектов РФ и др. На уровне муниципальных образований управление осуществляется по этому направлению деятельности или соответствующими отделениями федеральных министерств и ведомств, или органами субъекта РФ, если вопросы отнесены к совместному ведению.

Оборона страны предусматривает защищенность государства от внешних нападений в случае агрессии, связана с формированием Вооруженных Сил страны, поддержанием их в постоянной боевой готовности. Задачи обороны страны решаются Ракетными войсками стратегического назначения, Сухопутными войсками, Военно-воздушными силами, Военно-морским флотом, привлекаются Пограничные войска ФПС, внутренние войска МВД, железнодорожные войска, войска ФАПСИ, войска МЧС, а также инженерно-строительные воинские формирования. Обеспечением Вооруженных Сил страны занимаются Российское агентство по обычным вооружениям и Российское агентство по боеприпасам.

Управление обороной страны относится к исключительному ведению федеральных органов власти. В структуре органов осуществляющих государственное управление находятся Президент и Правительство РФ, министерства и ведомства (Министерство обороны, Генеральный штаб), действуют различные виды вооруженных сил (ВВС, ВМФ, ВДВ и др.), возглавляемые командующими. В структуре Министерства обороны связующими звеньями с войсками явля-

ются органы управления военными округами и флотами (Северный, Тихоокеанский, Черноморский). Объединения (например, армии), соединениями) корпус, дивизия), частями (полк) управление осуществляется органами строевого военного командования. К структуре Министерства обороны относятся также воинские гарнизоны, военные комиссариаты.

- Исключительной прерогативой федеральных органов исполнительной власти является управление государственной безопасностью — обеспечение безопасности от внутренних и внешних угроз политического, экономического, военного, техногенного, экологического, информационного, эпидемиологического и иного характера. Общее руководство осуществляет Президент РФ и Совет Безопасности как совещательный орган при Президенте. В состав Совета Безопасности входят председатели палат парламента, председатель Правительства РФ, некоторые руководители ведущих министерств и ведомств.

Повседневной деятельностью по обеспечению государственной безопасности занимаются: ФСБ, Служба внешней разведки, ФПС, Федеральная служба охраны, ФАПСИ, Федеральная служба железнодорожных войск. Деятельность этих органов по некоторым вопросам тесно связана с работой других министерств и ведомств, что приводит к необходимости координации их деятельности по отдельным направлениям государственного управления со стороны Президента РФ.

Ведущая роль в обеспечении государственной безопасности отводится Федеральной службе безопасности РФ. В систему органов ФСБ входят: управления (отделы) ФСБ по регионам и субъектам Федерации, территориальные органы; управления (отделы) ФСБ в Вооруженных Силах РФ, войсках, на флотах и иных вооруженных формированиях.

Большой объем задач в сфере государственного управления решает МВД: милиция, Государственная инспекция по безопасности дорожного движения, Государственная противопожарная служба, внутренние войска и отряды специального назначения. Министер-

ство внутренних дел, непосредственно подчиненное Президенту РФ, осуществляет централизованное руководство, но как правило действует через МВД республик, управления и отделы МВД других субъектов Федерации. Структурная организация МВД строится на основе отраслевой специализации: криминальная милиция, милиция общественной безопасности, милиция нравов, оперативно-розыскная деятельность и др. Части оперативного назначения внутренних войск МВД участвуют в наведении порядка в районах чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов (Чечня), разоружении незаконных вооруженных формирований, преступных групп и их ликвидации, в пресечении массовых беспорядков.

В систему правоохранительных органов входит Министерство юстиции РФ, которое подчинено Президенту РФ. Основными направлениями деятельности Минюста являются: обеспечение реализации государственной политики в области юстиции, участие в обеспечении правовой базы для деятельности государственных органов, в разработке и в проведении экспертизы законопроектов, организация и развитие системы юридических услуг, участие в международно-правовой охране прав и интересов граждан, регистрация нормативно-правовых актов министерств и ведомств. Органы Минюста регистрируют акты гражданского состояния (брак, рождение и т.п.). Минюст руководит деятельностью нотариата, Службой судебных приставов, ведает местами заключения осужденных и др.

Специфическим направлением деятельности органов государственного управления в административно-политической сфере является внешнеполитическая деятельность. В соответствии с Конституцией РФ основные направления внешней политики государства определяет Президент РФ, который представляет государство в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры, также назначает министра иностранных дел, дипломатических представителей в другие государства и международные организации. Внешне политическую деятельность Президента обеспечивают Управление Президента по внешней политике, ведомства Протокола Президента. Правительство РФ организует представительства России в других странах и международных орга-

низациях, заключает и исполняет межправительственные соглашения, руководит внешней торговлей, культурными и иными связями с зарубежными странами и др.

Государственное управление в области международных отношений осуществляет Министерство иностранных дел, непосредственно подчиненное Президенту РФ.

**ТЕМА 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЯХ ВЛАСТИ**

6.1. Конституционные принципы построения и деятельности государственных органов

Система органов государственной власти в Российской Федерации отражает единство конституционных принципов построения и деятельности государственных органов. К ним относятся.

1. *Приоритет прав и свобод человека и гражданина* (ст.2,7,18 Конституции РФ). Именно права и свободы человека и гражданина определяют главное содержание и направление деятельности органов государственной власти России с целью обеспечения достойной жизни и свободного развития человека;

2. *Народовластие* (ст.3 Конституции РФ). Верховной властью в стране наделяются органы, которым народ доверяет и вручает соответствующие полномочия. Эти органы формируются непосредственно населением страны или от его имени представителями народа — депутатами.

3. *Федерализм* (ст.5 Конституции РФ). Благодаря этому принципу обеспечивается единство страны, децентрализация государственной власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий, равноправие и самоопределение народов.

4. *Разделение властей* (ст.10,11 Конституции РФ). Основные функции власти (законодательная, исполнительная, судебная) осуществляются самостоятельными органами, которые не зависимы, самостоятельны и взаимно уравновешены. Разделение властей действует как по горизонтали (самостоятельные ветви власти), так и по вертикали (федеральный уровень и субъектов Федерации). Кроме того, в ветвях власти происходит структурное деление функций и полномочий. Децентрализация власти и ее разделение является гарантией предупреждения ее концентрации не только в каком-либо органе власти, но и в руках отдельной личности.

5. *Законность* (ст.15 Конституции РФ). Формирование органов государственной власти, их функции, полномочия и деятельность осуществляется на основании Конституции, законов и в рамках законодательства.

6. *Деидеологизация* (ст. 13 ч.2 Конституции РФ). Никакая идеология (как это было в советский период или существующий в мусульманских странах - Иран) не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;

7. *Употребление национальных языков наряду с государственным языком*. Конституция в ст. 26 закрепила право использования родного языка. Субъекты Федерации в праве устанавливать собственный государственный язык, который может официально использоваться наравне с русским (ст.68 Конституции РФ).

8. *Светский характер государства* (ст.14 Конституции РФ). Религия во всех ее видах отделена от государства, осуществляется взаимное невмешательство в дела, взаимоотношения строятся на основе Конституции РФ и законодательства.

Особенность и исключительность федеральных органов управления проявляется в их подчиненности и ответственности, над ними как правило нет других органов, которым они починены (Президент, Парламент, Верховный суд, Центральная избирательная комиссия).

Общегосударственный характер управления государственными органами проявляется в особом порядке их формирования, территориальной и предметной сферах, формах и методах деятельности. В Конституции РФ (ст.10 К.) закреплено осуществление государственной власти в России на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Система государственной власти России является двухуровневой и включает в себя: федеральные органы и органы власти субъектов Федерации. На федеральном уровне государственную власть в Российской Федерации осуществляют (ст.11 К.): Президент России, законодательная власть — Федеральное собрание, исполнительная власть — Правительство, судебная власть — суды. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется двумя способами: конституционным (считается универсальным) и договорным (например, между РФ и Татарстаном в 1994 г.).

6.2. Президент РФ в системе управления государством

Институт Президента в России был введен в 1991 году. Ещё до распада СССР Президент России действовал параллельно с Президентом СССР. В системе органов государственной власти России институт Президента РФ занимает ведущее место.

В некоторых ведущих зарубежных странах с президентской формой правления роль президента носит формальный характер и не обладает существенными полномочиями. Место президента в системе разделения властей в зарубежных странах также оценивается по-разному. В США, как и в других президентских республиках, президент является главой исполнительной власти, в парламентарных республиках президент характеризуется как глава государства, а исполнительная власть принадлежит правительству страны. В России была выбрана прямо противоположная модель, согласно которой у нас сильная президентская власть. Вместе с тем, в нашей стране существуют различные взгляды о месте президента в системе государственной власти. В одном случае, утверждается только, что он не входит ни в какую ветвь власти, не определяя его место. Другое мнение выражается в отнесении его к исполнительной власти, а третьи характеризуют Президента только как главу государства, опираясь на положения ч.1 ст.80 Конституции РФ. Существует тенденция в научных кругах, в соответствии с которой предлагается выделить институт Президента в особую ветвь государственной власти и рассматривать ее координационно-арбитражной по своему характеру.

В предыдущей Конституции РФ Президент являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в государстве. В связи с изменениями на мировые обстановки арены, и политическими изменениями внутри России, вызванными в первую очередь распадом СССР, требовалось повышение персонифицированного представительства государства. Конституционное определение Президента как главы государства соответствует более высокому статусу государства во взаимоотношениях с другими странами. Кроме того, статус главы государства напрямую связан с основами жизнедеятельности государства и общества.

В Конституции РФ 1993 года главам, посвященным трем ветвям власти, предшествует глава 4 относящаяся к институту Президента России, тем самым подчеркивается особое место института Президента в осуществлении государственной власти. По совокупности и значимости функций и полномочий, закрепленных за Президентом Конституцией, он, бесспорно, занимает ведущее место в системе органов государственной власти.

К функциям Президента как главы государства относятся:

- представление государства внутри и вне страны – постоянный и официальный представитель;
- является гарантом Конституции, контролирует ее исполнение;
- определяет основные направления внешней и внутренней политики страны;
- является гарантом прав и свобод человека и гражданина в России;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- принимает меры по охране суверенитета государства.

Из анализа конституционных положений следует, что институт Президента занимает обособленное положение и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Можно сказать, что он стоит выше их, осуществляет не только координацию их деятельности, но и контролирует. Не смотря на сильную президентскую власть Россию относят не к президентским, а полупрезидентским республикам. При этом конституционная модель президентской республики в России и принципы взаимодействия властей выглядят таким образом, что путем сдержек и противовесов предотвращается превращение института Президента в режим личной власти, неподконтрольный народу или способный игнорировать иные ветви власти в государстве.

Одним из решающих факторов, определяющих особый правовой статус Президента, является его избрание непосредственно народом путем тайных прямых выборов, что дает основание говорить о нем как о непосредственном представителе всего народа России. Если депутаты избираются от отдельных групп населения (по округам),

Правительство и судьи назначаются, то Президент получает свою власть непосредственно «из рук» всего многонационального населения страны. Власть Президента носит непосредственный характер, а не производный как у других органов и должностных лиц государственной власти.

При рассмотрении правового положения Президента надо учитывать, что его полномочия изложены не только в 4 главе, но и в других статьях Конституции РФ.

Правовой статус Президента России имеет некоторые особенности:

- не является главой исполнительной власти (как в США), выступая скорее гарантом разделения властей и координатора их отношений;
- имеет большое влияние на назначение премьер-министра и меньше чем президент Франции зависим от соотношения политических сил в парламенте;
- не связан обязательствами ни с одной из партий и опирается на собственный аппарат (администрация Президента и Совет безопасности и др.), формируемый на профессиональной, а не на партийной основе и назначаемый самим Президентом.

Не являясь главой какой-либо ветви власти, Президент, тем не менее, благодаря своим исключительным полномочиям и характеру взаимоотношений с другими должностными лицами и органами государственной власти оказывает непосредственное влияние на их деятельность.

В силу своего особого положения и характера функций, Президент сочетает отдельные черты всех трех ветвей власти:

- издает указы, которые могут быть направлены как на восполнение пробелов в законодательстве, так и для выполнения им конституционных задач, выступает с законодательной инициативой, подписывает принятые Государственной Думой законы и может вносить предложения об изменении и дополнении действующих законов, назначает референдум;
- имеет полномочия исполнительной власти по руководству ми-

нистерствами и ведомствами, подчиненными только ему, а также осуществляет отдельные функции, присущие исполнительной власти (например, может отменять постановления Правительства и принять решение о его отставке, решает вопрос о приеме в гражданство, вопросы обороны и безопасности, иностранные дела, имеет свою администрацию и т.п.);

- Президент решает вопросы помилования в последней инстанции и тем самым может изменить приговор суда, что является только прерогативой вышестоящего звена судебной власти. Представляет Совету Федерации для назначения кандидатуры судей.

Исходя из особенной деятельности Президента, можно выделить две стороны его статуса: как руководящий орган государства (подписывает законы, издает указы, назначает судей и др.) и как высшее должностное лицо (председательствует на заседаниях Правительства, Совета Безопасности, является Верховным главнокомандующим и др.).

Вместе с этим Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти не только различных ветвей, но и разных уровней. Как глава государства, не принадлежащий ни к одной из ветви власти, Президент выступает арбитром при разрешении конфликтов и разногласий между ветвями власти, между органами государственной власти федерального уровня и субъектов Федерации, между органами власти разных субъектов Федерации (ст.85 К.).

Полномочия Президента, изложенные в Конституции РФ словно можно объединить в отдельные группы:

- в сфере правового статуса личности;
- связанные с федеративным устройством;
- в отношениях с законодательной властью;
- в отношениях с органами исполнительной власти;
- связанные с отношениями с судебной властью;
- полномочия в военной сфере;
- по урегулированию чрезвычайных ситуаций;

- полномочия в области внешней политики.

Таким образом, по конституционным параметрам в России существует смешанная форма государственного правления, сочетающая элементы президентской и парламентской республики. При этом особенностью является стремление поставить Президента над всеми ветвями власти не в качестве лица, сосредотачивающего в своих руках всю полноту власти, а в роли координатора и арбитра отношений между законодательной, исполнительной и судебной властью.

Несмотря на особое положение Президента в системе государственной власти и исключительный характер его полномочий, его власть имеет пределы благодаря принципу сдержек и противовесов. Так, например, его исключительное право на введение военного или чрезвычайного положения: указ Президента об их введении незамедлительно должен передаваться на утверждение Совету Федерации.

Согласно Конституции РФ, кандидатом на пост Президента может быть гражданин РФ, достигший 35 лет и проживающий непрерывно на территории России не менее 10 лет, имеющий высшее образование. При этом существуют некоторые особые ограничения. Не может быть кандидатом лицо, прекратившее ранее исполнение обязанностей Президента в результате:

- отставки,
- стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять эти обязанности,
- отрешения от должности.

В России на выборах Президента РФ баллотировалось от 6 до 11 кандидатов. После принятия ФЗ о политических партиях правом выдвижения кандидата на этот пост обладают политические партии или инициативные группы избирателей (не менее 500 чел.), которые должны собрать 2 млн. подписей избирателей в поддержку кандидата. Не обязателен сбор подписей для партий, имеющих фракции в Государственной думе.

В соответствии с действующим законодательством выборы Президента проходят по мажоритарной (фр. Majoritee – большинство) системе абсолютного большинства (различают Мажорит. и.с. абсо-

лютного большинства — более $\frac{1}{2}$ всех голосов, относительного — большее между кандидатами и квалифицированного- $\frac{2}{3}$, $\frac{3}{4}$ всех голосов), т.е. более половины всех поданных голосов избирателей в первом туре. При повторном голосовании, как это было в 1996 г. на выборах Ельцина Б.Н., достаточно относительного большинства голосов между двумя кандидатами.

На выборах Президента России 14 марта 2004 г. в первом туре из 6 кандидатов действующий Президент РФ Путин В.В. (самовыдвижение) получил абсолютное большинство голосов — 73,28 % при явке избирателей в 62,28 % всего населения Дмитровского района).

Согласно ст.82 Конституции РФ, избранный Президент вступает в должность с момента принесения присяги. Вопрос вступления Президента в должность регулируется ст. 60 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». Принесение присяги Президентом — инаугурация (лат. — посвящение, вступление в должность) — является формальным мероприятием государственного значения, фиксирующим официальное вступление законно избранного народом в ходе голосования Президента. Приведение к присяге президента проходит обязательно в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной думы, судьи Конституционного Суда РФ. Присутствие представителей иностранных государств, часто на инаугурации присутствуют главы и равные им по рангу должностные лица, носит символический характер признания ими вновь избранного Президента как главы государства и символизирует дружественное отношение к его кандидатуре.

Срок полномочий вновь избранного Президента ограничен Конституцией и составляет 4 года. Пост Президента не может занимать одним лицом более двух сроков подряд.

Прекращение полномочий Президента возможно в случае:

- по истечении установленного Конституцией срока;
- в случае его отставки — добровольный уход с поста подписанием письменного заявления (31.12 1999 г. — Ельцин Б.Н.);
- в связи со стойкой неспособностью по состоянию здоровья выполнять эти обязанности;

- в результате отрешения от должности (в связи с совершением тяжкого преступления), который предусматривает особый порядок и процедуру импичмента, в котором участвуют Государственная Дума (2/3 голосов), Совет Федерации, Верховный Суд и Конституционный Суд.

Согласно Конституции РФ, Президенту предоставляются определенные льготы и гарантии. Он обладает неприкосновенностью (ст.91): никто не может применять в отношении Президента физического или психического насилия, он не может задерживаться, обыскиваться, арестовываться.

Президент не может быть привлечен к любому виду правовой ответственности пока он состоит в должности, да и после это проблематично в силу ФЗ. Президент, как высшее должностное лицо государства, в принципе ни перед кем не несет ответственности, над ним нет никого кроме народа его избравшего.

Формой выражения полномочий Президента является издание им двух видов нормативных актов: указов и распоряжений.

6.3. Роль законодательной власти в управлении государством

Вопросам законодательной власти в Конституции РФ посвящена 5 глава. Расположение её сразу после положений о президенте и перед разделом о Правительстве указывает на значение представительной и законодательной власти, а также ее место в системе разделения властей. Высшим законодательным органом российского государства является Федеральное Собрание. Конституция (ст.94) прямо называет Федеральное собрание парламентом России и тем самым утверждает его представительный и законодательный характер.

Правовой статус Федерального Собрания раскрывается не только в 5 главе Конституции РФ, но и в других её разделах, а также иных федеральных конституционных актах, посвященных Федеральному Собранию.

Федеральное Собрание, как законодательная власть России, состоит из двух палат: верхней - Совет Федерации (178 человек - по два представителя от субъекта) и нижней — Государственная дума (435 депутатов). Обе палаты создают внутренние структурные органы — комиссии. Такая структура Федерального Собрания связана прежде всего с федеративным устройством нашего государства и принципами его образования. Почти все федерации в мире имеют двухпалатную систему. В очень редких случаях (в прошлом ЮАР, Югославия) парламент насчитывает большее число палат от 3 до 6. Иногда в понятие парламента вкладывается тройственность содержания: Великобритания — две палаты и монарх, в Индии — две палаты и президент. В некоторых странах мира однопалатные парламенты, которые имеют свои названия; Всекитайское собрание народных представителей, Народное собрание в Египте, фолькетинг в Дании, риксдаг в Швеции). Почти во всех странах одна палата именуется палатой депутатов, а другая сенатом. Как правило, нижняя палата депутатов имеет больше полномочий, чем верхняя.

Каждая из палат Федерального Собрания России имеет свои особенности по порядку формирования, процедуре работы, кругу полномочий. Здесь также незримо присутствуют принцип разделения властей и система сдержек и противовесов, только в другом аспекте внутри одной ветви власти.

Государственная Дума формируется на основе выборов. 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, когда общее число избирателей делится на 225 округов. Другая половина (225) избирается по федеральному округу пропорционально количеству голосов, поданных в федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями и блоками. К распределению мандатов в этом случае допускаются только списки, получившие не менее 5 % голосов избирателей, принимавших участие в выборах.

Такая система выборов называется смешанная. Она соединяет два принципа: принцип большинства (мажоритарность) и пропорциональности (для партийных списков).

Конституция установила три требования для депутатов (кандидатов): гражданство РФ, возраст 21 год и наличие права участвовать в выборах и избираться признанием судов недееспособным и содержание в местах лишения свободы по приговору суда).

Парламент России, как и в большинстве зарубежных государств, единственный коллегиальный законодательный орган государства. В странах где нет парламента законодательством занимается монарх — султан, король, эмир (катар, Саудовская Аравия, Оман), или совет монархов (эмиров) составных частей федерации (ОАЭ). В мусульманских странах такие законодательные акты называют низамами, так как считается, что все законы (кануны) содержатся в Коране.

В отдельных странах мира законы могут приниматься надпарламентскими (Туркменистан — Халк Маслахаты) или подпарламентскими (Греция, Италия, Испания, Португалия и др.) органами, так называемыми решающими комиссиями, а также на основе делегирования полномочий (делегированное законодательство).

Управление государством Парламент как законодательная ветвь власти в России, как и в других странах, осуществляет прежде всего путем принятия законов и иных правовых актов, а также участия в формировании государственных органов (назначение председателя Правительства, назначении судей Конституционного суда и др.) на разных уровнях и осуществления контрольных функций (счетная Палата — бюджет, соблюдение и исполнение законов).

Выполнять функции в системе государственного управления Федеральное Собрание может только в совокупности обеих палат. Законодательный акт принятый Государственной Думой считается принятым Федеральным Собранием только после его утверждения Советом Федерации и подписания Президентом. Хотя подпись Президента носит согласительный характер и одобрения закона, а также своего рода распоряжение исполнительным органам к неукоснительному его исполнению. В отдельных случаях достаточно участия только одной палаты: половина ЦИК РФ избирается каждой палатой отдельно. Индивидуальные действия депутатов (запрос в государствен-

ный орган) является использованием прав парламентария, а не Парламента, хотя бы потому, что Парламент коллегиальный орган.

Участие Парламента в управлении государством проявляется в его функциях.

1. Является органом народного представительства всего и выражает суверенитет населения страны.

2. Только Парламент вправе от имени народа осуществлять законодательствование и принимать законы, имеющие высшую силу в государстве не только для граждан, но и для органов государственной власти. Тем самым осуществляет регулирование общественных отношений в обществе, в чем проявляется верховное руководство государственными делами.

3. Участвует в формировании, роспуске, освобождении других высших органов и должностных лиц государства и субъектов Федерации.

4. Осуществление парламентского контроля в отношении органов исполнительной власти и в различных сферах общественной жизни.

5. Объявление амнистии является исключительной компетенцией Парламента (около 15 раз).

6. Деятельность в сфере внешней политики проявляется в заслушивании посланий Президента, участие в международных межпарламентских слушаниях и др.

7. Государственная Дума вправе обращаться в Конституционный Суд с запросами о соответствии законодательных и нормативных актов Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти и субъектов Федерации.

Все свои полномочия Федеральное Собрание осуществляет на своих заседаниях во время сессий (весенняя с 12.01 по 20.06 и осенняя с 01.09 по 25.12). Принятие закона происходит по определенной процедуре. Законодательный процесс — это система действий в парламенте, завершающаяся принятием закона или отклонением его проекта. Обсуждение закона происходит в трех чтениях, которые могут быть проведены в отдельных случаях в один день.

Принятые законы подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

6.4. Правительство России как субъект государственного управления

Законы, принятые Парламентом, подлежат исполнению на всей территории государства. С целью обеспечения исполнения законов создаются органы исполнительной власти: федеральные и субъектов Федерации, которые образуют систему органов исполнительной власти.

Система органов исполнительной власти — это юридически упорядоченная, внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения между ними компетенции и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории России. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни.

Единая система органов исполнительной власти действует только в пределах ведения Федерации и совместного ведения с субъектами Федерации. В этих рамках исполнительные органы субъектов находятся в подчинении Правительству и соответствующих министерств, и ведомств. Федеральные органы в субъектах Федерации могут создавать свои территориальные органы.

В рамках федеральных органов исполнительной власти можно выделить два уровня органов: руководящие органы (Президент, Правительство РФ) и органы государственной администрации (министерства и ведомства).

Правовой базой для государственного органа являются нормы Конституции РФ, соответствующих законов, положений и иных нормативных актов. Построение и функционирование органов исполнительной власти основывается на принципах федерализма, централизации и децентрализации, законности, гласности, единоначалия, коллегиальности и персональной ответственности.

Правосубъектность органа исполнительной власти возникает одновременно с его образованием и определением компетенции, а прекращается в связи с упразднением. Административно-правовой статус органа исполнительной власти состоит из трех блоков:

- целевой — включает нормы о целях, функциях, задачах и принципах деятельности;
- организационно-структурный — правовые предписания, регламентирующие порядок образования, реорганизации и ликвидации; структуру; линейную и функциональную подчиненность;
- компетенционный — совокупность властных полномочий и подведомственности (компетенция в области планирования, контроля и др.).

Органы исполнительной власти разнообразны, что связано с различными сферами их деятельности, объемом компетенции и т.д., что дает возможность группировать их по различные основания.

1. По уровню функционирования (федеративному устройству):

- федеральные органы (Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные надзоры, департаменты, главные управления, агентства);
- органы исполнительной власти субъектов Федерации (президенты, губернаторы, правительства и т.д.);
- региональные органы (представители Президента, управления федеральных министерств и ведомств в федеральных округах, командующие военными округами, т.д.)

2. По характеру компетенции:

- с общей компетенцией — управление всеми отраслями сферы деятельности (Правительство РФ, президенты республик, губернаторы и т.п.);
- со специальной компетенцией:
 - а) отраслевые органы — руководство отдельной сферой или отраслью управления; внутриотраслевые органы — в рамках от-

расли руководство определенным участком (территориальные органы федеральных министерств);

б) межотраслевые органы (функциональной компетенции) — выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления (Госкомстат, стандартизации и др.);

в) органы смешанной компетенции — имеющие признаки отраслевой и межотраслевой компетенции (Минздрав в МВД и в Минобороны).

В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть на федеральном уровне осуществляется Правительством РФ, структурное содержание определяется и состав которого назначается Президентом России. Аппарат органов исполнительной власти самый многочисленный в сравнении с другими ветвями власти, что в первую очередь связано с функциями и направлениями деятельности.

Состав Правительства зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, предопределяемой целями и задачами деятельности в соответствующий период. Правительство состоит из Председателя, его заместителей и федеральных министров, назначаемых Президентом по представлению Председателя Правительства. Президент может самостоятельно вводить должность федерального министра, не являющегося руководителем федерального министерства. Число заместителей определяется Президентом. В качестве постоянного органа Правительства действует его Президиум, состоящий из Председателя, его заместителей, федеральных министров финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внутренних дел, федерального министра — руководителя Аппарата Правительства. При Правительстве для решения оперативных вопросов образована и действует Комиссия Правительства по оперативным вопросам во главе с Первым заместителем Председателя Правительства.

Сущность исполнительной власти, заключающаяся в оперативном повседневном распорядительстве и исполнительской роли в гос-

ударственном управлении, раскрывается через ее многообразные функции:

- контроль за соблюдением правовых норм и общеобязательных правил в целях обеспечения правопорядка и законности в государственном управлении;
- управленческая и организационная деятельность по исполнению законов и реализации государственной политики в различных областях общественной жизни;
- административное нормотворчество в подзаконодательной форме;
- административное правоприменение, осуществляемое в двух формах:
 - а) оперативно-исполнительная — реализация предписаний правовых норм и позитивное регулирование с помощью индивидуальных правовых актов;
 - б) юрисдикционная деятельность, осуществляемая административными средствами и направленная на разрешение управленческих конфликтов, охрану правовых норм, обеспечение их исполнения и профилактику правонарушений;
- осуществление разрешительной политики государства (лицензирование, регистрация, сертификация и т.п.);
- охрана правопорядка, обеспечение безопасности граждан и общества (полицейская функция);
- информационно-аналитическая деятельность.

Осуществление исполнительной власти происходит в различной форме. Форма осуществления исполнительной власти — это внешнее выражение действий, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) в процессе исполнительно-распорядительной деятельности в рамках их компетенции и вызывающие определенные последствия. Существующие формы.

1. *Правовые* — всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия. По своему содержанию к ним относятся:

- правотворческая управленческая деятельность — создание, изменение, отмена или усовершенствование правовых актов;

- правоприменительная деятельность – разрешение конкретных управленческих дел на основе соответствующих правовых норм.

2. *Неправовые* (организационные) – не влекут прямых юридических последствий. Они могут подразделяться на:

- осуществление организационных действий, возникающих в повседневной деятельности органов исполнительной власти (разработка программ, работа с кадрами, контроль и т.п.);
- решение материально-технических задач вспомогательного характера в управленческой деятельности (пр. - ведение делопроизводства).

3. *По целям использования:*

- внутренние – решение организационно-штатных вопросов, управление структурными подразделениями внутри управленческого органа, руководство сотрудниками;
- внешние – обеспечение выполнения функций, возложенных на исполнительный орган.

3. *По способу выражения:*

- словесные (письменные и устные);
- конклюдентные (жесты, сигналы, знаки и т.п.).

Осуществление исполнительной власти может происходить в других формах:

- составление и предоставление отчетов (декларации в налоговую инспекцию и т.п.);
- осуществление государственной регистрации (охотничье оружие и др.);
- выдача документов, подтверждающие специальные права субъектов (лицензирование);
- совершение иных юридически значимых действий.

Исполнительно-распорядительная деятельность носит подзаконный характер. Она должна осуществляться только на основе закона, во исполнение закона и в рамках закона. Исполнительная власть не только исполняет законы, но и действует (распоряжается от имени

государства) в установленных законом пределах. Правовой базой для деятельности исполнительной власти служит административное право.

Важную роль играют органы исполнительной власти в формировании условий для реализации административно-правового статуса граждан. Они непосредственно должны решать вопросы обеспечения гарантий прав и свобод граждан.

В пределах своей компетенции эти органы:

- издают правовые акты, влияющие на реализацию административно-правового статуса;
- сами реализуют исполнение нормативно-правовых актов, влияющих на административно-правовой статус граждан;
- содействуют гражданам в реализации их прав и свобод;
- осуществляют охрану и защиту прав и свобод граждан от нарушений.

6.5. Судебная власть в государственном управлении

В различных странах создаются и действуют различные по форме государственные и частные юридические организации, которые осуществляют в обществе разнообразную юридическую деятельность. Особое место среди них занимают государственные суды, которые наделены государственными полномочиями и представляют собой одну из ветвей государственной власти.

Судебная власть обладает только ей присущими свойствами и отличается от других ветвей власти способами осуществления своей деятельности. Она не устанавливает нормативных правил поведения в обществе как законодательная власть и не занимается исполнением законов как исполнительная ветвь.

Для судебной власти присущи характерные черты. Деятельность суда носит конкретный характер в особой процессуальной форме, установленной законом и нарушение которой приводит к незаконности принимаемых судом решений. Сфера деятельности суда – разрешение конфликтов в общественных отношениях, при разрешении которых суд действует от имени государства («Именем Российской

Федерации») и использует государственную власть. Суды, осуществляя правосудие, обеспечивают верховенство закона, господство права в обществе.

Особенностью судебной власти является то, что она осуществляется не через деятельность конкретного государственного органа или учреждения, а судебным присутствием в судебном заседании единолично судьей или коллегией судей. Участие присяжных и народных заседателей в принятии решения касающегося ограничения прав и свобод граждан и юридических лиц также характерно только для судебной власти. В заседании коллегии министерства с правом решающего голоса не могут участвовать граждане.

Полномочия судебной власти носят исключительный характер, поскольку таких полномочий нет больше ни у одной ветви власти: от наложения штрафа, лишения родительских прав до отмены законодательного акта, лишения свободы и даже жизни.

Вместе с тем судебная власть слабее чем законодательная, опирающаяся на поддержку населения, избирателей, или исполнительная, обладающая силовыми средствами для выполнения своих функций.

Отличительной чертой судебной власти является не политический характер деятельности. Если законодательная и исполнительная ветви власти тесно связаны с политикой в обществе: от формирования до принятия решений о направлении деятельности, то при осуществлении судебной власти это не только не допустимо, но и прямо запрещено законом.

Для судебной системы характерна более высокая степень стабильности, бюрократизма и консерватизма, чем для других ветвей власти, где надо принимать оперативные решения на основе складывающейся ситуации в обществе, государстве, в мире. В тоже время, суд защищая законные права и интересы граждан, обеспечивает защиту государственной власти, поддерживает легитимность государственного управления. Одновременно суд выполняет идеологическую роль в обществе, воспитывая уважение граждан к закону, спо-

способствует укреплению правопорядка в обществе (функция исполнительной власти).

В соответствии с Конституцией РФ (ст.118) правосудие в России осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Для выполнения этого конституционного требования в РФ создана и действует судебная система, которая состоит из Федеральных судов (Конституционный, Верховный, верховные краевые, областные городские и т.п., военные и специализированные суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды - ВАС, суды округов, субъектов РФ) и суды субъектов Федерации (конституционные (уставные), мировые судьи). Все суды составляют единую судебную систему государства, образованных на общих принципах, в соответствии с федеральным законодательством.

Все виды судов имеют свою сферу деятельности и, следовательно, свои особенности формирования, деятельности и специфику принимаемых ими решений.

Конституционный Суд назначается из 19 судей на 15 лет без права их повторного назначения. Предельный возраст 70 лет. Конституционный суд осуществляет только последующий контроль по решениям вступившим в законную силу правовым актам.

Основная задача Конституционного суда охрана и защита Конституции РФ, осуществление контроля за соответствием решений, законодательных и нормативных актов требованиям Конституции РФ. Решения суда принимаются коллегиально открытым голосованием в совещательной комнате, при этом судьи не имеют права воздерживаться от голосования.

Верховный Суд — является высшим судебным органом среди судов общей юрисдикции, рассматривающих гражданские, административные, уголовные дела в первой и второй инстанции. Верховный Суд, например, рассматривает жалобы на ненормативные акты Президента РФ, Правительства, Федерального Собрания и др., дает разъяснения по судебной практике. Другие суды общей юрисдикции создаются по территориальному признаку в субъектах Федерации,

административно-территориальных единицах (районные суды), или в особых судебных округах (межмуниципальные в крупных городах, мировые суды участков).

При судах общей юрисдикции образуются суды с участием присяжных заседателей, которые рассматривают только уголовные дела с предполагаемым суровым наказанием. Приговоры таких судов обжалуются только в Верховном Суде.

Мировые судьи — это суды общей юрисдикции субъектов Федерации, входящие в единую судебную систему государства. Одни судья назначается на участок с населением 15-30 тысяч человек.

В систему судов общей юрисдикции входят военные суды, создаваемые в местах дислокации воинских частей и учреждений. Им подсудны дела, стороной в которых являются военнослужащие или лица, проходящие военные сборы.

Арбитражные суды рассматривают хозяйственные споры.

Действующим законодательством допускается создание специализированных судов по рассмотрению гражданских дел (налоговых, трудовых споров и др.), но в настоящее время этот вопрос пока не решен.

**ТЕМА 7. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ
В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ**

7.1. Социальная природа государственного аппарата

Люди создают государство для защиты своих личных прав и свобод, что является социальной функцией государства. Необходимость государства вытекает из того, что люди, разные по своей природе, уровню развития и ряду других причин, воспринимают и используют жизненные ситуации каждый по-своему, иногда в ущерб интересам других.

Как форма общества, государство выступает одновременно структурой и механизмом общественного самоуправления. К сожалению, десятилетиями в нашей стране формировалось мнение о сверхъестественности людей, находящихся у власти, что приводило к удалению государства от общества, народа. Между тем, государство тесно связано с обществом, практически все его граждане обращались для решения своих вопросов в государственные органы, государственно-правовые институты создаются обществом для ведения общественных дел, и люди, занимающие различные государственные посты, воспитываются и выдвигаются обществом. Каков человеческий потенциал самого общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления. Государство должно иметь только те институты, которые служат интересам общества, а в решении задач государства и их осуществлении должно принимать все общество. Поэтому открытость государства обществу и степень вовлечения граждан в государственные дела характеризуют уровень развития государства как демократического и правового.

Особенность государства как социального института заключается и в том, что через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер. Государству принадлежит легитимная монополия на законотворчество и принуждение. Именно властная сила государства с помощью права, закона способна обеспечить защиту и сохранность прав и свобод каждого гражданина.

С появлением государства появляется и особая группа людей, занимающаяся управленческими вопросами. Для обеспечения реализации своих целей и функций государство создает и содержит специ-

альный аппарат — совокупность людей, профессионально занимающихся выполнением функций государства. Одна часть обслуживает законодательство, исполнение законов и судебную защиту граждан, а другая осуществляет контроль соблюдения законов, поддерживает внутренний правопорядок и обеспечивает внешнюю безопасность государства. Существование государственного аппарата является неотъемлемой частью государства и одним из его признаков.

Государственный аппарат — это система государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей власти, различные формы и методы государственного воздействия. «Клеточка» государственного аппарата — это государственный служащий.

Структура государственного аппарата зависит:

- от организации государственной власти (в тоталитарных социалистических странах отрицается разделение властей);
- от политико-территориального устройства государства (унитаризм, федерализм, существование автономных образований);
- от деления на органы и должностные лица, осуществляющие властные полномочия (например, парламент, судьи), и органы, и должностные лица, образующие обслуживающий аппарат (например, аппарат Правительства РФ, канцелярии судов, эксперты — советники министерств).

С точки зрения разделения властей в аппарате управления государства различаются органы (а иногда — и должностные лица) законодательной, исполнительной и судебной власти. В странах тоталитарного социализма, где принята иная концепция, различаются органы государственной власти, органы государственного управления, суда и прокуратуры.

Органы законодательной власти представлены общегосударственными парламентами (а в некоторых странах, например, Индонезии и Туркмении, также надпарламентскими органами), законодательными собраниями субъектов федерации и политических автоно-

мий. Между высшими и низшими представительными органами нет административного подчинения. Согласованность действий обеспечивается в результате принятия вышестоящими парламентами законов, обязательных и для нижестоящих представительных органов. К парламентам примыкают некоторые другие органы, не входящие в понятие парламента (аппарат, обслуживающий палаты парламента и их постоянные комиссии, счетная палата, уполномоченный по правам человека и т.д.).

Исполнительная власть организована по-разному. В некоторых странах по конституции она принадлежит монарху, но на деле в парламентарных монархиях (Великобритания, Япония и др.) он власти не имеет. Государственный аппарат в таких странах фактически возглавляет правительство (премьер-министр). В дуалистических монархиях монарх реально управляет страной (Иордания и др.), а в абсолютных монархиях (Саудовская Аравия, Оман и др.) в руках монарха находится вся полнота власти.

В республиках исполнительная власть обычно принадлежит президенту, но ее реальное осуществление зависит от формы правления.

В президентских республиках (Бразилия, США, Египет и др.) президент одновременно является главой государства и главой исполнительной власти. Он возглавляет государственный аппарат, делегируя министрам те или иные полномочия, а те, в свою очередь, делегируют их нижестоящим государственным служащим. Правительства как коллегиального органа в президентских республиках обычно нет, а если оно есть (Египет и др.), то премьер-министр, назначаемый и смещаемый президентом без ведома парламента, является так называемым административным премьером. Он действует по поручениям президента, а фактическим главой правительства остается президент. В парламентарных республиках, например, в Индии или Германии, государственный аппарат возглавляет правительство. Нормы конституций, предоставляющие широкие полномочия президентам, парируются другими нормами тех же конституций, согласно которым президент должен действовать только по совету правительства и все его акты недействительны, если на них нет дублирующей подписи премьер-министра (правило контрасигнатуры).

В полупрезидентских республиках иная ситуация. Бывает, что существует «двухголовая» исполнительная власть — она принадлежит и президенту, и правительству (Франция и др.). В России руководство государственным аппаратом тоже разделено. «Силовые» министерства и ведомства (обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, службы безопасности и т.д.), некоторые другие министерства (иностранных дел, юстиции) находятся под непосредственным руководством президента, другими руководит правительство.

Среди ветвей власти исполнительная власть обладает самым разветвленным и многочисленным аппаратом, самым большим штатом государственных служащих. По нашим подсчетам, с учетом военно-служащих, полиции (милиции), других формирований (например, по ликвидации чрезвычайных ситуаций) он нередко в сто раз превышает численность вместе взятых парламентариев и судов вместе с обслуживающим их аппаратом. В системе исполнительной власти действует исполнительная вертикаль: административное подчинение нижестоящих вышестоящим.

К исполнительной ветви власти примыкают материальные придатки государства: армия, полиция (милиция), служба государственной безопасности, разведка и контрразведка, тюрьмы. По существу, это особые виды государственных организаций. Они в значительной степени усиливают исполнительную власть.

Судебная ветвь власти имеет свой специфический аппарат. В одних странах это сами судьи и обслуживающие суды, технические служащие (секретари судебных заседаний, канцелярия и т.д.), в других — так называемые следственные судьи (в некоторых странах это следователи, не входящие в состав собственно судебного корпуса), прокуроры при судах и подчиненные судьям судебные коменданты, приставы, обеспечивающие порядок судебных заседаний. Существуют разные звенья судов (низовое, среднее, верховные суды), но при рассмотрении и решении конкретных дел в отличие от чиновников исполнительной власти суды и судьи не подчинены по вертикали.

Помимо органов и должностных лиц, относящихся к ветвям власти, примыкающих к ним, государственный аппарат включает струк-

туры с особым статусом. Иногда часть таких органов (избирательные комиссии (трибуналы), избирательный регистр) выделяют в качестве особой ветви избирательной власти (в некоторых странах Латинской Америки), иногда — контрольной власти (генеральные контролеры, генеральные ревизоры, генеральные атторнеи и т.д. со своими службами). Во многих странах есть омбудсмены — уполномоченные парламента по правам человека (Россия), по соблюдению правопорядка в армии (Германия), по охране окружающей среды (Канада) и др. Согласно конституциям и законам, они при исполнении своих полномочий независимы, не подчинены никакой другой власти. В России особое положение занимает Центральный банк, во Франции — Экономический и социальный совет, в Италии — Высший совет магистратуры, ведающий кадрами судейского корпуса, в Египте — консультативный совет ашшура и т.д. В России и в ряде других стран (Китай, Украина и т.д.) особое звено государственного аппарата образует прокуратура, которая в таких странах обособлена от судов. Ее главная задача — контроль соблюдения законности. Специфической частью государственного аппарата являются специализированные органы конституционного контроля (конституционные суды, конституционные советы и др.), а в некоторых мусульманских странах — органы религиозно-конституционного контроля (они не решают конкретные дела, а следят за соответствием законов Корану).

Существует множество классификаций, относящихся к государственному аппарату. Различаются органы и должностные лица общей компетенции (например, правительство, президент) и органы и должностные лица отраслевой компетенции (например, министры или уполномоченный по правам человека). Вопросами, относящимися к компетенции государства, занимаются центральные органы (например, парламент, министерства), а вопросами, относящимися к решению некоторых местных дел, — местные государственные органы (например, местные администрации в областях и районах Украины, назначаемые президентом). В качестве местных государственных органов (государственной власти и государственного управления) в странах тоталитарного социализма (Китай, КНДР, Куба и др.) рассматриваются советы и избираемые ими исполнительные комитеты.

Следует, однако, иметь в виду, что на местах отнюдь не всегда существуют местные государственные органы. Во-первых, во многих странах нет назначаемых на места чиновников общей компетенции (например, в Великобритании), но там создаются местные делегатуры министерств. Это отделы центральных отраслевых органов, расположенные на местах. Они не управляют местными делами, а выполняют на местах отраслевые общегосударственные полномочия. Во-вторых, наряду с ними действуют муниципальные (общинные и региональные) органы, штат которых состоит из муниципальных служащих. Это органы и должностные лица не государственной (т.е. власти всего общества), а публичной власти территориального коллектива. В общинах (низовом звене административно-территориального деления) обычно нет никаких государственных органов, есть только муниципальные, хотя в крупных общинах могут быть отделы министерств. Так обстоит дело и в субъектах РФ. В некоторых странах (Франция и др.) мэры общин, избранные муниципальными советами или населением общин (городов, других населенных пунктов, группы деревень), затем утверждаются правительством (министром внутренних дел) как представители государственной власти в данной общине, наделяются определенными государственными полномочиями. Однако они остаются, прежде всего, главами муниципалитетов.

В структуре государственного аппарата различаются коллегиальные и единоличные органы. Первые принимают решения коллегиально, в необходимых случаях большинством голосов (например, парламент или суд), вторые — единолично (президент, министр). Есть и другие классификации, о которых речь пойдет ниже.

Государственный аппарат имеет свои особенности в простом унитарном государстве (например, в Болгарии или Польше, имеющих только административно-территориальные единицы), в сложном унитарном государстве, включающем автономные образования (например, в Финляндии, где Аландские острова имеют свой местный парламент, принимающий местные законы), в региональном государстве, целиком состоящем из автономных единиц (например, Италия), и в государстве федеративном. Наиболее простой является

структура аппарата в простом унитарном государстве: один парламент (местных парламентов не существует), правительство и глава государства (президент или монарх), судебная система и система исполнительных органов, строго подчиненных по вертикали.

Вместе с тем структура государственных органов на местах может различаться в зависимости от того, является унитарное государство централизованным, децентрализованным или относительно централизованным.

В централизованном унитарном государстве на местах (кроме общих — низовых территориальных единиц, но в Индонезии и Таиланде — даже в общинах и кварталах городов) государственным управлением ведают назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, начальники районов, старосты деревень, правда, последние назначаются в Индонезии из числа трех лиц, выбранных в качестве кандидатов на должность старосты населением).

В децентрализованном унитарном государстве (например, в Великобритании, Швеции), а также в субъектах Федерации в России, США и др. на места чиновников общей компетенции не назначают. Решением вопросов общегосударственного значения там занимаются местные отделы (делегатуры) министерств (каждый отдел — только в рамках своей отраслевой компетенции), а местными делами ведают избранные гражданами муниципальные советы и муниципальная администрация.

В относительно централизованном унитарном государстве (например, во Франции) назначенных чиновников общей компетенции никогда не бывает в низовом звене — в общинах, они назначаются в округа, где нет выборного местного совета, в остальных звеньях действуют назначенные чиновники общей компетенции (префекты), делегатуры министерств и избранные советы.

В сложном унитарном государстве, имеющем в своем составе одно или несколько автономных образований, структура государственного аппарата не столь проста. Если это автономия политическая, то там действует свой законодательный орган (на Аландских островах в Финляндии, на Корсике во Франции, на острове Минданао на Фи-

липпинах и т.д.), правда, с довольно ограниченными полномочиями. Он обычно создает свой исполнительный аппарат, а в автономию глава государства или правительство назначает губернатора. Его полномочия обычно сводятся к контролю за соответствием деятельности органов автономии общегосударственным законам.

Если это административная автономия (два округа индейцев в Никарагуа, округа гагаузов в Молдавии, более 150 автономных районов, округов и уездов в Китае), то структура органов обычно мало отличается от общегосударственного стандарта управления на местах. В основном отличия касаются более широких полномочий автономии по сравнению с административно-территориальными единицами соответствующей ступени с целью учета в управлении местных особенностей.

Региональное государство (Италия, Испания, ЮАР, Шри-Ланка), целиком состоит из однотипных (Италия, ЮАР) или неодинаковых (Испания) автономных образований. Все они являются политическими автономиями (в Испании права мелких автономий по сравнению с крупными ограничены). По сравнению со сложным унитарным государством с политической автономией в региональном государстве структура государственного аппарата усложняется. Органы, которые действуют в одном или нескольких автономных образованиях на части территории унитарного государства с автономией, в региональном государстве существуют на всей его территории, состоящей из автономных единиц.

Наиболее сложным является государственный аппарат в федеративном государстве. По существу, он имеет двойственный характер - наряду с государственным аппаратом федерации имеются и государственные аппараты субъектов. Первый представлен общегосударственными законодательными, исполнительными, судебными и другими органами, а также федеральными государственными служащими, входящими в состав таких органов. Государственный аппарат субъектов федерации представлен их законодательными, исполнительными и иногда — своей системой судебных органов, действующих параллельно с системой судебных органов федерации (например, в США), однако во многих федерациях существует единая су-

дебная система (например, в Канаде). В России также имеется единая судебная система, но субъекты федерации учреждают свои конституционные (уставные) суды и мировые суды (мировых судей).

В деятельности государственного аппарата могут участвовать другие организации, учреждения, органы, если им поручаются отдельные функции органов государственного управления (одновременно передаются и материальные средства, необходимые для выполнения таких функций). Такая возможность предусмотрена, в частности, Конституцией РФ по отношению к органам местного самоуправления. В этом случае такие органы становятся как бы частью государственного аппарата, их решения и распоряжения приобретают государственное значение, а сами они в пределах переданных им функций находятся под контролем государства. Иногда отдельными функциями государственных органов наделяются общественные объединения. Чаще всего это общественные организации лиц творческих профессий, действующие в сфере культуры, иногда — объединения промышленников и торговцев (торгово-промышленные палаты, регистрирующие в некоторых органах товарные знаки, осуществляющие арбитраж по торговым делам).

7.2. Элементы и структура государственного аппарата

Понятие и элементы аппарата государственного управления

Ключевыми понятиями в системе государственного аппарата являются рассмотренные выше ветви власти, а более дробными — понятия государственной организации, государственного органа, государственного служащего (внутри последнего выделяется понятие должностного лица). По существу, это различные элементы государственного аппарата, его звенья. Следует учесть, что наряду с государственными органами и организациями существует много негосударственных организаций, органов, служащих (например, в общественных организациях, фирмах), которые не входят в состав государственного аппарата.

Государственная организация — обобщающее понятие. Сюда относятся государственные учреждения и предприятия. Различия между предприятиями и учреждениями состоят в их назначении, роли в

обществе, содержании основной деятельности. Главное в организации состоит не в наборе, количестве и качестве составляющих ее элементов, а в их взаимосвязях, взаимодействиях. Подсчитано, что если организация состоит из 4 элементов (руководитель плюс три подчиненных), то в ней возникают (в потенциале) 18 взаимосвязей, при 6 элементах $(1 + 5) = 100$, при 8 $(1+7) = 490$, при 10 $(1+9) = 2376$ и так по нарастающей — практически по принципу геометрической прогрессии.

Предприятия занимаются производственной деятельностью, учреждения — управлением и социальным обслуживанием населения. На государственных предприятиях существует администрация (ее органы), но ее функции сводятся к решению вопросов внутреннего управления, и она не выступает вовне как управленческий орган. Существуют разные виды предприятий по характеру своей деятельности (производственные, торговые и др.), по подчиненности и структуре (государственные, муниципальные, акционированные, унитарные и т.д.).

Учреждение (например, научно-исследовательский институт, государственная библиотека, государственное высшее учебное заведение, служба занятости — по трудоустройству) зачастую распространяет свою деятельность вовне, на лиц, другие учреждения, непосредственно не подчиненные ему, но, в отличие от государственного органа, оно занято преимущественно обслуживанием и не обладает государственно-властными полномочиями, правом принимать правовые нормативные акты. Имеются учреждения, ведущие подготовительную работу для принятия органами государства властных решений. К государственным учреждениям относят также вспомогательный, обслуживающий, внутренний аппарат государственных органов (например, управление делами, канцелярия).

Понятие государственного органа. Государственный орган — это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с его профилем работы) функций определенной ветви государственной власти.

В научных работах можно встретить различные характеристики госоргана.

1. *Функциональные* — с позиции выполнения определённые функции государства;

2. *Социологические* — как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения задач в сфере государственного управления;

3. *Юридические* — с позиции властных полномочий, наличия необходимой компетенции (совокупностью функций и полномочий) либо государственно-властных полномочий;

4. *Организационные* — делающие акцент на принадлежность к государственному аппарату, на ее внутреннее построение — организацию элементов и их взаимосвязей.

Наиболее общие признаки органа государства: выполнение публичных функций, включающих регулятивные, координационные и иные формы управленческой деятельности в определенной сфере, отрасли или регионе; учреждение и определение правового статуса данного органа вышестоящим государственным органом; право принимать управленческие решения в пределах конституции и закона; сложная внутренняя структура, аппарат органа часто состоит из подразделений (других органов) и всегда из государственных служащих в соответствии со штатным расписанием данного органа; финансирование из государственного бюджета; соподчиненность и отчетность перед органом государственной власти, учредившим данный орган. В России, в том числе в субъектах Федерации, и в зарубежных странах существуют разные виды государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Следует отличать государственный орган:

- от государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности;
- от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг;
- от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни.

ни.

В государственном органе создаются и реализуются управленческие решения и действия, в остальных — материальные, социальные и духовные продукты и услуги.

Структура государственного органа. Под структурой государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей. Структура государственного органа зависит от места органа в организационной структуре государственного управления, объема и содержания его компетенции и, соответственно, роли в управлении общественными процессами. Она всецело подчинена реализации компетенции государственного органа и строится сверху вниз. Для нее часто используется синоним «штатное расписание».

Структура государственного органа должна отвечать некоторым требованиям и формироваться на основе определенных правил:

- мобильности, в соответствии с которым численный состав и количество внутренних подразделений государственного органа устанавливаются по оптимальным критериям управляемости;
- оперативности, определяющее сложность внутренних и внешних связей государственного органа, быстроту и сохранность прохождения управленческой информации, своевременность принятия и организации исполнения решений;
- экономичности, которое обуславливает необходимость определения стоимости содержания аппарата управления и затрат на осуществление управленческой деятельности его сотрудниками.

В построении структуры государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры государственного управления с модификацией применительно к особенностям органа: линейное, функциональное, линейно-функциональное, программно-целевое. Добавляется линейно-

штабное, при котором в органе при руководящем звене создается специальное подразделение для его интеллектуально-информационного обеспечения.

Организационная структура государственного управления. Конкретные очертания, расположение и взаимодействие элементов, их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и их возможности организационная структура государственного управления получает под влиянием многих объективных и субъективных условий и факторов.

Традиционно по объектному основанию в оргструктуре государственного управления различают три «блока» органов управления: экономический, социально-культурный и административно-политический.

По отношению к организационной структуре государственного управления в качестве объективных выступают общественные функции государства, проводимая им государственная политика и возникающие на их основе цели и функции государственного управления.

Многое определяется также внутренними условиями и факторами, содержащимися в самом государственном управлении. Это — человеческий потенциал, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности.

Единой классификации государственных органов, действующих в сфере государственного управления, нет. Но можно выделить критерии, на основе которых она может проводиться:

- территориальный масштаб компетенции, исходя из которого органы делятся на федеральные (центральные), органы субъектов федерации, их местные органы, а также органы местного самоуправления;
- соподчиненное положение органов между собой, вследствие чего среди них различают вышестоящие и нижестоящие;
- порядок образования органов, по которому они подразделяются на образуемые (вышестоящим органом в рамках его компетенции) и избираемые (либо населением, либо представитель-

ным органом);

- характер и содержание компетенции, что ведет к разделению на органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции;
- порядок разрешения вопросов компетенции, служащий основанием для выделения органов коллегиального управления и органов единоличного управления.

По источнику финансирования иногда различают органы бюджетные и экономически самостоятельные (за счет отчислений от управляемых объектов).

Организационная структура государственного управления состоит из множества государственных органов, которые различаются между собой и в то же время могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, обозначают понятием «звено государственно-управляющей системы». Основными признаками, позволяющими относить государственные органы к тому или иному звену организационной структуры управления, служат известная идентичность (совпадение) их правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (как с управляемыми объектами, так и в рамках субъекта государственного управления).

В качестве звеньев организационной структуры государственного управления можно рассматривать: Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, другие центральные органы федеральной исполнительной власти; президентов, глав субъектов Федерации, правительства субъектов Федерации, министерства и другие органы исполнительной власти субъектов Федерации; исполнительные органы местного самоуправления.

Подсистемы государственных органов имеют как вертикальное построение (к примеру, федеральные органы исполнительной власти), так и горизонтальное (органы территориального управления субъекта федерации, города, района).

7.3. Орган исполнительной власти и его правовой статус

Понятие органа исполнительной власти. Среди субъектов управления органы исполнительной власти занимают особое место.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть, будучи составной частью государственной власти, осуществляется в Российской Федерации и в субъектах РФ. Органы местного самоуправления хотя и обладают административно-правовыми полномочиями, но не входят в систему государственной власти. Следовательно, под органами исполнительной власти понимаются органы, осуществляющие исполнительные функции только на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

Орган исполнительной власти — это государственное политическое учреждение, являющееся частью государственного аппарата и представляющее организованный коллектив людей, который, действуя от имени государства, обладает закрепленной за ним компетенцией по решению задач государства и общества, выполняет функции исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах и наделен для этого государственно-властными полномочиями.

Место каждого органа исполнительной власти среди других органов, конкретное назначение в системе государственного управления, закрепленная за ним компетенция, характер государственно-властных полномочий и другие обстоятельства обуславливают его правосубъектность, т. е. правовое положение органа как субъекта административно-правовых отношений. К характеристикам, определяющим правовой статус органа исполнительной власти, относятся: точное наименование органа; его положение в иерархии субъектов государственной власти, компетенция, т. е. совокупность юридически установленных прав и обязанностей (полномочий), вопросы подчиненности и взаимоотношения с ними; цели, задачи и функции органа; порядок его образования, реорганизации и упразднения; направления, формы и методы деятельности; структура органа; виды издаваемых им правовых актов и многое другое.

Несмотря на существенные отличия в правовом статусе различных органов исполнительной власти, всем им свойственны некоторые общие черты правового положения:

- административно-правовой статус органов исполнительной власти всегда определяется нормами законодательных и подзаконных актов;
- деятельность органов исполнительной власти всегда подзаконна;
- деятельность органов исполнительной власти всегда является исполнительной и распорядительной;
- подчиненность органов исполнительной власти в отличие от органов законодательной и судебной власти строится по вертикальному принципу.

Виды органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти можно классифицировать по ряду признаков и оснований.

1. По территории действия:

- федеральные органы исполнительной власти, которые распространяют свою деятельность на всю территорию Российской Федерации. Это Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты Российской Федерации и др.;
- органы исполнительной власти субъектов РФ, которые распространяют свое действие на территорию данного субъекта РФ (республики в составе России, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения — Москвы или Санкт-Петербурга); это правительства республик, министерства республик, администрации краев и областей, структурные подразделения администраций и др.;
- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (включая территориальные органы Правительства РФ), которые создаются федеральными органами для осуществления своих полномочий как на территории одного субъекта РФ, так и на территории нескольких субъектов РФ.

Примерами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих в пределах одного субъекта РФ, могут служить: отделения Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РФ в субъектах Федерации; управления Федеральной службы безопасности РФ в субъектах Федерации и др. Примерами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территориях нескольких субъектов РФ, являются: региональные таможенные управления Государственного таможенного комитета РФ, территориальные (региональные) органы Федерального горного и промышленного надзора России, управления железных дорог Министерства путей сообщения РФ и др.

2. По характеру компетенции:

- органы общей компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории всеми отраслями экономики, социально-культурной и административно-политической сфер: это Правительство РФ, правительства республик и некоторых других субъектов РФ, администрации краев, областей и др.;
- органы отраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории какой-либо одной отраслью экономики, социально-культурной либо административно-политической сфер (например, атомной энергией, здравоохранением, обороной, юстицией и т. д.); на федеральном уровне такими органами, как правило, являются министерства Российской Федерации; в субъектах РФ — министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты, главные управления, управления и др. (например, главное управление юстиции края);
- органы межотраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории вопросами, имеющими межотраслевое значение (например, стандартизацией и метрологией, статистикой, рынком ценных бумаг и т. д.). На федеральном уровне такой компетенцией наделены в основном государственные комитеты Россий-

- ской Федерации и федеральные комиссии России; в субъектах Федерации — государственные комитеты, комитеты, управления и др.;
- органы специальной компетенции, осуществляющие надзорные, контрольные, разрешительные и некоторые иные специальные функции (например, надзор за ядерной и радиационной безопасностью, мониторинг окружающей среды, обеспечение правительственной связи и информации и т. д.); на федеральном уровне органами специальной компетенции являются федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, в субъектах Федерации — службы, палаты и др. (к примеру, в структуре администраций ряда субъектов РФ существуют такие органы специальной компетенции, как лицензионная и регистрационная палаты);
 - органы внутриотраслевой (внутриведомственной) компетенции, права и обязанности которых распространяются на определенное направление работ внутри отрасли. На федеральном уровне такими органами являются службы, департаменты, главные управления, управления и другие подразделения федеральных органов исполнительной власти (например, Автомобильно-дорожная служба Министерства транспорта РФ); в субъектах РФ органы внутриотраслевой компетенции — управления, отделы и другие структурные подразделения органов исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции этих субъектов (например, Управление лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений Министерства образования республики в составе России, Управление лекарственного обеспечения Департамента здравоохранения администрации края, Отдел жилищно-коммунального хозяйства, Управления жилищной политики администрации области и др.).

3. По организационно-правовым формам и названию различают следующие органы исполнительной власти: правительства, кабинеты министров (имеющие статус правительств), министерства, государственные комитеты, комитеты, федеральные комиссии, феде-

ральные службы, российские агентства, федеральные надзоры, ведомства, администрации, мэрии, департаменты, главные управления и управления, службы, отделы, инспекции, палаты и др.

4. По порядку разрешения вопросов:

- единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются единолично руководителем данного органа (министерства, управления, администрации краев, областей и др.). Несмотря на то, что во многих единоначальных органах существуют коллегии, их решения проводятся в жизнь приказами руководителя органа, который и несет всю персональную ответственность за организацию работы (решения коллегий для руководителя единоначального органа носят совещательный, рекомендательный характер);
- коллегиальные органы, в которых подавляющее большинство вопросов, причем имеющих наиболее важное значение, обсуждается и разрешается только коллегиально; издаваемые при этом правовые акты являются актами органа, хотя подписываются его руководителем (типичные примеры коллегиальных органов – Правительство РФ и правительства республик в составе России) на коллегиальной основе осуществляют свою деятельность также государственные комитеты Российской Федерации и федеральные комиссии России.

5. По источнику финансирования:

- органы, финансируемые за счет федерального бюджета (госбюджетные органы);
- органы, финансируемые за счет бюджетов субъектов РФ.

Органы исполнительной власти России образуют систему. В систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства Российской Федерации (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти. К иным федеральным органам исполнительной власти относятся: государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, а также некоторые органы Президента РФ.

Правительство РФ — высший коллегиальный орган исполнительной власти, который возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Министерство Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в этой сфере работу других федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

Государственный комитет Российской Федерации, федеральная комиссия России — это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления их полномочий могут создавать территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют свою деятельность в субъектах Федерации, а также на территориях нескольких субъектов РФ.

ТЕМА 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

8.1. Понятие и принципы государственной службы

Люди создают государство для защиты своих личных прав и свобод, что является социальной функцией государства. Необходимость государства вытекает из того, что люди, разные по своей природе, уровню развития и ряду других причин, воспринимают и используют жизненные ситуации каждый по-своему, иногда в ущерб интересам других.

Особенность государства как социального института заключается и в том, что через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер. Государству принадлежит легитимная монополия на законотворчество и принуждение. Именно властная сила государства с помощью права, закона способна обеспечить защиту и сохранность прав и свобод каждого гражданина.

С появлением государства появляется и особая группа людей, занимающаяся управленческими вопросами. Для обеспечения реализации своих целей и функций государство создает и содержит специальный аппарат — совокупность людей, профессионально занимающихся выполнением функций государства. Одна часть обслуживает законодательствование, исполнение законов и судебную защиту граждан, а другая поддерживает внутренний правопорядок и обеспечивает внешнюю безопасность государства. Существование государственного аппарата является неотъемлемой частью государства и одним из его признаков.

Как форма общества, государство выступает одновременно структурой и механизмом общественного самоуправления. К сожалению, десятилетиями в нашей стране формировалось мнение о сверхъестественности людей, находящихся у власти, что приводило к удалению государства от общества, народа. Между тем, государство тесно связано с обществом, практически все его граждане обращались для решения своих вопросов в государственные органы, государственно-правовые институты создаются обществом для ведения общественных дел, и люди, занимающие различные государственные посты, воспитываются и выдвигаются обществом. Каков человеческий по-

тенциал самого общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления. Государство должно иметь только те институты, которые служат интересам общества, а в решении задач государства и их осуществлении должно принимать все общество. Поэтому открытость государства обществу и степень вовлечения граждан в государственные дела характеризуют уровень развития государства как демократического и правового.

В общественной мысли внимание общества к государственному управлению справедливо связывается с таким социально-правовым институтом как государственная служба. При этом всегда, когда говорится о государственной службе, имеется в виду не частные, а публично-правовые отношения, состоящие в том, что гражданин не только трудится в каком-либо государственном органе, а находится на службе у государства в целом. Человек служит государству, обществу, закону, а не «своим» начальникам, которые решают вопросы о его продвижении по службе. В этом проявляется особенность государственной службы, ее предназначение и производный от общества характер.

Государственная служба представляет собой практическое участие гражданина в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей, и осуществления полномочий по государственной должности. Именно исполнение, означающее не просто работу в определенный отрезок времени, отведенный на нее, или какое-либо количество подготовленных и подписанных документов, а формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом, государством и гражданином, отношений, способствующих достижению общественно значимых интересов каждого члена общества в демократическом правовом государстве. Именно такой подход к государственной службе позволяет осознать особенность правоотношений государства — государственного служащего — гражданина — общества. Именно в таком контексте понимается и развивается государственная служба в большинстве развитых демократических государств.

Отношение к государственной службе, к ее организации и регламентированию, к прохождению службы чиновниками служит показа-

телем устройства государства и его аппарата. Подход к понятию и организации государственной службы в зарубежных странах различен, однако значение ее для общества везде имеет важное значение и ей уделяется пристальное внимание, которое нельзя сравнить с положением в России. Объем и форма правового регулирования государственной службы в зарубежных странах различен. В наиболее развитых странах мира обеспечение устойчивости и стабильности институтов государственной службы сочетается с административными реформами. В Англии такая реформа была проведена в 1970 г., в США в 1978 г. был принят закон о реформе государственной службы, в котором особое внимание уделялось улучшению механизма комплектования кадров государственного аппарата. В США действующие акты, посвященные государственной службе, объединены в титуле 5 Свода законов. В США существует 18 категорий государственных служащих: первые 8 — технический персонал, следующие 6 — средний руководящий и технический персонал высшей категории (вспомогательный), 3 категории — высший руководящий состав. Особый интерес представляет собой введенная указанным законом «система заслуг», в соответствии с которой карьера служащих в США зависит, прежде всего, от результатов их деятельности.

В законодательстве Франции различаются понятия государственной и местной публичной службы. Германия также имеет систему законов о государственной службе. При этом отмечается исключительная законодательная компетенция федеральной власти в определении вопросов федеральной службы. В Италии действует закон-рамка о государственной службе 1983 г., содержащий основополагающие принципы, которые развиваются актами всех административных органов, включая коммуны (местные органы). Во всех странах цели государственной службы рассматриваются как упорядочение и повышение эффективности реализации государственной власти и государственного управления, а также соединение ответственности за исполнения государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы.

Россия позже других стран приступила к формированию системы государственной службы. Только Петр I впервые в России стал ре-

шать вопросы государственной службы. Его Указ от 4 февраля 1722 г. «Табель о рангах» заложил основу государственной службы в России. В этом указе были включены 94 наименования гражданских и воинских должностей, разделенных на 14 классов. Так, генерал-губернатор – 3-й класс, президент Коллегии (4 класс) были весьма внушительными чинами. Право на дворянство давал самый низший 14 класс. В «Табель о рангах» вносились изменения: например, в 1809 г. о необходимости сдавать экзамен для перехода в 8-й класс. В XIX веке были установлены и обращения к чиновникам: «ваше благородие» (9-14 класс), «ваше высокоблагородие» (5 класс), «ваше превосходительство» (3-4 класс), «ваше высокопревосходительство» (1-2 класс).

Вопросам государственной службы были посвящены различные указы, инструкции и циркуляры: «О безволокитном и правом вершении дел» (1719), «Об исполнительской дисциплине служащих государственных учреждений» (1724), «О существенных обязанностях всех чиновников и в особенности прокуроров, при исправлении должностей своих в Присутственных местах» (1765), «О порядке наложения административных взысканий за упущение по службе» (1849), «О сокращении делопроизводства и переписки по гражданскому управлению» (1852) и др.

Строгая регламентация элементов государственной службы, однако, мало помогала искоренению пороков управленческих чиновников: волокитства, взяточничества, формализма, служебных подлогов.

В годы советской власти также издается много нормативных актов посвященных государственной службе. Постепенно эти акты консолидируются в трудовом законодательстве. В этот период отношения между работником (служащим) государственного органа и самим государственным органом регулировались в основном только трудовым законодательством. На общем фоне нормативных актов советского периода наиболее значимым в 1967 г. становится «Единая номенклатура должностей служащих». В ней закрепляется перечень должностей служащих, занятых в отраслях народного хозяйства и органах хозяйственного и государственного управления. С учетом

характера труда должности были поделены на три крупные группы: руководители, специалисты и технические работники, которые были исходными для составления штатных расписаний учреждений. Несмотря на множество нормативно-правовых актов по вопросам государственной службы, государственная служба, охватывающая именно персонал государственного управления, так и не была создана.

Понятие государственной службы в нашей стране формировалось и развивалось исторически. Долгие годы считалось, что в рамках государственной службы регулируются такие вопросы, как установление должностей в государственных органах, правил и способов замещения должностей, подбор работников, определение сроков службы, правил увольнения. При таком подходе государственная служба охватывала все категории работников, занятых не только в государственном аппарате, но и в учреждениях и организациях как объектах управленческого воздействия. Попыткой ограничить ее содержание была трактовка государственной службы как специфического организационно-правового средства формирования и организации работы личного состава всего государственного аппарата.

После распада СССР только 05.07.1995 г. Государственной Думой был принят ФЗ «Об основах государственной службы в РФ», в котором давалась нормативная характеристика государственной должности и классификация, основы правового положения государственного служащего, порядок прохождения службы и др.

Государственная служба — это комплексный правовой институт, состоящий из норм различных отраслей права (финансового, трудового, административного и др.). На сегодняшний день законодательство России о государственной службе состоит из Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных актов, а также конституций, уставов, законов и нормативных актов субъектов Федерации. Согласно упомянутого закона ряд вопросов регулируются нормативными актами Президента и Правительства РФ, но одновременно они могут регулироваться и федеральными законами. Особенности государственной службы в отдельных отраслях, министерствах и ведомствах могут регулироваться отдельными специальными законами, например, «О службе в таможенных органах РФ» от 21.07.1997 г.

На государственных служащих распространяется законодательство РФ о труде с учетом особенностей законодательных актов о государственной службе. Федеральные органы управления издают ряд других правовых актов: Реестр государственных должностей в РФ и др.

Государственная служба представляет собой, прежде всего, управленческую деятельность - специфический вид деятельности людей, который требует определенных качеств, навыков и знаний.

Она не является чем-то независимым, обособленным в обществе. Прежде всего, она по своему внутреннему содержанию отражает свойства присущие в целом государственному управлению: системность, государственное властвование, универсальность, разнонаправленность и т.п. Управленческая деятельность представляет собой результат действий человека (умственных, физических и др.). Таким образом, государственная служба, как управленческая деятельность, обладая свойствами государственного управления, содержит в себе субъективный фактор, через который оно и реализуется.

Государственная служба как специфический вид деятельности обладает определенными чертами.

1. *Она носит прикладной характер.* Сама по себе она не имеет ценности, а предназначена для реализации целей и функций государственного управления. Поэтому её можно представить, как совокупность выработанных людьми навыков, умений, способов, средств и действий человека в сфере управления.

2. *Отличается интеллектуальным содержанием.* Это качество двояко проявляется: с одной стороны — выработка решения и его реализация невозможно без интеллектуальной деятельности должностных лиц органов государственного управления, с другой стороны — требует того же от управляемого объекта — людей, осознания ими управленческого воздействия. Помимо этого, главный смысл управленческой деятельности заключается в получении нового качества управляемого процесса, что невозможно без умственных, творческих усилий.

3. *Информационность.* В своей основе управленческая деятельность во многом связана с поиском и обработкой огромного массива информации, на основе которого принимаются управленческие решения. В современных условиях поток информации возрос во много раз, поэтому приемы работы Государственных служащих с информацией должны постоянно совершенствоваться, вырабатываться новые приемы и способы, новые технические средства программы и системы обработки информации. От качества информации, ее достоверности зависит эффективность принимаемых решений и в целом государственное управление.

4. *Социально-психологический характер с выраженным проявлением воли.* Специфика государственной службы связана с постоянным выполнением обязательных определенных действий, подчинения и исполнения, работы в определенном коллективе, требует подчинения собственного «Я» исполнению государственной должности, напряжения личных качеств и согласования своих действий с общими целями. Поэтому даже внешний вид «человека власти» отличается, а в коллективе органов государственного управления складывается особый психологический микроклимат, формирующий определенный тип поведения и деятельности.

5. *Коллективность.* Управленческая деятельность всегда осуществляется в коллективе, предполагает взаимодействие одних коллективов с другими, как внутри управляющего субъекта, так и с коллективами объектов управленческого воздействия, социальными группами и т.п. Формальное построение органа управления по подразделениям и должностям создает только логическую схему для упорядочивания коллективного труда многих. Чем выше согласованность отдельных звеньев управленческой системы, отдельных должностных лиц между собой, тем эффективность государственного управления выше, в частности, экономичнее.

6. *Комплексное явление.* Управленческая деятельность включает многие компоненты: люди, информация, технические средства и многое другое. Только сбалансированное введение в действие всех элементов управления придает ему рациональность и эффективность.

7. *Юридическая заданность*. Несмотря на влияние субъективного человеческого фактора на характер управленческой деятельности, многие её элементы закрепляются юридически, «привязываются» к конкретным государственным органам, должностям: компетенция, сфера деятельности, способы выполнения управленческих функций и т.п.

Государственную службу можно рассматривать в нескольких аспектах:

- социальном — государственная служба как социальная категория — это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях;
- политическом — как деятельность по реализации государственной политики, по достижению государственно-политических целей и задач в обществе и государстве;
- социологическом — это практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов;
- правовом — юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих и компетенции государственных органов.

Государственная служба строится на конституционных принципах российского государства, которые нашли свое отражение в законодательных актах, посвященных государственной службе, в частности в ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» от 05.07.1995 г., Указе Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» и др. В основе государственной службы лежат следующие принципы:

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей и в обеспечении их прав;
- приоритет и непосредственного действия прав и свобод человека, и гражданина — обязанность государственных служащих

- признавать, соблюдать и защищать их;
- единство системы государственной власти и разграничение полномочий между Федерацией, её субъектами и муниципальными образованиями;
 - разделение ветвей власти — законодательная, исполнительная и судебная;
 - равный доступ к государственной службе — в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
 - обязательность решений вышестоящих государственных органов и руководителей, принятых ими в соответствии с российским законодательством и в пределах их компетенции;
 - единство требований, предъявляемых к государственной службе;
 - профессионализм и компетентность государственных служащих;
 - гласность в осуществлении государственной службы;
 - ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
 - внепартийность государственной службы; отделение религиозных организаций от государства;
 - стабильность кадров государственной службы.

Государственная служба в государстве, в том числе в федеративном и при сильном местном самоуправлении, должна быть целостной, основанной на общих подходах и принципах. Это не сумма служб на различных уровнях и в различных подсистемах государственного аппарата, а единая государственная служба одному государству и обществу, ее создавшему.

С позиций осуществления управленческой деятельности можно выделить следующие виды службы:

- федеральная служба;
- государственная служба субъектов Федерации и муниципальная служба;
- специализированная;
- военная;

– гражданская.

В зависимости от вида государственной власти можно выделить службу: в представительных органах, в судебных органах, в органах исполнительной власти и в иных органах.

В соответствии с ФЗ от 05.07.1995 г. «Об основах государственной службы в Российской Федерации» государственная служба — это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Нормативная характеристика государственной службы позволяет определить понятие государственного служащего — это гражданин РФ, состоящий на государственной должности и исполняющий права и обязанности, установленные законодательными актами государства о государственной службе, и получающий за это денежное вознаграждение за счет средств государственного бюджета.

Условно различают виды государственных служащих:

– *по функциональному назначению:*

а) служащие, осуществляющие в качестве специалистов фактическую деятельность по выполнению задач, обусловленных целями и предметом деятельности предприятий, учреждений, организаций;

б) служащие, деятельность которых подчинена управлению предприятием, учреждением, организацией;

в) служащие, совмещающие выполнение указанных выше функций.

– *по характеру и объему полномочий:*

а) представители административной власти - должностные лица, имеющие право предъявлять юридически властные требования (предписания, указания) и применять меры административного воздействия к органам и лицам, не находящимся в их подчинении (санитарный врач);

б) оперативный состав — функциональные работники, государственные служащие, выполняющие работу, непосредственно определяемую задачами данного органа, в качестве специа-

листа государственного органа, наделенного полномочиями в сфере осуществления государственно-властных функций, но не имеющие права совершать служебные юридически властные акты в качестве средства управления людьми (юрисконсультант);

в) вспомогательный состав — служащие, служебная деятельность которых не предполагает совершение действий, влекущих юридические последствия, влияющих на содержание решений данного органа. Их деятельность связана с обеспечением служебной деятельности оперативного состава (технические секретари);

г) граждане, не состоящие на государственной службе, но уполномоченные совершать действия, влекущие юридические последствия (нотариус).

Юридическая возможность лица вступать в качестве государственного служащего в административно-правовые отношения, быть носителями конкретных юридических прав и обязанностей по государственной службе связана с наличием у правового качества, которое называется административная правосубъектность. Административная правосубъектность государственного служащего возникает с момента замещения (назначения на должность) им определенной должности.

Административная правосубъектность составляет основу административно-правового статуса государственного служащего, который включает в себя три элемента: права, обязанности и ответственность. Административно-правовой статус характеризует исходное правовое положение государственного служащего и устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными нормативными актами государственных органов.

Административно-правовой статус государственного служащего имеет свои особенности:

- права и обязанности государственного служащего устанавливаются в пределах компетенции государственного органа;
- носит производный характер — деятельность государственного

служащего подчинена осуществлению задач и функций государственного органа где он проходит службу;

- права и обязанности обладают единством — права являются и обязанностью и должны осуществляться в интересах государства и общества;
- предписания государственных служащих подлежат исполнению теми, кому адресованы;
- реализация прав и обязанностей гарантируется государством;
- ограничения общегражданских прав и особая дополнительная ответственность направлена на повышение эффективности государственной службы.

Содержание правового положения государственных служащих характеризуется общегражданскими (государственные служащие пользуются всеми правами и свободами и несут обязанности наравне со всеми гражданами) и служебными правами и обязанностями.

Служебные права и обязанности подразделяются на:

- *общие для всех госслужащих:*
 - а) относящиеся к существу служебной деятельности (обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан);
 - б) сопутствующие статусу госслужащего (не совершать действий, подрывающих авторитет государственного служащего).
- *специальные, связанные с конкретными должностями и сферами деятельности государственных органов.*

Среди прав, предоставленных ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» от 05.07.1995 г. государственному служащему есть следующие права:

- знакомиться с документами, относящимися к деятельности, и получать информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- посещать в установленном порядке предприятия и учреждения независимо от форм собственности для исполнения обязанностей по службе;
- принимать решения в пределах своей компетенции;

- продвигаться по службе и повышение денежного содержания с учетом квалификации и профессиональных качеств;
- на пенсионное обеспечение;
- объединяться в профессиональные союзы и ассоциации для защиты своих прав.

Указанный выше Федеральный закон устанавливает следующие обязанности государственного служащего:

- обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ;
- добросовестно исполнять должностные обязанности;
- обеспечивать, соблюдать и защищать права и законные интересы граждан;
- соблюдать установленные правила внутреннего трудового распорядка;
- поддерживать свой уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей;
- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и др.

Предоставляя определенные права и возлагая обязанности необходимые для выполнения задач по государственному управлению, ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» от 05.07.1995 г. устанавливает социально-экономические, политические и моральные ограничения, связанные с государственной службой:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом представительного государственного органа;
- состоять членом органа управления коммерческой организации;
- быть представителем или поверенным по делам третьих лиц в государственном органе;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждение за исполнение служебных обязанностей в их интересах;
- принимать без разрешения президента РФ награды, почетные

и специальные звания иностранных государств и международных организаций;

- принимать участие в забастовках;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения и др. государственное имущество и служебную информацию;
- использовать свое положение в интересах политических партий и общественных объединений, в т.ч. религиозных, для пропаганды отношения к ним и др.

Государственный служащий должен быть политически нейтральным, не может состоять в политических партиях. Однако политические ограничения не относятся к должностным лицам категории «А» (некоторые министры — руководители партий).

За неисполнение или не надлежащее исполнение должностных обязанностей государственный служащий подлежит ответственности в соответствии с действующим законодательством. Под ответственностью государственного служащего понимается обязанность государственного служащего претерпеть определенные лишения личного, имущественного и организационного характера за совершенное им правонарушение. В отношении государственных служащих предусмотрены следующие виды ответственности:

- дисциплинарная — за совершение дисциплинарного проступка (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение от должности);
- административная — за совершение административных правонарушений;
- уголовная — за совершение уголовно наказуемых деяний;
- материальная — за причинение материального вреда при исполнении служебных обязанностей.

Учитывая специфику деятельности государственных служащих государством предусмотрены различные льготы.

Льготы — это установленные законодательством и обеспеченные государством преимущества, предоставляемые государственным служащим в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Различают следующие виды льгот: по налогообложению, пенсионному обеспечению, медицинскому страхованию, оплате жилищных и коммунальных услуг и иные.

В порядке стимулирования служебной деятельности в отношении государственных служащих государством предусматриваются разнообразные меры поощрения. Меры поощрения — это меры морально-материального характера, применяемые к государственным служащим при наличии в их действиях объективно признаваемого факта заслуг перед государством. В зависимости от вида поощрения они применяются соответствующими должностными лицами (руководителями) в определенном процедурном порядке с занесением сведений в трудовую книжку и личное дело служащего. Благодарность правомочен объявить руководитель государственного органа, наградить орденом Президент РФ.

8.2. Классификация государственных должностей

Довольно часто под государственной службой в широком смысле понимают службу в любых учреждениях, оплачиваемых за счет бюджетных средств. При таком подходе государственными служащими будут сотрудник музея и главный врач районной больницы, заведующий библиотекой и воспитатель детского сада, однако в соответствии с законом они не относятся к категории государственных служащих. Число таких служащих довольно большое во всех странах: в Германии и во Франции — около 7,5 % от общего числа населения. В более узком смысле государственной службой является только профессиональная деятельность в государственных органах лиц, имеющих соответствующие звания, чины, ранги. За рубежом подобная деятельность называется классифицированной (гражданской, публичной) государственной службой. В России к государственной службе относится около 500 тыс. человек из которых 90 % работает в местных территориальных органах министерств и ведомств, судов, прокуратуры и т.п.

Существуют различные внутренние классификации персонала государственного управления: по административно-правовым критериям — представители власти, должностные лица, технические ис-

полнители; по функциональной деятельности — руководители, специалисты, технические исполнители. Условно весь персонал государственного управления можно разбить на две группы: должностные лица и обслуживающий персонал.

Одним из элементов государственной службы является государственная должность. Статус должности определяет объем правосубъектности служащего, его правовое положение. Государственная должность есть юридическое установление определенных управленческих функций и властных полномочий, которые подлежат исполнению лицом, замещающим эту должность. Должность представляет собой единицу в штатном расписании государственного органа с определенным кругом прав и обязанностей по выполнению функций данного государственного органа с установленным государством денежным содержанием и ответственностью за выполнение обязанностей по государственной службе. «Костяк» персонала государственного управления составляют лица, занимающие государственные должности и управляющие по поручению и от имени государства. Традиционно их обозначают «кадры государственного управления». К государственной должности относится должность Президента, Председателя Правительства и начальника отдела. Одни должности могут занимать в результате назначения по трудовому соглашению, другие в результате выборов или иным способом. Поэтому могут различаться политические должности (высшие должностные лица) и административные. Перечень государственных должностей дается в Реестре государственных должностей РФ, который утверждается Президентом РФ. Должность — это пост государственного служащего, которому соответствует его определенный квалификационный разряд или ранг.

В соответствии с действующим законодательством государственные должности разделены на три категории.

1. *Категория «А» (политико-судебные)* — устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами (государственные должности РФ), уставами субъектов РФ, для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатели палат Федерального Собра-

ния РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, депутаты, министры судьи); Считается, что должности категории «А» не относятся к государственной службе, что вызывает много споров в научных кругах.

2. *Категория «Б» (патронажные)* – учреждаемые в установленном законодательством РФ порядке непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А» (заместитель министра, начальник департамента).

3. *Категория «В» (административные)* – учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

Государственные должности подразделяются на группы и им присваиваются квалификационные разряды (звания, класс, чин, ранг) (см. таблица 2).

Таблица 2 – Государственные должности

Группа	Государственные должности	Квалификационный разряд
1	младшие	референт государственной службы 1, 2, 3 класса
2	старшие	советник государственной службы 1, 2, 3-го класса
3	ведущие	советник РФ 1, 2, 3-го класса
4	главные	государственный советник РФ 1, 2, 3-го класса
5	высшие	действительный государственный советник РФ 1, 2, 3-го класса

Существуют классификационные требования для занятия той или иной должности. Каждой из групп должностей присущи специфические квалификационные требования (уровень профессионального образования, стаж и опыт работы по специальности, уровень знания законодательства применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей). Разряды и классы присваиваются как правило при назначении на должность или переводе на вышестоящую должность после аттестации или по результатам квалификационных экзаменов. Присвоение квалификационных разрядов действительный государственный советник РФ и государственный советник РФ производится Президентом РФ. Для некоторых видов государ-

ственной службы введены иные виды квалификационных разрядов, специальные и воинские звания, дипломатические ранги. Сведения о государственном служащем вносятся в федеральный реестр государственных служащих, либо в соответствующий реестр субъекта РФ.

8.3. Прохождение государственной службы

Конституция РФ в ст. 32 закрепила право участия в управлении государственными делами и равный доступ российских граждан к государственной службе. Эти положения развиваются ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. В Законе закреплено, что при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральными законами.

Действующее законодательство устанавливает условия необходимые для поступления на государственную службу, из которых основными являются: гражданство РФ, владение государственным языком, возраст от 18 до 60 лет, профессиональное образование.

Пункт 3 ст. 21 Закона «О государственной службе» предусматривает случаи, когда российские граждане не могут быть приняты на государственную службу:

- признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишение судом права занимать государственные должности;
- наличие подтвержденных соответствующим медицинским учреждением заболеваний, препятствующих исполнению должностных обязанностей;
- отказ от прохождения процедур оформления допуска к сведениям составляющим государственную или иную охраняемую государством тайну;

- близкое родство с государственными служащими при непосредственной подчиненности или подконтрольности между ними;
- наличие иностранного гражданства, если данный вопрос не урегулирован межгосударственными соглашениями.

Законом об основах государственной службы установлено, что гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора(контракта), заключаемого на неопределенный срок или на определенный срок, но не более пяти лет (обычно 1, 3, 5 лет). Поступление на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении. Назначение на должность представляет собой юридический акт компетентного органа или должностного лица, определяющий момент официального вступления в должность. Путем назначения замещается подавляющее количество государственных должностей, однако в отдельных случаях проводится конкурс.

Конкурс — это форма замещения должности, предполагающая отбор лучшего претендента путем предварительной оценки его профессиональных, деловых и нравственных качеств. Достоинства претендента оцениваются конкурсной комиссией на основании документов об образовании, предшествующей трудовой деятельности, рекомендаций с прежнего места работы и результатов тестирования.

В некоторых случаях при нахождении на должности может назначаться испытание (испытательный срок), который не может превышать трех, а в отдельных случаях шести месяцев с момента назначения на должность. В испытательный срок засчитывается только фактическое время исполнения обязанностей, в него не входит время отсутствия на службе по болезни и т.п.

Путем выборов замещаются государственные должности, которые Закон не относит к государственной службе.

Следует выделить два уровня общекультурных, деловых, личностных качеств, которые должны быть и которые должны развиваться у государственного служащего:

- первичные, исходные — качества, которыми должен обладать

- претендующий на государственную должность;
- приобретаемые, формируемые в процессе исполнения государственной должности, накопления опыта и продвижения по иерархической лестнице.

С целью решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится аттестация. Проведение аттестации осуществляется специально создаваемой аттестационной комиссией. Аттестация государственных служащих проводится не чаще одного раза в два года и не реже одного раза в четыре года. Аттестация служащих может проводиться с целью определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой должности. Результаты аттестации оформляются соответствующим протоколом, приказом по государственному органу и заносятся в личное дело государственного служащего.

Результаты аттестации могут использоваться при решении вопроса о перемещении по должности: на вышестоящую должность (продвижение по службе), на нижестоящую (по состоянию здоровья, по личной просьбе, в связи со служебным несоответствием, в дисциплинарном порядке) или в связи со служебной необходимостью на равнозначную государственную должность (в целях наиболее эффективной деятельности).

Прекращение государственной службы происходит при увольнении государственного служащего от должности:

- *по инициативе руководителя государственного органа:*
 - а) достижение предельного возраста, установленного для замещения государственной должности;
 - б) прекращение гражданства;
 - в) несоблюдение обязанностей и ограничений, установленных для государственных служащих;
 - г) разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну;
 - д) отказ служащего от перевода в другую местность;

е) возникновение иных обстоятельств, предусмотренных законодательством.

– *по основаниям предусмотренным законодательством РФ о труде.*

Политическая и государственно-политическая практика многих государств после второй мировой войны свидетельствует о том, что государственная служба необходима демократическому государству и составляет неотъемлемую подсистему правового государства. Ведь закон может быть лишь тогда выше субъективизма отдельных личностей, если в государстве действуют люди, которые специально подготовлены для этой цели и заинтересованы (во всех аспектах) в ее реальном осуществлении.

Государственная служба, исходя из ее целей и функций, содержит различные проблемные вопросы.

1. *Законодательное и иное нормативное регулирование государственной службы* как самостоятельного социально-правового института со своими целями, функциями, организацией и механизмом управления. Должны быть четко определены принципы, элементы и взаимосвязи государственной службы. Актуальна сбалансированность правового статуса государственного служащего и социально-экономических условий и гарантий службы.

2. *Социологическое определение состояния государственного аппарата и его кадрового обеспечения.* По большинству параметров, характеризующих государственный аппарат с точки зрения реальных общественных потребностей. Многие оцениваются субъективно: для одних госаппарат «раздут», для других слабый; немало делается по знакомству, «усмотрению», хотя в мире давно имеются необходимые методологии и методики.

3. *Совершенствование системы непрерывного развития государственных служащих,* включающая три элемента: формирующая роль коллектива государственного органа (его повседневное социально-психологическое и профессиональное воздействие); структура профессионального служащего; участие общественного мнения

в наблюдении за исполнением должностных функций и поведением госслужащего.

4. *Отработка структур и процедур (технологии) управления* государственной службой как сложной системой: стандарты, реестры, нормативы исполнения должности, содержание экзаменов, аттестации на замещение должности, квалификационные требования и др.

5. *Введение в практику критериев социальной эффективности государственной службы* (какую пользу обществу приносят правовые акты и решения служащего) и др.

Опыт многих стран мира показал, что государственная служба способна обеспечивать решение многих социально-экономических, политических, исторических, информационных и других задач.

8.4. Система государственного управления зарубежных стран

В течение многих веков в каждой стране складывалась своя модель государственного устройства, особенности которой были обусловлены уникальными экономическими и социальными факторами, политическими интересами социальных общностей. Из всего многообразия государственного устройства для рассмотрения можно выбрать государственные модели США, Германии, Швеции и Франции, в которых отражены наиболее характерные элементы экономического и политического государственного устройства.

Соединенные Штаты Америки. США — это федеративное государство, в составе которого 50 штатов и федеральный округ Колумбия. По форме правления — президентская республика: президент является главой исполнительной власти, конгресс — законодательной, Верховный суд — судебной.

Высшим органом государственной власти является Конгресс, состоящий из двух палат

1. *Палата представителей* (нижняя палата — 435 чел.), избирается на два года на основе прямых выборов по мажоритарной си-

стеме относительного большинства, представляя интересы штатов. Плата возглавляется спикером из числа депутатов;

2. *Сенат* (верхняя палата) — избирается на шесть лет с обновлением 1/3 состава каждые два года. Председательствует на заседании сената вице-президент США.

Президент США — одновременно глава государства и исполнительной власти. Избирается на 4 года путем косвенных выборов с использованием института выборщиков. Законопроекты (билли) конгресса утверждаются президентом. Законопроекты президента США по своему статусу не ниже законов конгресса. Кабинет министров формируется президентом «по совету и согласию» сената. Члены кабинета министров не подотчетны конгрессу.

Судебная система имеет иерархичное построение с четким разделением функций между уровнями. Федеральная система включает: Верховный суд, апелляционные и окружные суды, специальные суды. Апелляционные суды — промежуточное звено судебной системы. Окружные суды образуют основное звено федеральной судебной системы. США разделены на 95 округов с учетом границ между штатами. К специализированным судам относятся: претензионный суд, суд по внешней торговле, налоговый суд и др.

Структура органов местного самоуправления включает в себя различные уровни. Всего в США насчитывается: более 84 тысяч органов местного самоуправления, в том числе более 3000 (3043) графств, более 19 тысяч (19279) муниципалитетов, около 17 тысяч (16656) таунов и тауншипов, более 14 тысяч (14422) школьных округов, и 31,5 тысячу (31555) специальных округов.

Наиболее крупными являются графства (в основном в сельской местности) и муниципалитеты (вокруг урбанизированных поселений с высокой интегрированностью хозяйственных функций).

Графства существуют в 48 штатах (кроме Коннектикут и Род-Айленд) и размещаются не равномерно. В штате Техас — 264, Делавер и Гавайи по три. Структура доходов графств на 1/3 формируется за счет межправительственных поступлений и от штата, другая

1/3 за счет налогов, оставшаяся за счет различных платежей и добровольных пожертвований.

Особенностью муниципалитетов является наделение их правами муниципальных корпораций, что определяется автономностью их экономической базы. Графства в отличие от муниципалитетов не имеют права издавать свои законы и должны реализовывать на местах законодательство штатов. Муниципалитеты расположены не равномерно: в штате Иллинойс более тысячи, а в штате Гавайи только один. Границы штата определяются хартиями штатов. Формирование бюджета осуществляется за счет своего производства, налогов и поступлений от правительства штата.

Таунами (тауншипами) называются административные единицы с небольшим (до 25 тыс.) населением. Они имеются в 20 из 50 штатов США. Их права на самоуправление значительно ограничены.

Бюджеты местных органов власти складываются из 4 основных источников: местные налоги, коммунальные платежи, межправительственные поступления, муниципальные займы.

Низший уровень системы местного управления составляют школьные и специализированные округа. Наличие этих округов подчеркивает значение, придаваемое школьному образованию. На образование из федерального бюджета направляется до 60 % и более всех выделяемых на региональный уровень финансовых средств. В последние годы количество школьных округов сокращается из-за интеграционных тенденций и растет количество специализированных округов, создаваемых вокруг отраслевых и наукоемких технологических центров.

Швеция. Швеция — унитарное государство, состоящее из 29 округов (ленов). По форме правления — конституционная монархия. Функции короля значительно ограничены и сведены преимущественно к церемониальному характеру. Функции исполнительной власти переданы правительству, формируемому шведским парламентом, которому оно и подотчетно.

Правительство назначается в зависимости от расстановки сил в парламенте. Возглавляет правительство премьер-министр, который

определяет и назначает состав кабинета министров, утверждаемого парламентом.

Парламент Швеции — риксдаг однопалатный представительный орган, избираемый на основе пропорционального представительства.

Интересной особенностью государственного устройства Швеции является право роспуска риксдага правительством, которое имеет ряд условий, касающихся сроков, процедуры и др.

Центральная власть в ленах осуществляется губернаторами, представляющих в регионах исполнительную власть.

В ленах действуют органы местного самоуправления — ландстинги. Основы местного самоуправления Швеции заложены в 1862 г. ордонансом, в соответствии с которым было образовано 2,5 тысячи округов — по числу церковных приходов.

В настоящее время территория Швеции разделена на 288 коммун, в каждой есть свой выборный орган. Источником местной власти на коммунальном и земельном уровнях являются советы, избираемые на пропорциональной основе соответственно числу полученных партией голосов. Одномандатных округов в Швеции нет ни на одном уровне.

Полномочия между государственной и муниципальной властями четко разделены и не вызывают никаких противоречий.

Основным финансовым источником муниципалитетов и региональных органов является прямой местный налог с физических лиц, который устанавливается местными органами. Парламент Швеции определяет только нижний и верхний предел размера налога.

Общее число народных избранников, которым принадлежит высшая власть в коммунах около 50 тысяч человек. Однако в исполнительном органе коммун только один или два человека за свою работу получают заработную плату.

Вопросы взаимоотношений между предприятиями и муниципалитетами решаются на основе договоров между отраслевыми профсоюзами и объединениями муниципальных и губернских служащих, ос-

новой которых являются индивидуальные контракты об условиях труда и взаимных обязательств сторон.

Федеративная Республика Германия. Систему государственного и муниципального управления Германии составляет взаимодействие между пятью административными уровнями: федерация, земли, округа, районы и общины. Государственное устройство основывается на двух принципах:

- обязанность земель поддерживать способность входящих в них территорий к самоуправлению и развитию;
- принцип выравнивания и консолидации местных территориальных образований.

Конституционным законодательным органом на уровне федерации является БУНДЕСТАГ (нижняя палата) и бундесрат (верхняя палата). Большинство законопроектов вносит федеральное правительство, меньшую – депутаты парламента и бундесрат.

Бундесрат – верхняя палата парламента Германии представляет интересы 16 земель. В его состав входят не избираемые депутаты как в США и Швеции, а члены земельных правительств или их представители в зависимости от численности населения земли предоставляемому пропорционально количеству голосов. Интересы земель в бундесрате ставятся выше интересов политических партий.

Исполнительная власть Германии осуществляется федеральным правительством, которое возглавляет федеральный канцлер. Он имеет право назначать правительство и председательствует на его заседаниях, определяет основные направления деятельности правительства. Канцлер отвечает перед парламентом, избравшим его на эту должность.

Судебная система разделена на пять отраслей: обычные суды, суды по трудовым спорам, административные суды, суды по социальным вопросам, и финансовые суды. Инстанциями судебной системы Германии являются: участковый суд, земельный суд, верховный земельный суд и федеральный суд. Вне этой судебной системы находится Конституционный суд, основной функцией является надзор за

соблюдением Конституции и соответствием ей законов, разрешение споров между органами федерации и земель.

Субъектами муниципального управления Германии являются местные территориальные единицы, под которыми понимаются общины (коммуны), в состав которых входят города и деревни, составляющие в совокупности всю территорию Германии. Несколько общин входят в состав районов, с разделением между ними компетенции. Большие города не подчиняются районам, вырабатывают свое направление деятельности. Статус города-земли имеют Бремен и Гамбург. Они совмещают земельный и общинный уровни управления.

В Германии нет выборных органов самоуправления округами, они на более низком уровне. Главное назначение земель состоит в максимальном приближении государственного управления к гражданам. Самоуправление, имея большие полномочия исполнительной власти, находится под строгим контролем государства. Передача федерацией и землями части своих полномочий на местный уровень образует особую сферу управления по поручению.

Основной задачей государства на региональном уровне управления является стратегия выравнивания экономического развития территории страны.

Исторически в Германии сложились следующие типы местного самоуправления.

1. *Южногерманский совет*, предполагающий равно уровневое взаимодействие общинного совета и главы исполнительной власти — бургомистра.

2. *«Неправильный магистрат»*, предполагающий наличие в системе муниципального управления двух коллегий: собрания депутатов общин и магистрата, коллективного исполнительного органа.

3. *Бургомистр*, назначаемый советом, но обладающий широкими полномочиями.

4. *Северно-германский совет*, предполагающий взаимодействие совета, общинного директора и комитета управления.

Новым для Германии стало выборы бургомистра (местная власть) в земле Северный Рейн-Вестфалия, когда ему были переданы одновременно функции главы исполнительной власти и руководителя общинного совета.

Великобритания. Великобритания имеет форму унитарного государства, состоящего из исторически сложившихся территорий Соединенного Королевства — Англия, Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс.

Административно-территориальное деление в них различно: в Англии и Уэльсе основными единицами являются графства, делящиеся на округа, в Северной Ирландии — округ, в Шотландии — область.

В Англии 47 графств, 7 муниципальных графств, 26 округов, 9 районов, 3 островных территории. В Уэльсе — 8 графств. В Северной Ирландии — 26 округов, в Шотландии — 9 областей и 3 островных территории.

По форму государственного устройства — конституционная монархия, во главе с королевой, имеющей широкие полномочия: назначает премьер-министра и членов правительства, дипломатов, церковных служащих судей, офицеров армии и др. Она открывает сессии парламента, выступает с основными направлениями внутренней и внешней политики. Является главнокомандующим армией и может объявлять войну. Тем не менее, реально её полномочия осуществляются членами правительства, которые подписывают акты, издаваемые королевой, и несут за них ответственность.

Правовую основу Великобритании составляют нормы статусного права, конституционные обычаи и нормы общего права, по сути заменяющие Основной Закон этой страны.

Законодательная власть принадлежит парламенту, состоящему из двух палат: верхняя — палата лордов и нижняя — палата общин. Он принимает законы и контролирует их выполнение. Палата лордов не избирается, в ее состав включают лица по праву наследования или по представлению королевы. Нижняя палата избирается в ходе парламентских выборов на основе мажоритарной системы голосования относительного большинства.

Правительство формируется по итогам выборов парламента. Премьер-министр — лидер победившей на выборах политической партии. Кабинет министров включает около четверти членов правительства, который и разрабатывает основные направления политики, с которыми выступает королева. Правительство подотчетно перед нижней палатой общин, которая может вынести вотум недоверия и правительство обязано подать в отставку.

Судебную власть в Англии и Уэльсе представляет Верховный суд во главе с лордом-канцлером, членом палаты лордов. Палата лордов является высшей судебной инстанцией в Соединенном Королевстве. Верховный суд состоит из Апелляционного суда, Высокого суда и Суда короны.

Низшие суды в Англии и Уэльсе — суды графств и магистратские суды. Территориальная подсудность дел определяется лордом-канцлером. Магистратские суды могут вынести решение о лишении свободы не более чем на шесть месяцев, дела с более высокими сроками рассматриваются Судом короны. Главы магистратур иногда называются мировыми судьями. Они могут не иметь юридического образования. Все дела в магистратурах рассматриваются коллегиями по два-три человека.

Местное управление в Англии и Уэльсе является результатом демократизации, а не децентрализации. В XIX веке появились первые органы местной власти — объединения помощи бедным. Позднее они преобразовались в городские и сельские окружные советы.

Структура местной власти Великобритании имеет трехзвенную систему: графства, районы, приходы в сельской местности. У них свои представительные органы власти самоуправления. Графства включают города, статус которого можно получить только округ по королевской хартии.

Каждый десятый житель страны является служащим местной администрации. Местные власти вынуждены считаться с мнением общественных организаций и вести с ними постоянный диалог.

Франция. Франция — республика, по форме правления парламентско-президентская, с преобладанием президентской власти.

Страна разделена на 95 департаментов, которые состоят из коммун, являющихся органами местного самоуправления.

Основными территориальными уровнями государственного управления Франции являются коммуны (синдикаты коммун), дистрикты, кантоны, округа и регионы.

Основу территориальной дифференциации Франции составляют территориальные коллективы: коммуны, департаменты, заморские территории.

Во Франции термин «самоуправления» не используется вообще, широко применяется название «муниципальная власть» и «децентрализация». Децентрализация (с 1972 г) основывается на передаче функций управления территориям.

Коммуна — первичная основа системы местного самоуправления Франции, сформировались они задолго до Великой Французской революции вокруг церковных приходов. Во главе коммуны стоит совет, из состава которого избирается мэр.

Департаменты созданы в 1791 года, имеют меньше самостоятельности, чем коммуны. Они призваны проводить государственную политику в системе местного управления. Высшим органом управления департамента является генеральный совет, который избирается на шесть лет с обновлением на половину состава через три года.

Как местный коллектив регионы возглавляются председателем регионального совета, который является представителем высшей исполнительной власти страны. Регион управляется региональным советом, избираемым на 6 лет.

Законодательная власть Франции принадлежит парламенту, который состоит из двух палат.

1. *Национальное собрание* — избирается на пять лет на основе пропорциональной избирательной системы.

2. *Сенат* — формируется из представителей департаментов, заморских территорий, а также французов, проживающих за границей.

Сфера деятельности парламента значительно ограничена строго определенным кругом вопросов, по которым он издает законы. Пар-

ламент по отношению к правительству может выразить недоверие и принять «резолюцию порицания».

Президент имеет более широкие полномочия, чем правительство Франции, председательствует на заседаниях правительства, является главнокомандующим. Премьер-министр и другие члены правительства назначаются по предложению президента.

Правительство возглавляет премьер-министр и оно подотчетно Национальному собранию. С разрешения парламента правительство может принимать ордонансы — нормативные акты, имеющие статус закона.

Судебную систему составляют.

1. Кассационный суд — возглавляет систему общих судов; состоит из шести палат — 5 по гражданским делам, 1 по уголовным.

2. 30 апелляционных судов континентальной части Франции и 5 в заморских территориях.

3. Суды, рассматривающие различные категории дел в первой инстанции. Разделены на трибуналы большого процесса и трибуналы малого процесса. Термин «трибунал» показывает на ограниченный круг рассматриваемых дел.

4. Специализированные трибуналы — суды первой инстанции: исполнительный трибунал, торговый, полицейский, советы прюдомов и др.

Как особенность судебной системы Франции возможность активного вмешательства судьи (одного из судей трибунала большого процесса) в процесс отбывания наказания осужденным.

**ТЕМА 9. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

1. Понятие муниципального права

Предмет и метод муниципального права. Муниципальное право является относительно новой отраслью российского права. Начало его формирования связано с реформированием местной власти, после принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990 г. и РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. В советский период подобной специальной отрасли права не существовало, поскольку местные органы власти — Советы входили в единую государственную систему управления и функционировали на принципах общих для всего советского государственного управления.

Подобно другим отраслям права, муниципальное представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих самостоятельный круг общественных отношений, возникающих в процессе организации местного самоуправления и реализации населением муниципального образования своих полномочия по управлению местными делами. Совокупность общественных отношений в сфере местного самоуправления составляют предмет муниципального права. Эти отношения обладают локально-территориальным и комплексным характером, что выделяет их среди других отношений. Признаком, объединяющим все эти отношения в самостоятельный вид, является также то, что они возникают в процессе деятельности населения муниципального образования по решению вопросов местного значения непосредственно или через свои представительные органы самоуправления. Эта деятельность носит публично-властный характер: решения, принимаемые населением путем прямого волеизъявления и его представительными органами, обязательны для исполнения всеми субъектами общественных отношений в масштабе муниципального образования, независимо от их организационно-правовой формы и вида собственности. Поэтому местное самоуправление представляет собой особый, специфический уровень власти в государстве.

Одной из особенностей власти местного самоуправления является то, что она согласно Европейской Хартии местного самоуправления,

обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление. Именно на местном, муниципальном уровне конституционное право граждан на участие в управлении может быть осуществлено наиболее полно и непосредственно. Поэтому местное самоуправление (муниципальная власть) и государственная власть являются формами единой публичной власти. Данный подход к оценке муниципального самоуправления нашел подтверждение в ряде постановлений Конституционного Суда РФ (от 15.01.1998 г. по делу о проверке конституционности ст.80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 г. «об органах исполнительной власти в Республике Коми»).

Предмет муниципального права охватывает различные по своему содержанию и характеру общественные отношения: организационные, управленческие, имущественные, финансовые и др., в которых их обязательным субъектом выступает либо население муниципального образования, либо орган (должностное лицо) местного самоуправления, обладающий соответствующими полномочиями. Все отношения можно условно разделить на три основные группы.

1. Отношения, возникающие при решении населением вопросов местного значения непосредственным путем (референдум, сход, выборы, правотворческая инициатива).

2. Отношения, связанные с хозяйственно-экономической и политической деятельностью органов местного самоуправления в различных сферах жизни населения муниципального образования. Местные органы в процессе своей деятельности взаимодействуют между собой, с государственными органами, общественными объединениями, гражданами и юридическими лицами.

3. Отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных полномочий, делегированных государством, а также с реализацией на территории муниципального образования федерального законодательства в пределах полномочий местных органов власти.

Необходимо отметить, что предмет муниципального права охватывает отношения из сферы частного права потому, что органы

местного самоуправления не только осуществляют публично-властную деятельность, но и реализуют права собственника (сдача в аренду, отчуждение и т.п.) в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности.

В муниципальном праве используется не один метод правового регулирования, совокупность нескольких как общих, так и специфических методов. Муниципальное право, как и другие отрасли, воздействует на общественные отношения с помощью таких способов как, предписание, дозволение и запрет, совокупность которых определяет характер правового регулирования. В зависимости от юридического приема, используемого в регулировании общественных отношений выделяют два основных метода регулирования — императивный (властный) и диспозитивный. Конституционный принцип гарантированности местного самоуправления обуславливает использование в муниципальном праве также метода гарантий. Особенно широко он используется на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления, потому, что государство признав самостоятельность местного самоуправления, взяло на себя обязанность его судебной защиты и организационного, экономического и финансового обеспечения.

Конституционная самостоятельность самоуправления в пределах своих полномочий выводит его из общей системы государственного управления. Поэтому государство, учитывая специфику этого уровня власти, оказывает влияние на деятельность муниципальных образований методом рекомендаций.

Международный опыт определил два главных принципа регулирования деятельности органов местного самоуправления, которые используются и в России: можно делать то, что не запрещено законом и осуществлять деятельность, прямо не запрещенную законом.

Система и источники муниципального права. Источниками муниципального права являются правовые акты, в которых устанавливаются, изменяются или отменяются правовые нормы, направленные на регулирование муниципальных отношений. С учетом субъекта, осуществляющего регулирование отношений в сфере местного

самоуправления можно выделить четыре группы источников: международно-правовые акты, федеральные нормативно-правовые акты, нормативные акты субъектов Федерации и нормативно-правовые акты, принятые населением муниципального образования и его органами самоуправления.

Источники муниципального права можно также классифицировать по другим основаниям: по юридической силе, по предметам ведения местного самоуправления, по кругу субъектов их принявших.

Совокупность нормативно-правовых актов по вопросам местного самоуправления образуют систему источников, в которую входят.

1. Международные правовые нормативные акты (Европейская Хартия местного самоуправления и др.).

2. Конституция России.

3. Конституционные, федеральные законы.

4. Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты федеральных министерств и ведомств по вопросам местного самоуправления.

5. Конституции, законы и нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов федерации по вопросам местного самоуправления.

6. Нормативно-правовые акты, принятые населением муниципального образования и его органами самоуправления.

Муниципальное право имеет свою систему, которая отражает взаимосвязь и взаимообусловленность правового регулирования местного самоуправления как целостного социального явления. Построение системы муниципального права обусловлено потребностями практики развития местного самоуправления, оказывающая влияние на формирование институтов муниципального права и способствует определению их роли в осуществлении местного самоуправления.

Внутреннее содержание системы муниципального права включает следующие структурные части.

1. *Местное самоуправление в системе народовластия.* К этой части относятся нормы права: содержащие основные понятия и термины, используемые в законодательстве о местном самоуправлении; закрепляющие основные принципы и функции МСУ; закрепляющие формы непосредственного волеизъявления населения муниципальных образований, институты представительской демократии и др.

2. *Основы местного самоуправления:* территориальные организационные и финансово-экономические. Правовые нормы данной группы определяют порядок: создания, объединения, преобразования муниципальных образований; установления и изменения их границ; формирования муниципальной собственности, ее состав; основы финансовой самостоятельности; основы взаимоотношений выборных и иных органов местного самоуправления; порядок прохождения муниципальной службы, определяют статус муниципального служащего, др.

3. *Предметы ведения и полномочия.* Нормы права этой части устанавливают: принципы определения компетенции органов местного самоуправления; собственные полномочия и отдельные переданные государственные полномочия муниципальных образований; регулируют отношения, возникающие в процессе реализации полномочий местного самоуправления в различных сферах местной жизни.

4. *Гарантии местного самоуправления.* Данная часть системы содержит нормы: закрепляющие гарантии по обеспечению организационной и финансовой самостоятельности местного самоуправления; устанавливающие судебную и другие формы защиты МСУ.

5. *Ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц и контроль за их деятельностью.* Пятый элемент составляют правовые нормы, которые: определяют формы, порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Муниципально-правовые нормы и институты. Содержащиеся в перечисленных нормативно-правовых актах нормы права в совокупности образуют муниципальное право как отрасль россий-

ского права. Муниципально-правовыми нормами являются правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. Особенности этих правовых норм вытекают из специфики и особенностей местного самоуправления и его места в управлении общественными отношениями. В зависимости от различных оснований их можно классифицировать на разные виды.

1. *По объекту правового регулирования* (по кругу регулируемых отношений) различают нормы, закрепляющие:

- местное самоуправление в системе народовластия (понятие, принципы, функции МСУ);
- основы деятельности местного самоуправления (территориальная, финансово-экономическая, организационная основа);
- предметы ведения, полномочия и гарантии местного самоуправления;
- ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

2. *По характеру предписаний*:

- управомочивающие (нормы-разрешения, что можно делать — предмет ведения МСУ);
- обязывающие (нормы-предписания, что надо делать — обязанность знакомить граждан с документами, затрагивающими права человека и гражданина);
- запрещающие (нормы-запреты, что нельзя делать — запрет на ограничение прав местного самоуправления).

3. *По степени определенности* (категоричности) предписаний:

- императивные (официальное опубликование — обнародование — нормативных актов органов МСУ, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина);
- диспозитивные (возможность расширения вопросов ведения МСУ по инициативе самого муниципального образования — ст. 6 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

4. *По территории действия*:

- общие — на всей территории России;
- региональные — в масштабе субъекта Федерации;
- локальные — на местном уровне, в рамках муниципального образования.

5. По содержанию:

- материально-правовые (закрепляющие права и обязанности органов МСУ, граждан и других субъектов муниципальных отношений);
- процессуально-правовые (определяют порядок, процедуру выборов и деятельности органов МСУ, принятия ими решений, проведения местных референдумов и т.п.).

Правовые нормы, объединенные по какому-либо одному признаку, образуют институт муниципального права. Правовой институт в муниципальном праве представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных общественных отношений в сфере местного самоуправления, образующих в рамках предмета отрасли муниципального права самостоятельную, обособленную группу. Среди таких институтов можно назвать: институт территориальной основы, институты муниципальной собственности и муниципальной службы и др.

Субъекты муниципально-правовых отношений. В процессе осуществления деятельности местного самоуправления возникают различные отношения как внутренние (в рамках муниципального образования), так и внешние (с государством, субъектом Федерации, другими муниципальными образованиями и т.д.), которые можно разграничить на отношения:

- связанные с организацией местного самоуправления;
- по жизнеобеспечению населения муниципального образования;
- по осуществлению органами МСУ отдельных государственных полномочий.

Специфика местного самоуправления как правового института характеризуется наличием, наряду с общими с другими отраслями права, особых субъектов правоотношений. Поэтому муниципально-

правовые отношения могут быть классифицированы и по субъектам, которые выступают стороной в этих отношениях.

Субъектами муниципально-правовых отношений являются.

Первая группа – муниципальные образования. Особенность данного субъекта следует из специфики местного самоуправления. Согласно законодательству, муниципальным образованием признается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Вторая группа – субъекты, наделенные правом принимать решения (участвовать в принятии решений) по вопросам местного значения. Население муниципального образования, которое реализует свое право на участие в местном управлении путем референдума, выборов, обладает правотворческой инициативой в пределах муниципального образования.

Собрание (сход) граждан, который выступает как форма решения населения вопросов местного значения и как форма организации территориального общественного самоуправления, создаваемого на части территории муниципального образования и обеспечивающего осуществление гражданами собственных инициатив в решении вопросов местного значения (собрание жителей улицы, дома, микрорайона и т.п.).

Выборные и иные органы местного самоуправления: представительный орган и выборное должностное лицо, наделенное полномочиями по принятию решений местного значения.

Граждане России, согласно Конституции РФ, имеют равные права, и которые реализуются ими как непосредственно (выборы, референдум, собрания и т.п.), так и через представительные органы. Они обладают равным доступом к муниципальной службе, получения полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления.

Депутаты представительного органа местного самоуправления, обладают статусом производным от коллегиального выборного органа муниципального образования и могут представлять интересы населения и принимать решения в составе этого органа.

Третья группа — субъекты содействующие осуществлению местного самоуправления, к которым относятся.

1. Органы территориального общественного самоуправления, создаваемые гражданами по месту жительства. Они могут создаваться на территориях, не являющихся муниципальными образованиями: в микрорайоне, квартале, на улице, в доме и т.п. Эти органы участвуют в акциях милосердия и благотворительности, общественного контроля за использованием муниципальной собственности, в работе с детьми и подростками и т.п. В соответствии с уставом муниципального образования могут быть юридическими лицами.

2. Объединения муниципальных образований и их органов в форме ассоциаций и союзов, создаваемые с целью содействия эффективному осуществлению местного самоуправления и координации деятельности органов местного самоуправления

3. Государственные органы оказывают содействие и поддержку, создавая необходимые условия становления и развития местного самоуправления, а также осуществляют контроль за соблюдением законности деятельности органов МСУ.

4. Предприятия, учреждения и организации различных форм собственности и организационно-правовых форм, находящиеся на территории муниципального образования. Их отношения строятся с органами местного самоуправления на основе договора. Они участвуют в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

5. Местные общественные объединения (партии союзы и т.п.) отстаивают интересы своих членов и участников в органах местного самоуправления, участвуют в выборах.

9.2. Понятие местного самоуправления

Понятие местного самоуправления. Следуя положениям Европейской Хартии местного самоуправления среди демократических основ российского государства, Конституция РФ закрепила народовластие, разделение властей, идеологическое и политическое многообразие и местное самоуправление. Выделение местного самоуправления из системы органов государственного управления, свидетельствует как о децентрализации, так и об особых основах взаимоотношения центральных органов власти государства и органов власти его субъектов с органами местного самоуправления, а также о выделении особой сферы местных вопросов, решаемых самими гражданами.

В связи с этим местное самоуправление может рассматриваться в качестве:

- основ конституционного строя России;
- права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- формы народовластия.

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя страны:

- представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который вместе с другими принципами определяет систему демократического управления;
- предполагает установление децентрализованной системы управления;
- выводит органы местного самоуправления из системы государственных органов управления;
- выделяет особую сферу вопросов, решаемых органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность.

Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения:

- признает основным субъектом права население муниципально-

- го образования;
- устанавливает, что осуществление этого права возможно, как в форме непосредственного волеизъявления, так и через свои представительные и иные выборные органы, а также через территориальное общественное самоуправление;
 - устанавливает право населения создавать самостоятельное муниципальное образование;
 - обеспечивается правом каждого гражданина России на участие в местном самоуправлении;
 - устанавливает самостоятельность муниципального образования и его независимость от государства и обязывает государство создавать необходимые условия и содействовать осуществлению данного права.

Местное самоуправление как форма народовластия:

- имеет свой субъект — население, граждане муниципального образования;
- занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством, поскольку ему предоставлено право решать не только вопросы местного значения, но и осуществлять отдельные государственные полномочия;
- имеет свой объект управления — вопросы местного значения, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования;
- выражается в его финансово-экономической самостоятельности и обособленности его органов управления обществом и государством;
- проявляется в особой ответственности органов местного самоуправления — подотчетности населению муниципального образования и различными формами контроля населения за деятельностью этих органов и их должностных лиц;
- предполагает управление муниципальной собственностью в интересах и с учетом мнения населения муниципального образования;
- отражает исторические и иные местные традиции общественного управления.

Конституционная модель местного самоуправления России. Закон Российской Федерации за №131-ФЗ от 6.10.2003г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон) утверждает, что местное самоуправление в Российской Федерации - это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации 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 научной литературе многие годы велась полемика соотношения понятий «местное» и «муниципальное» хозяйство. С появлением Закона эта полемика прекращена, т.к. согласно ст.2 (п.2) Закона «... слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления». В ст.16 Закона приведены вопросы местного значения городского округа (муниципального образования), решение которых соответствует достижению основной цели населения города. С позиции Закона и современного подхода к динамической трактовке Л.А.Велихова можно определить городское хозяйство как хозяйственную деятельность городского округа с целью удовлетворения коллективных, общественных и духовных потребностей населения. Городской округ как форма муниципального образования предполагает наличие выборных органов местного самоуправления. Экономическую основу городского хозяйства составляет имущество, находящееся в муниципальной собственности, средства городского бюджета, имущественные права городского округа.

Исходя из определения местного самоуправления и положений Конституции России можно вывести основные черты конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации:

- конституционное закрепление, признание и гарантии МСУ;
- самостоятельность МСУ в решении вопросов местного значе-

- ния в пределах своих полномочий, определенных Конституцией и федеральным законодательством;
- самостоятельность и финансово-экономическая независимость МСУ и его органов от государства, исключение их общей системы государственного управления;
 - юридическое равенство МСУ с центральными органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов как равные формы народовластия;
 - публичный характер власти МСУ в сочетании с частноправовыми элементами деятельности по осуществлению прав граждан в рамках муниципального образования.

Сущность местного самоуправления состоит в единстве власти и свободы населения, что на правовом уровне должно получать свою реализацию в сочетании институтов публичной власти с институтами прав граждан на местное самоуправление.

Принципы и функции местного самоуправления. В основе организации и деятельности населения и формируемых им органов по самостоятельному управлению местными делами лежат общие начала и идеи обязательные для органов государственной власти Федерации и её субъектов, а также органов муниципальных образований. Для принципов местного самоуправления характерно следующее:

- устанавливают единые основы построения и функционирования муниципальной власти на всей территории российского государства;
- являясь теоретической основой муниципального строительства, они помогают уяснить сущность, отличительные черты и признаки местного самоуправления;
- позволяют объективно оценить действующую систему местного самоуправления с позиций развития народовластия на местах;
- способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления;
- выступают в качестве своеобразных гарантий реализации прав населения на самостоятельное решение вопросов местного

значения.

Реализация принципов местного самоуправления обеспечивается их правовым закреплением в законодательстве, уставах муниципальных образований и системой соответствующим им организационных форм и методов муниципальной деятельности.

Принципы местного самоуправления закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., которая служит правовой базой для муниципального законодательства нашей страны. Европейская Хартия обладает такой же юридической силой как федеральное законодательство, поскольку в 1998 г. она была ратифицирована Россией. Эти принципы отражены в Конституции РФ, федеральных законах о местном самоуправлении. Хотя они и не содержат конкретного перечня общих принципов, тем не менее в них можно выделить те, которые достаточно конкретно сформулированы. Для этих принципов характерна их высокая обобщенность, поэтому каждый из них может быть выражен через более конкретные принципы. Например, принцип самостоятельности местного самоуправления может выражаться через принцип финансово-экономической самостоятельности, принцип организационной самостоятельности и т.д., а принцип организационной самостоятельности через принцип самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления и кадровой работы. Можно выделить принципы, обусловленные спецификой местного самоуправления как формы организации местной публичной власти (организационное обособление от государственного управления и т.п.) или принципы, имеющие универсальный характер, распространяющиеся на всю систему публичной власти в стране (соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законности, гласности и т.п.).

К общим принципам местного самоуправления можно отнести следующие.

1. *Самостоятельность* решения населением вопросов местного значения. Воплощение данного принципа проявляется:

- в независимом от внешнего влияния порядке выборов органов и должностных лиц местного самоуправления непосредственно

- населением муниципального образования;
- в финансово-экономической независимости от государства;
 - в законодательном запрете вмешательства государственных органов власти и иных субъектов права в деятельность выборных органов и должностных лиц местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения в пределах своего ведения;
 - в нормативной гарантированности полномочий местного самоуправления.

2. *Организационная обособленность местного самоуправления*, его органов в системе государственного управления и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Основным содержанием этого принципа является исключение органов и должностных лиц местного самоуправления из системы органов государственной власти, что находит свое проявление:

- в недопустимости образования органов, назначения должностных лиц местного самоуправления государством;
- в запрещении осуществления местного самоуправления органами и должностными лицами государства;
- в исключении должностных лиц органов местного самоуправления из категории государственных служащих;
- в особом порядке отмены решений выборных органов и должностных лиц местного самоуправления: только субъектами принявшими эти решения или признания таких решений недействительными решением суда.

3. *Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан.*

Европейская Хартия местного самоуправления (ст.3) отдает предпочтение в реализации функций местного самоуправления советам или собраниям, состоящим из граждан, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, которые могут иметь подотчетные или исполнительные органы. Данный принцип гарантирует непосредственное участие населения в реше-

нии вопросов местного значения, которое обеспечивается такими формами как: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, правотворческая инициатива населения и др.

4. Соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.

Без материально-финансовой базы местное самоуправление не может эффективно решать местные вопросы обеспечения жизни населения. Поэтому Европейская Хартия и российское законодательство определяют необходимость обеспеченность полномочий муниципальных образований финансовыми средствами и материальными ресурсами. Финансовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается законодательным закреплением собственных доходов местных бюджетов: местные налоги и сборы, установленная часть федеральных налогов и налогов субъектов Федерации и неналоговые поступления в соответствии с законодательством.

Важным в данном случае является государственное финансирование муниципальных образований для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Реализация этого принципа проявляется также в ответственности государства за возмещение дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Задача данного принципа заключается в том, чтобы обеспечить:

- эффективность решения местных задач органами местного самоуправления;
- учет и защиту интересов населения муниципального образования в деятельности органов местного самоуправления;
- тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

В уставе муниципального образования устанавливаются основания и виды ответственности органов и должностными лицами мест-

ного самоуправления перед населением. Их ответственность наступает в результате утраты доверия населения.

6. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

Этот принцип обусловлен несколькими причинами:

- федеративным устройством России;
- многонациональным составом населения страны, что проявляется в самобытности, местных традициях, а также исторических, географических, демографических и иных особенностях;
- многообразием типов основных поселений: города, поселки, хутора, которых в соответствии с Градостроительным кодексом РФ насчитывается 10 типов в зависимости от численности проживающего в них населения;
- разнообразие организационных моделей местного самоуправления, которые может выбрать население муниципального образования в качестве формы осуществления самоуправления.

7. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Конституционное признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, объясняет значение данного принципа в деятельности как государства, так и органов, и должностных лиц местного самоуправления. Реализация этого принципа обеспечивается в процессе деятельности местного самоуправления по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в различных сферах: здравоохранении, охране общественного порядка, образовании, культурно-бытового обслуживания и т.п.

8. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления. Этот принцип устанавливает необходимость осуществления местного самоуправления на основе закона и в рамках закона. Соблюдение законности в системе местного самоуправления обеспечивается государственным контролем по выполнению органами местного самоуправления муниципально-правовых норм, а не целесообразности или качестве принимаемых ими решений по вопросам местной жизни. При этом государственный контроль строится на основных требованиях Европейской Хартии и Конституции РФ и

направлен на соблюдение конституционных принципов местного самоуправления. Принцип законности местного самоуправления проявляется в деятельности, законодательных и исполнительных органов государственной власти, в надзорной функции органов прокуратуры, а также в работе выборных представительных органов местного самоуправления.

9. Гласность местного самоуправления.

Степень воплощения в жизнь этого принципа показывает уровень открытости работы органов и должностных лиц местного самоуправления, а также насколько активно население муниципального образования вовлекается в управление местными делами.

Обеспечение гласности может осуществляться в различных формах: отчеты депутатов, выборных органов и должностных лиц перед населением, встречи с населением, использование местных средств массовой информации, горячие телефонные линии и т.п.

10. Государственная гарантированность местного самоуправления.

Он проявляется в создании системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления (его органов и граждан), законодательной базы, обеспечении судебной формы защиты прав муниципальных образований и др.

Сфера деятельности местного самоуправления ограничена кругом его полномочий, которые определены Конституцией РФ, федеральным законодательством, территорией муниципального образования и иными факторами. Главным положением, определяющим основные направления деятельности местного самоуправления, является их местное значение. Поэтому функции местного самоуправления обусловлены его природой, местом в системе народовластия, задачами и целями муниципальной деятельности. Функции местного самоуправления отличаются определенной устойчивостью и стабильностью, в них проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения. В тоже время они показывают круг возможностей и эф-

фektivность системы местного самоуправления. С учетом сказанного можно назвать следующие функции.

1. *Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.* Условиями эффективной участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются:

- наличие выборных органов;
- использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
- наличие материально-финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения.

Среди форм волеизъявления, с помощью которых обеспечивается участие граждан в решении вопросов местного значения можно назвать: муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан, местный референдум, народная правотворческая инициатива по внесению законопроектов по вопросам местного самоуправления, индивидуальные коллективные обращения и территориальное общественное самоуправление.

Решение вопросов местного значения населением муниципального образования проявляется также в подконтрольности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, в отзыве и выражении недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц.

Для активного участия граждан в местных делах большое значение имеет их информированность о работе выборных органов и должностных лиц МСУ, состояния муниципального хозяйства, поэтому рассматриваемая функция тесно связана с реализацией принципа гласности в работе местного самоуправления.

2. *Управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами.* Местное самоуправление свое социальное предназначение может оправдать только при условии эффективного управления муниципальным имуществом и рационального использования местных финансов. Участие в решении этой функции принимают выборные органы и должностные лица, представительные и

инные (администрация, глава муниципального образования и др.) органы местного самоуправления.

Реализация этой функции должна осуществляться только в интересах населения муниципального образования с целью наиболее полного удовлетворения его потребностей.

3. Обеспечение комплексного развития территории муниципального образования.

Реализация этой функции осуществляется прежде всего посредством планирования деятельности муниципального самоуправления по использованию имеющихся материально-финансовых средств для обеспечения разумных пропорций в развитии разных сфер местной жизни и рационального использования природных и иных ресурсов.

Социально-экономическое развитие муниципального образования тесно связано с деятельностью предприятий, учреждений и организаций как находящихся в муниципальной собственности, так и относящихся к другим формам собственности. Органы местного самоуправления вправе координировать участие этих предприятий в решении задач местного значения и социально-экономического развития муниципального образования. Для этого органы местного самоуправления используют договорные отношения, муниципальный заказ, а также организационные формы работы (совет директоров, предпринимателей и др.).

4. Обеспечение удовлетворения социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных потребностей населения муниципального образования.

Улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды обитания населения предполагает развитие местной инфраструктуры, развития сети услуг по обслуживанию населения. Решение этих вопросов на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов является одной из главных задач органов местного самоуправления согласно ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Решение этих вопросов обеспечивается отчислениями от федеральных налогов и налогов субъектов Федерации в доходы местного бюджета.

Направлениями деятельности местных органов самоуправления являются организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения населения, утилизация и переработка бытовых отходов, транспортное обслуживание и т.п. Создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания должны находиться в поле зрения органов местного самоуправления, так же как и вопросы санитарного благополучия населения, его социальной поддержки и противопожарной безопасности.

5. *Охрана общественного порядка.* Общественный порядок является составной частью правопорядка в обществе и элементом правовой основы жизнедеятельности граждан, а также одним из условий решения общегосударственной задачи обеспечения законности в стране. Общественный порядок характеризует уровень правовой культуры и правосознания как населения муниципального образования, так и муниципальных служащих. Осуществление этой функции реализуется через организацию муниципальных органов охраны общественного порядка, создания народных дружин и использования других форм общественной самодеятельности граждан. В настоящее время охрана общественного порядка обеспечивается в большинстве муниципальных образований с помощью милиции, которая является составной частью и входит в структуру МВД РФ.

6. *Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством.* Деятельности местного самоуправления носит разносторонний характер как внутри муниципального образования, так и вне его пределов. Широкие связи с другими муниципальными образованиями, государственными органами власти, а также международные связи в различных сферах общественной жизни в рамках полномочий местного самоуправления вызывает необходимость решения вопросов представительского характера со стороны выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Одновременно на них лежит обязанность защиты интересов населения муниципального образования вплоть до судеб-

ной формы, а также использование обращений в государственные органы власти, к администрации предприятий.

Население муниципального образования также вправе защищать свои интересы и местного самоуправления, используя доступные формы (референдум, сход, судебные иски, обращения, заявления, жалобы и др.).

9.3. История развития местного самоуправления

Среди событий прошедшего века, которые будут отмечены историками России свое место, несомненно, займет реформа в системе государственной власти на местном уровне, основное предназначение которой заключалось в обеспечении развития подлинно демократического самоуправления и децентрализации государственной власти. В последние годы XX века и века текущего развитие правовых основ местного самоуправления происходило активно, что позволило создать условия для дальнейшего развития института местного самоуправления.

9.3.1. Теории возникновения местного самоуправления

Вопрос местного самоуправления в большинстве ведущих стран мира всегда находился в центре политической жизни общества. Традиции общинного, городского самоуправления своими корнями уходят в глубину веков к полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам периода сословного государства средних веков. Муниципалитетом называли городское управление, которое решало задачи в интересах населения города: строительство водопроводов, общественных бань, охрану правопорядка и собственности и др. Термин «муниципалитет» свою историю начинает с эпохи республики Древнего Рима. Так называли города, обладавшие правом самоуправления, решение вопросов в которых осуществлялось избираемыми старейшинами и наиболее почетными и знатными гражданами города. В современных условиях термин «муниципалитет» обозначает избираемое городское или сельское самоуправление.

Принцип самоуправления являлся общим принципом местного самоуправления в Италии периода республики, когда Рим из ма-

ленькой общины с очень простым общественным устройством превращается в крупное государство с обширной территорией. В 45 г. до н.э. некоторые общие правила местного устройства своим законом устанавливает Юлий Цезарь. Основой муниципального управления, определяемого этим законом составлял принцип широкой автономии в местных делах, но под контролем Рима. Организация местного устройства по своей сущности повторяла государственное устройство Рима. Высший орган — народное собрание всех граждан общины, состоящего из местных курий (собрание курий). Общее собрание избирало магистратов и решало общие вопросы местной жизни. Как и в Риме, в каждом городе существовал муниципальный сенат из 100 человек. Судебная и административная власть принадлежала муниципальной магистратуре.

Великая Французская революция дала начало не только конституционному движению в странах Европы и привела к новым формам организации государственной власти и государственного управления, но и появлению элементов местного самоуправления, свободного от чиновничьего давления центральных органов власти. Распространению идей местного самоуправления в европейских странах в значительной степени способствовали французские конституции, на основе которых в 1831 г. Бельгия принимает свою конституцию, занявшая видное место в развитии, как в практике, так и теоретических основ местного самоуправления. Наряду с положениями об общинном управлении конституция Бельгии 1831 г. признавала наряду с тремя традиционными ветвями власти четвертую — муниципальную.

В основе общинного управления конституционных положений Бельгии легли идеи французского ученого Турэ, изложенные им в своем докладе Национальному собранию Франции в 1790 г. по реформе местного управления. Турэ сформулировал идеи о местном самоуправлении, которые получили свое дальнейшее развитие в различных течениях о местном самоуправлении. Теория Турэ содержала два основных понятия:

- о собственных общинных делах, по своей природе присущих местному самоуправлению;
- о делах государственных, передаваемых государством местно-

му самоуправлению.

Правовые основы современного муниципального самоуправления в европейских странах, США, Японии и других государствах были заложены в XIX веке в ходе разработки учений о местном самоуправлении и проведении муниципальных реформ.

Французский государственный деятель, историк и литератор А.Токвиль был одним из первых, кто обратил внимание общества на проблемы местного самоуправления и необходимость его развития. В своей работе «Демократия в Америке» опубликованной в 1835 году он отмечал: «Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет».

Теория свободной общины. В начале XIX века при сильной централизованной государственной власти в Германии общинными делами и хозяйством управляли государственные чиновники, которые привели общинное хозяйство в полный упадок. Сложившееся положение явилось толчком для решения вопросов ограничения центральной власти в управлении общинами. Решению этой проблемы была посвящена разработанная немецкими учеными теории свободной общины (теория естественных прав общины), которая опиралась на идеи естественного права. Это был значительный вклад в разработку теории местного самоуправления. Германская юридическая школа в теории свободной общины аналогично естественной природе прав и свобод человека обосновывала естественный и неотчуждаемый характер права общины управлять своими делами, поскольку исторически община появляется раньше государства, в связи с чем государство обязано уважать свободу общинного управления. Сторонники этой теории для аргументации своей позиции относительно свободы и независимости общины обращались к положению общин периода средних веков, к истории их борьбы против феодальной власти и становлению вольных городов.

Теория свободной общины характеризуется следующими принципами организации местного самоуправления:

- избираемость органов местного самоуправления членами об-

- щины;
- разграничение дел общинных и дел, порученных общине государством;
 - своеобразие управления собственными делами общины и его отличие от дел государственных;
 - невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины и ограничение влияния государства на общинное самоуправление контролем за соблюдением общинной пределов своей компетенции.

Идеи теории свободной общины нашли свое отражение в законодательстве первой половины XIX века: в Конституции Бельгии 1831 г. — об особой общинной власти и в германской конституции 1849 г., разработанной франкфуртским Национальным собранием, содержащей положения об особых правах общин.

Теория общественного самоуправления. Опираясь на принцип свободы самостоятельного решения задач местным сообществом и исходя из противопоставления государства и общины была выдвинута общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления). Основным аргументом сторонников данной теории в обосновании самостоятельности общин была преимущественно хозяйственная природа деятельности органов местного самоуправления, как негосударственная форма деятельности. По мнению сторонников общественной теории, самоуправление представляет собой заведование делами местного хозяйства. Вместе с тем, общественная теория противопоставляет местную общину государству, общественные интересы — политическим, когда государство и общество ведают только своими интересами.

По мнению критиков общественной теории, она смешивает самоуправляющиеся территориальные единицы с частноправовыми объединениями (благотворительными обществами, промышленными компаниями и т.п.). Однако принадлежность человека к таким частноправовым объединениям зависит от него самого и носит относительно временный характер, а его принадлежность к самоуправляющимся общинам и подчинение органам самоуправления территориальной единицы связано с местом проживания человека и установ-

ливаются законом. На практике оказалось, что невозможно точно разграничить дела общинные и дела, порученные государством для исполнения общине. Помимо этого, функции, осуществляемые органами самоуправления, носят не только частноправовой, но и публично-правовой характер, который свойственен публичной (государственной) власти. Подобные критические положения в последствии легли в основу государственной теории самоуправления.

Теория государственного самоуправления. Основные положения государственной теории самоуправления были разработаны немецкими учеными XIX века Л.Штейном и Р.Гнейтсом, которые считали:

- самоуправление одной из форм организации местного государственного управления;
- полномочия местного самоуправления по своему источнику производными от государственной власти;
- местное самоуправление осуществляется местными жителями, заинтересованными в результатах местного управления, а не государственными чиновниками, назначаемыми центральной властью;
- вопросы, решаемые органами местного самоуправления, имеют ту же природу, что и государственные вопросы;
- передача государством отдельных вопросов для их решения местным самоуправлением связана с целью их более эффективного решения на местном уровне.

Различные взгляды Л. Штейна и Р. Гнейтса в определении отличительных признаков местного самоуправления явились в последствии основой формирования двух течений в государственной теории самоуправления – политического (Гнейтс) и юридического (Штейн).

Р. Гнейтс, исходя из опыта английского самоуправления, связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей, а самостоятельность органов самоуправления с особенностями порядка их формирования и замещением отдельных должностей.

Взгляды Л. Штейна заключались в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно в этом отличие органов самоуправления от государственных органов, которые созданы государством, действуют от его имени, по его поручению и в его интересах, не имея каких-либо своих, и не способных вступать с государством в юридические отношения как органы самоуправления.

Позиция Л. Штейна поддерживалась многими учеными за рубежом и в дореволюционной России, которая в XIX веке провела земскую и городскую реформы.

Последователями общественной теории в России были видные ученые государствоведы В.Н. Лешков и А.И. Васильчиков. В основе позиции славянофила В.Н. Лешкова лежали идеи самобытности русской общины и ее неотъемлемых прав. Он выступал за независимость местного самоуправления от государства, за равное участие в выборах всех членов земств. А.И. Васильчиков утверждал, что местное самоуправление никоим образом не связано с политикой и тем самым противопоставлял его бюрократическому порядку государственного управления. Теоретические взгляды А.И. Васильчикова были связаны с тем, что местное самоуправление имеет свою особую цель и особую сферу деятельности, полностью отличающуюся от государственного управления.

Государственная теория нашла свое отражение в работах видных юристов дореволюционной России А.Д. Градовского, В.П. Безобразова, Н.И. Лазаревского. Наибольший интерес представляет позиция Н.И. Лазаревского. Он считал местное самоуправление системой децентрализованного государственного управления, обеспечиваемого юридическими гарантиями, которые имеют двойственный характер: с одной стороны, эти гарантии ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой — обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. По мнению Н.И. Лазаревского государственная власть представляет собой совокупность полномочий монарха, царской администрации, парламента и органов самоуправления.

Теоретические положения А. Токвиля, Л. Штейна, Р. Гнейтса и других ученых XIX века о природе и сущности местного самоуправления лежат в основе современных подходов к местному самоуправлению и его месту в демократической системе управления обществом. Большинство современных зарубежных ученых трактуют местное самоуправление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах:

- взгляды датских ученых — муниципалитеты выступают местными политическими единицами с относительно большой независимостью, которая является составной частью общей системы государства, а не «государство в государстве»;
- финские ученые подчеркивают связь местного самоуправления с государственной организацией, при этом у них нет единства на место муниципалитетов в государстве: одни подчеркивают право коммун на самоуправление полномочие, выданное государством в законе и поэтому коммуны, не обладающие суверенным правом на управление своей территорией как государство; другие отстаивают точку зрения, при которой коммуны и государство равноправны и их существование не зависит друг от друга.

Тем не менее, обобщенная позиция финских правоведов в том, что традиции местного самоуправления старше традиций государства. Поэтому нецелесообразно подчеркивать положение государства как органа, который дал права на самоуправление, и представлять его как первосубъект общественного управления.

Теория дуализма. Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в местных делах и выполнение отдельных государственных функций на местном уровне) лежит в основе теории дуализма муниципального управления. Данная теория утверждает, если муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за рамки местных интересов, то они должны рассматриваться и действовать как инструмент государственной администрации.

Теория социального обслуживания. Другими учеными выдвигалась теория социального обслуживания, которая основной упор делает на осуществлении муниципалитетами одной из основных своих задач: предложение услуг жителям, организация обслуживания населения муниципалитета. Согласно этой теории, основной целью муниципальной деятельности является благосостояние жителей коммуны.

Существуют и иные подходы к рассмотрению места и роли муниципального самоуправления. Среди них социал-реформистские муниципальные концепции. Сторонники этих концепций при рассмотрении местного самоуправления исходят из возможностей социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое. Эти взгляды были распространены в России, в частности этой концепции придерживался М.Д. Загрядский. Он считал, что само буржуазное государство создает юридические формы управления в качестве предпосылки для перехода к социалистическому порядку. Самой совершенной, по его мнению, из этих форм является самоуправление.

9.3.2. Основные системы местного самоуправления за рубежом

Система местных органов самоуправления зарубежных стран строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, относится к полномочиям субъектов федерации. Первичными ячейками в зарубежных странах обычно являются городские и сельские коммуны, имеющие различное название. В Дании — муниципалитет, в Испании — хутор, приход, посад и др., в Англии приходской совет.

Специфика муниципальных организационных форм, взаимоотношения местных органов с центральной властью определяются историческими, географическими, демографическими особенностями зарубежных стран, их политическим режимом и правовой системой. Например, в США даже в пределах одного штата могут быть различ-

ные организационно-правовые формы местного самоуправления. Для многих стран характерным является прямое государственное управление на местах, проявляющееся в назначении представителей государственной власти на места. В Бельгии король из числа членов коммунального совета назначает бургомистра, который является одновременно представителем короля и главным магистратом коммуны. В Голландии бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной местности после консультации с муниципальным советом.

Особенности развития муниципального законодательства в тех или иных странах определяются существованием различных типов местного самоуправления.

Англосаксонская система самоуправления. На родине классических муниципальных форм, в Великобритании, сложился тип местного самоуправления, получивший название англосаксонского. Основными характерными чертами этой системы самоуправления являются.

1. Отсутствие на местах представителей правительства, опекающих местные выборные органы. При этом правительство влияет на способы выполнения местными органами своих задач, контролируя пределы деятельности и использует финансовые рычаги. Если они действуют в пределах своей компетенции, то контроль правительства ограничен согласованием вопросов с соответствующими министерствами.

2. Утвердившийся еще в XIX веке принцип, согласно которому органы самоуправления могут делать лишь то, что им прямо разрешено законом («*inter vires*» — действовать в пределах своих полномочий).

3. Муниципалитеты рассматриваются как автономные образования, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом.

4. Правовая база создавалась из частных и местных статутов, принимаемых парламентом, которые определяли полномочия и основы взаимоотношений местных органов с центральной властью.

Начало современной системы местного самоуправления в Великобритании было положено законом о попечительстве бедных 1834 г., которому предшествовало с 1689 по 1832 гг. более 200 актов правительств. Великобритания состоит из 4 регионов: Англия, Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия, со своими особенностями местного самоуправления.

В систему местного самоуправления Англии входят районные советы Лондона, советы городских округов и шести крупных агломераций (Манчестер, Западный Йоркшир и др.), советы графств и окружные советы.

В последние годы в Великобритании предпринимаются меры по переходу на одноуровневую систему местного самоуправления.

Французская модель местного управления. Кроме англосаксонской системы за рубежом существует и используется французская модель местного управления. Основные принципы самоуправления на местах во Франции были заложены еще в конце XVIII — начале XIX веков. Для Франции всегда характерным являлась высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявилось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации между центром и местными коллективами.

Представителем правительства на местах, который определял все направления деятельности местных органов был префект. Институт префекта появился после революции 1789 г., провозгласившей принцип единой и неделимой нации, а также с упразднением многообразия форм в системе местного управления. Жестко централизованная система управления просуществовала около 200 лет.

В 1982 году проведенная во Франции реформа управления расширила полномочия и предоставила большую самостоятельность территориальным коллективам, однако на местах за центральной властью сильные позиции сохранились.

Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны — более 36 тысяч, из которых 90 % насчитывают менее 2 тыс. человек. Коммуна избирает совет. Муниципальный совет может

быть распущен указом президента. Из состава совета избирается мэра. Мэр работает под контролем совета и представителя государства в департаменте — префекта. При определенных условиях, деятельность мэра может быть на месяц приостановлена постановлением министра внутренних дел или мэр может быть отправлен в отставку по указу президента, одобренному Советом министров.

Для современной системы местного самоуправления Франции характерны:

- наличие контроля за деятельностью местных органов со стороны центральной власти;
- в основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления лежит принцип: разрешено все действия, прямо не запрещенные законом и не относятся к компетенции других органов;
- законодательная база формируется правительством.

Германская система самоуправления. Среди современных систем местного самоуправления выделяют и германскую модель управления. На развитие коммунального самоуправления Германии значительное влияние оказала реформа правительства барона фон Штейна в начале XIX века. Введенный фон Штейном в 1808 г. прусский Устав городов явился правовой основой формирования местного самоуправления. Для реформы барона фон Штейна было характерным стремление устранить параллелизм правительственных органов и органов местного самоуправления, с образованием единой целостной системы управления. На органы самоуправления Уставом возлагалась обязанность решать местные дела от своего имени и по поручению государства. Коллегиальный исполнительный орган местного управления - магистрат, действовавший параллельно с выборным, в последствии вошел в систему государственного управления. В начале XX века в ходе преобразований в государственном управлении деятельность местных общин попала под жесткий государственный контроль. Предпосылкой к этому, прежде всего, стали взаимоотношения центра и мест в области финансов.

В настоящее время в Германии местные органы власти образуются в районах, городах районного значения и общинах, которым, согласно действующей доктрине, государство делегирует часть своих функций. Система местного самоуправления Германии имеет элементы английской и французской моделей, с наличием специфических черт, что дает возможность говорить о смешанной форме местного самоуправления.

Выделяют 4 основных типа организационного устройства немецких общин.

1. *Магистратная система.* Исполнительная власть осуществляется коллегиальным органом — магистратом, члены которого избираются представительным органом общины. Магистрат состоит из бургомистра (председатель) и его заместителей. Бургомистр занимает положение «первого среди равных».

2. *Бургомистерская форма.* Бургомистр является председателем представительного органа общины и городской управы — органа управления.

3. *Северогерманская система.* Бургомистр избирается представительным органом общины и является его председателем. Вместе с бургомистром избирается городской голова (городской директор), который занимается решением текущих вопросов местного самоуправления.

4. *Южно-германский тип.* В качестве главного органа самоуправления, наряду с органом представительной власти общины, рассматривается обербургомистр, избираемый гражданами.

Система самоуправления США. В США в ходе развития городского самоуправления к настоящему времени сложились три основные формы организации.

1. *Мэр — совет.* Эта система применяется более чем в половине самоуправляющихся городов США. Реальная власть мэра неодинакова в различных муниципалитетах и зависит от процедуры его избрания (непосредственно гражданами, советом или из числа муниципальных советников, набравший наибольшее число голосов на вы-

борах в совет), срока избрания, права налагать вето на решения совета и др.

2. *Совет — менеджер* (городской управляющий). Мэр и муниципальный совет, определяющих общую линию в качестве политических органов, нанимают профессионального чиновника — менеджера, который руководит городской администрацией и руководит городом как частным предприятием.

3. *Комиссия*. Всеобщим голосованием избирается комиссия из пяти человек, которые выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления. (Пример в фильме «Челюсти»).

Законодательство зарубежных стран о местном самоуправлении не исключает возможность объединения коммун и создания ими межобщинных союзов. В Испании, например, существуют синдикаты коммун, представляющие собой добровольные ассоциации.

Необходимо отметить, что после Второй мировой войны одной из тенденций реформ местного самоуправления, проводившихся в зарубежных странах (Германия, Великобритания, Скандинавские страны и др.) было укрупнение муниципалитетов. Так, в Дании в 1970 году было 1297 сельских и 88 городских муниципалитетов, которые после реформы преобразованы в 275 крупных муниципалитетов.

Правовую основу муниципального управления зарубежных стран составляют конституционные положения и нормы текущего законодательства. Однако не во всех странах статус местного самоуправления определяется конституцией. В одних странах действует единый закон, а в других — законы об отдельных видах органов местного самоуправления. В Конституции США не упоминается о местном самоуправлении, Германия, США и др. не имеют единого законодательства о местном самоуправлении. Для США характерно решение вопросов самоуправления на местах конституциями штатов, а также принимаемых ими общих законов или законов об отдельных формах местного самоуправления.

Важнейшим источником муниципального права является Европейская Хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге

15.10.1985 г. Советом Европы по инициативе постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время - Конгресс местных и региональных властей Европы). Россия в 1996 году вступила в Совет Европы, а в 1998 г. ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления. Положения Хартии легли в основу принятых федеральных законов о местном самоуправлении в России.

9.3.3. Развитие местного самоуправления в России

В истории развития местного самоуправления России особое место занимает XVI век, когда происходит замена кормления, системы местного управления через наместников и волостелей, губными и земскими учреждениями. В 30-е годы XVI века в уездах параллельно с наместниками появляются и действуют губные учреждения. Выборные губные учреждения создавались для преследования разбойников и суда над ними. Выбор губных учреждений были всесословными: участвовали помещики, служилые люди и крестьяне — все население уезда. На всеуездном съезде из дворян и детей боярских избирали губного дьяка, старосту или голову, который являлся в Москву для утверждения и получения наказа. Все избираемые лица составляли одно учреждение — губную избу.

В 1555 г. Иван IV упраздняет систему кормления и вводит земские учреждения, которые уже не имели всесословного характера и в их участии не принимали служилые люди. Земские учреждения обладали экономической, финансовой, полицейской и судебной властью.

В XVII веке устанавливается система приказного воеводского управления на местах, местное управление бюрократизируется. Одновременно существуют губные и земские учреждения. Позднее воевода по отношению к губным учреждениям становится начальником. Земские учреждения в финансовом и экономической деятельности сохранили свою самостоятельность.

Начала земской системы местного самоуправления наряду с бюрократической и сословной существовали и при Петре I. Существовали бурмистерские палаты, земские избы под председательством бурмистра. В 20-е годы XVIII века эти органы заменяются на маги-

страты и суд отделяется от администрации. Губернаторы и воеводы не могли вмешиваться в деятельность суда, хотя могли приостановить исполнение судебных решений. В последствии магистраты были упразднены преемниками Петра I, оставались губернаторы и воеводы.

Для эпохи Петра I характерно усиление государственного вмешательства в частные дела, рост бюрократической опеки над обществом. Только при Екатерине II, в последней четверти XVIII века были заложены основы, ставшие определяющими до введения земских учреждений в 1864 г. Екатерина II стремилась создать из всех сословий местные органы с правами по внутреннему управлению и задачами местного управления. Учреждались губернские и уездные дворянские собрания, избиравшие должностных лиц местной администрации и суда. Сословным обществам предоставлялось право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда.

Во главе губернии назначался генерал-губернатор, осуществлявший надзор за местным управлением и судом. Большая часть местных вопросов решалась «приказами общественного презрения», избиравшихся из всех трех сословий по два человека от каждого. В городах, кроме магистратов, осуществлявших судебную функцию, были созданы «общая городская дума», которая избирала и ее исполнительный орган — «шести гласную думу». Много вопросов находилось в ведении государственных органов управления: городничего, полицмейстера.

В судебную систему входили: верхние (губернские) и уездные суды (от дворянства), «нижние расправы» - суды над крестьянами, «верхние расправы» и «совестный суд» (состоящий из представителей трех сословий, рассматривавший любое гражданское дело по согласию сторон и судивший не по закону, а, по внутреннему убеждению) в губерниях. В городах судебная функция находилась у выборного магистрата. В уездах дворянство избирало земского исправника или капитана, который председательствовал в нижнем земском суде.

Земская 1864 г. и городская 1870 г. реформы и реформы Александра II были направлены на децентрализацию управления и развития начал местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский отмечал, что эти реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. Реформой 1864 г. в губерниях и уездах были созданы выборные земские собрания и избираемые ими соответствующие земские управы. Земское избирательное право ограничивалось имущественным цензом, а выборы проводились на сословных началах (в уездах - землевладельцы, городские и сельские общества, соответственно три съезда). Реформа городского самоуправления основывалась на тех же принципах, что и земская. Екатерина II по существу заново создала городское управление, которое после Петра I полностью было дезорганизовано.

Таким образом, в тот период в России существовало две системы управления на местах: государственное управление и земское, городское самоуправление.

При Александре III предпринимались попытки устранить недостатки в земском и городском самоуправлении. Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа. Было увеличено значение сословного начала: усилилась роль дворянства, крестьянство лишилось права избирать гласных, которые стали назначаться губернатором из избранных крестьянами кандидатов. Усилился надзор и контроль правительственных чиновников (губернатора) за деятельностью органов местного самоуправления.

На уровне волости, отдельных сельских поселений действовали органы крестьянского самоуправления:

- сельский сход, избиравший сельского старосту, сборщика податей, смотрители сельских магазинов, сельский писарь и др. (если сельское общество было хозяйственной единицей, то волость (до 20 тыс. человек населения) – административной и состояла из земель одного или нескольких сельских обществ);

- волостной сход, волостное правление, волостной старшина, волостной писарь, сотские, десятские и др. должностные лица.

Надзор за сельскими учреждениями осуществляли земские начальники.

После февральской революции в 1917 году Временное правительство предприняло попытку земской реформы местного самоуправления. Однако осуществить ее в полной мере не удалось.

Многие дореволюционные ученые правоведы считали несовместимым самодержавие и местное самоуправление. Этот вопрос был основательно рассмотрен министром финансов Российской империи С.Ю. Витте, который в 1901 г. опубликовал за границей свою работу «Самодержавие и земство». Основная идея Витте заключалась в том, что если Россия желает остаться самодержавной монархией, то она не должна допускать местное население к участию в делах государственного управления, поскольку это прямой путь к народному представительству, к парламентарному государству. Взгляды С.Ю. Витте были подвергнуты критике Тихомировым в опубликованной им в 1905 г. работе «Монархическая государственность».

Многие дореволюционные ученые полагали, что органы местного самоуправления имеют ту же природу, что и правительственные органы. По мнению Н.И. Лазаревского, особенности органов местного самоуправления состоят в следующем:

- самостоятельность в делопроизводственном отношении;
- подчинение лишь закону, указания центральной власти не обязательны;
- независимость личного состава, вне иерархической зависимости от центрального управления;
- зависимость должностных лиц от населения.

После октябрьской революции 1917 года характер и направленность процессов организации власти на местах коренным образом изменились. Старые органы земского и городского самоуправления упразднились, отдельные из них, не выступавшие против новой власти, вливались в аппарат местных Советов.

Идея местного самоуправления, предполагающая определенную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющейся по своей сути государством централизованным.

Активная местная автономия в первые месяцы после революции, проявившаяся в создании областных, губернских и даже уездных республик во главе с собственными Советами народных комиссаров, выдвинула лозунг «Вся власть на местах». Однако Конституция 1918 года положила конец раздробленности Советов и их неподчинению центральной власти. В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. В систему государственных органов входили областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы и избираемые ими исполнительные комитеты. Формирование съездов Советов осуществлялось на основе многостепенных выборов.

Конституция СССР 1936 г. ввела всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Система съездов Советов была упразднена. Все местные представительные органы стали называться Советами. Местные Советы являлись самыми многочисленными органами государственной власти.

Исполнительными и распорядительными органами местных Советов были избираемые ими исполнительные комитеты.

Высшим организационным принципом построения и деятельности системы Советов был демократический централизм, формально допускавший некую самостоятельность местных органов, но в действительности заключающийся в жесткой централизации и концентрации власти в руках государства. Двойное подчинение исполнительных органов, подотчетность местным советам и подчинение вышестоящим исполнительным органам, представляло собой практически выраженным принципом демократического централизма.

Теория советского государственного права рассматривала местные Советы как представительные органы нового типа, сочетающие

в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за их выполнением. Этот принцип деятельности Советов был сформулирован В.И. Лениным, который развил применительно к Советам идеи К. Маркса о Парижской Коммуне как «работающей корпорации», одновременно законодательствующей и исполняющей свои законы.

Однако на практике местные Советы так и не стали «работающими корпорациями», поскольку реальная власть на местах была сосредоточена в руках партийных органов, осуществлявших фактическое руководство ими. Существенные недостатки в организации и деятельности Советов и их органов были выявлены еще в первые годы советской власти, но их так и не удалось ликвидировать на протяжении всех последующих лет существования СССР. Перед самым распадом СССР принятый 09.04.1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местном хозяйстве в СССР» был попыткой реформировать местные Советы. В частности, этим законом было введено понятие «коммунальной собственности».

Первые шаги по утверждению принципиально новых подходов к организации органов местного управления и их деятельности, отличных от периода Советов были сделаны с принятием 06.07.1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». С этого момента начинается процесс реформирования местных органов власти и системы местного самоуправления. Однако предпринятая реформа носила декларативный характер, поскольку местное самоуправление не было обеспечено материальном, организационном и правовом отношении. Принятие Конституции РФ в 1993 г. определяет основные принципы организации и деятельности местного самоуправления, вступление России в Европейский союз и ратификация Европейской Хартии местного самоуправления и разработка законодательных актов о местном самоуправлении явились новым импульсом в преобразовании и развитии местного самоуправления. Основные положения в области развития системы местного самоуправления были определены в Указе Президента России от 15.10.1999 г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»,

а также в Законе Российской Федерации за №131-ФЗ от 6.10.2003г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с Конституцией РФ, принятыми законодательными и иными правовыми актами федеральной власти, правовое регулирование местного самоуправления сместился на региональный уровень субъектов Федерации. Поэтому совершенствование местного самоуправления на данном этапе во многом зависит от мер, принимаемых субъектами Федерации по развитию местного самоуправления.

**ТЕМА 10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

10.1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления России

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно только при наличии определенных условий и предпосылок, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления: правовых, финансово-экономических, территориальных и организационных.

Правовая основа местного самоуправления — это совокупность нормативно-правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления.

Важнейшим из актов международного права является Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г., которая была ратифицирована Россией в 1998 году содержит такие положения как:

- признание МСУ одной из важнейших основ демократического общества;
- запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления не иначе как на основе закона;
- изменение территориальных границ только на основе консультации с населением или путем референдума;
- право на судебную защиту местного самоуправления;
- право органов местного самоуправления объединяться с другими органами МСУ и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления.

В состав правовой основы местного самоуправления наряду с Европейской Хартией местного самоуправления входят:

- Конституция РФ и основные законы субъектов Федерации;
- Федеральные законы (об общих принципах организации МСУ 1995 г.), издаваемые в развитие конституционных положений, и регулирующие отдельные стороны деятельности МСУ на федеральном уровне («О финансовых основах местного самоуправления» 1997 г., «Об основах муниципальной службы» 1998 г.), а также относящиеся к другим областям государственного регулирования (законы об образовании, о библиотечном деле, о порядке приватизации государственного и му-

- ниципального имущества, о недрах и т.п.);
- Указы Президента России (об утверждении основных положений государственной политики в области развития МСУ 1999 г.);
 - Постановления Правительства РФ (о федеральном реестре муниципальных образований, 1998 г.);
 - Постановления Конституционного суда РФ;
 - Законы субъектов Федерации о местном самоуправлении;
 - Уставы и другие правовые акты конкретных муниципальных образований.

В развитии правовой основы местного самоуправления на современном этапе в России выделяют три периода: первый – с 1990 по декабрь 1993 г., второй – с декабря 1993 по сентябрь 1995 г., третий – с сентября 1995 г.

Первый этап связан с началом формирования правовой основы местного самоуправления. В конце 1990 начале 1991 г. происходит переход к новым принципам организации местной власти, принимаются первые законы о местном самоуправлении (Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР «О местном самоуправлении») и вносятся изменения в Конституцию СССР и РСФСР.

Закон СССР об общих началах местного самоуправления:

- определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа;
- устанавливал систему местного самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов как основное звено этой системы;
- определял осуществление местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц;
- в качестве основы местного хозяйства закреплял коммунальную собственность.

Закон РСФСР:

- определял местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответ-

ственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе Федерации;

- устанавливал возможность формирования местного самоуправления на основе сложившейся структуры местной советской власти;
- сохранял главенствующую роль местного Совета в системе местного самоуправления и двойное подчинение местных органов управления с правом вышестоящего Совета отменять противоречащие закону решения местных Советов;
- ввел в понятие местного самоуправления важный признак «собственная ответственность населения» в решении вопросов местного значения;
- использовал термин «муниципальная собственность» в отличие от союзного - «коммунальная собственность»;
- Советы и соответствующие органы наделялись собственной компетенцией, которая не могла быть изменена кроме как законом;
- подробно регламентировал формы организации и деятельности органов местного самоуправления, а также компетенцию местных Советов и местной администрации.

В этот же период принимаются другие законы о местном самоуправлении, в том числе «Об основах бюджетных права и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

31 марта 1993 г. был подписан Федеративный договор, ставший составной частью Конституции России и определивший установление общих принципов организации местного самоуправления совместным ведением Федерации и ее субъектов.

Второй период связан с процессом реформирования местного самоуправления после подписания Федеративного договора. В этот

период было принято несколько важных нормативно-правовых актов Президентом РФ: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

Этими актами деятельность местных Советов была прекращена, их функции возлагались на местную администрацию и утверждались основы организации местного самоуправления на период поэтапной реформы.

Среди нормативно-правовых актов Президента РФ следует также отметить Указ от 22.12.1993 г. «О гарантиях местного самоуправления», содержащий принципиальные положения по организации и деятельности местного самоуправления. В частности, устанавливался судебный порядок отмены решений органов местного самоуправления, и глава местной администрации мог быть членом представительного органа местного самоуправления.

Процесс реформирования изменил основы организации местного самоуправления:

- характер взаимодействия представительного органа МСУ и главы администрации, который стал именоваться главой местного самоуправления;
- утверждался приоритет местной администрации во взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления.

Указы Президента РФ стали правовой базой для принятия субъектами Федерации своих правовых актов по местному самоуправлению. Однако, принятые в этот период нормативно-правовые акты содержали положения не соответствующие Конституции РФ и ограничивающие права местного населения на местное самоуправление. Формируемая система местного самоуправления не в полной мере соответствовала конституционной модели местного самоуправления, что усугублялось отсутствием федерального закона о местном самоуправлении. В декабре 1994 г. такой закон был принят. Принятый Закон содержал положения из трех представленных в Государствен-

ную Думу проектов закона, хотя в основе лежал депутатский вариант.

Третий период связан с принятием Закона об общих принципах организации местного самоуправления, вступившего в действие 01.09.1995 г. Его положения распространяются на всю территорию России и на все органы власти в стране. Он разграничил полномочия Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления. Закон предусмотрел возможность временного (до принятия соответствующих законов) регулирования отдельных отношений уставами муниципальных образований.

После принятия Закона об общих принципах организации местного самоуправления было принято ряд федеральных законов, среди которых «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» 1997 г., «О приватизации государственного имущества и основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» 1997 г., «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» 1998 г.

Следующий этап реформы местного самоуправления предусматривает завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления, создание его финансово-экономической основы и осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления.

Значительная роль в развитии правовых основ местного самоуправления принадлежит субъектам Федерации, обладающим большими полномочиями в сфере правового регулирования местного самоуправления.

Особое место в правовой основе местного самоуправления принадлежит Конституции России, что определяется следующими факторами:

- признает и гарантирует местное самоуправление как особый уровень власти в государстве, специфическую форму осуществления народовластия, отнеся при этом местное самоуправление к основам конституционного строя России (ст.3, 12 и др.);

- определяет пределы правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти — установление общих основ построения и функционирования муниципальной власти;
- закрепляет в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления важнейшие начала организации местного самоуправления, составляющие правовой фундамент муниципального развития в России;
- устанавливает важнейшие гарантии прав местного самоуправления:
 - а) самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления;
 - б) учет мнения населения при изменении границ территории местного самоуправления;
 - в) обязательность передачи органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями;
 - г) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти;
 - д) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией России.

Европейская Хартия, Конституция РФ и Закон об общих принципах организации местного самоуправления составляют юридическую базу для правового регулирования местного самоуправления субъектами Федерации. Все принимаемые законодательные и иные правовые акты не должны им противоречить.

На процесс формирования правовой основы местного самоуправления оказывают определенное влияние постановления Конституционного суда РФ, в которых затрагиваются вопросы местного самоуправления. Правовая позиция Конституционного суда РФ способствует утверждению конституционных принципов местного самоуправления в практике правового регулирования местного самоуправления.

Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, которые действуют на основе своих конституций или уставов. Закон об общих принципах организации местного самоуправления в ст. 5 определил полномочия субъектов Федерации и тем самым ограничил влияние органов государства на их деятельность в сфере местного самоуправления.

Необходимо учесть, что субъекты Федерации настороженно восприняли конституционные положения, гарантирующие самостоятельность местного самоуправления и его организационное обособление в системе управления государством и обществом. Это не способствовало динамичному поступательному развитию основ местного самоуправления как форму народовластия. Субъекты Федерации в течение длительного времени занимались поисками оптимального механизма взаимодействия с муниципальными образованиями и создали большую законодательную базу, затрагивающую различные стороны деятельности муниципальных образований и органов государственной власти в сфере местного самоуправления. Поэтому по волеу Президент РФ в своем послании к Федеральному Собранию РФ (2002 г.) отметил низкое качество законодательной базы местного самоуправления, нечеткость разграничения полномочий региональных органов власти и местного самоуправления и другие проблемы в функционировании местного самоуправления.

К правовым основам организации и деятельности местного самоуправления относятся нормативно-правовые акты муниципальных образований: решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан и решения органов и должностных лиц местного самоуправления. Среди них правовой основой необходимой для всех муниципальных образований являются их уставы.

Уставы муниципальных образований среди источников муниципального права занимают особое место. Устав — это учредительный документ муниципального образования, имеющий всеобъемлющий характер для конкретного образования, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым порядком принятия и изменения.

Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается либо представительным выборным органом (около 70 %), на местном референдуме (около 2 %) или сходе граждан (более 8 %).

Уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации органами субъектов РФ.

В уставе должны быть отражены:

- границы и состав территории;
- вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- порядок участия местного населения в решении этих вопросов;
- структура и порядок формирования органов МСУ и его должностных лиц;
- наименование выборных органов и должностных лиц;
- срок их полномочий;
- виды, порядок принятия и вступление в силу нормативно-правовых актов органов местного самоуправления;
- гарантии прав, основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- вопросы муниципальной службы;
- порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- особенности организации МСУ в районах с компактным проживанием этнических групп, казачества и др. с учетом исторических и иных традиций.

Кроме уставов на муниципальном уровне принимаются и другие нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления, его органов и по различным вопросам муниципальной жизни.

В состав правовой основы конкретных муниципальных образований входят правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления:

- регламенты работы местного представительного органа власти;

- решения представительных органов МСУ (об установлении местных налогов и сборов);
- положения о муниципальной службе, территориальном общественном самоуправлении внутри муниципальных образований и др.

Территориальные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование, состав и границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

Вопросы организации власти неразрывно связаны с территориальным устройством государства, поскольку деятельность органов власти осуществляется и распространяется на определенной территории — территориальной единицы, на которые разделена вся территория государства. Такое деление территории государства называется административно-территориальным делением и является неотъемлемой частью государственного устройства.

Во многих зарубежных странах принято различают естественные и искусственные административно-территориальные единицы и, следовательно, коллективы.

Естественные территориальные единицы — это поселения, города, где люди исторически осели для совместной жизни. Они выбирали для общественного управления вождей, старейшин, советы, собирали сходы. Впоследствии такие образования получили обобщенное название общин, общинного звена территориального деления государства. В общинах всегда есть выборные органы МСУ и нет назначаемых государством чиновников общей компетенции.

Искусственные административно-территориальные единицы создаются сверху, актами государства. Так возникли воеводства, губернии, районы и т.п. Они получили название регионального звена, куда для управления государство назначало своих представителей. Существование выборных органов в региональном звене, в отличие от общинного, необязательно. Могут быть и нет.

Административно-территориальное деление имеет несколько уровней, что предопределяет иерархичность и соподчиненность в построении единой централизованной системы государственных органов, действующих на разных территориальных уровнях государственного управления.

Местное самоуправление является специфическим уровнем власти и особой формой ее осуществления, организованной на самостоятельных принципах, отличающихся от присущих государственной системе управления.

К решению вопросов о территориальных основах местного самоуправления в новейший период подходили на разных этапах разному. Одновременно с формированием нормативно-правовой базы местного самоуправления шли изменения и территориальных основ.

Первоначально (первый этап) органы местного самоуправления в России создавались и функционировали в границах административно-территориальных единиц. Понятие первичного, базового территориального уровня местного самоуправления в союзном и российском законодательстве о местном самоуправлении отсутствовало. Оно не допускало осуществление местного самоуправления на каких-либо иных территориях, кроме как в рамках административно-территориальных единиц, установленных еще в годы советской власти. Район, бывший узловым звеном системы управления в советский период, сохранил ключевую роль и в структуре местного самоуправления на первоначальном этапе реформирования. Принципы административно-территориального устройства, предполагающие соподчинение органов власти разного территориального уровня по существу перенесены на систему самоуправления на местах.

На втором этапе с октября 1993 года, начавшийся с Указа Президента РФ, утвердившего Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы (26.10.1993 г.). В этом положении вводится понятие поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления, в соответствии с которым территориальной основой вы-

ступают отдельные населенные пункты: городские и сельские поселения. Поселенческий принцип разрушил приоритет района как территориальной основы в организации местного самоуправления и старые организационные принципы власти на местах.

Конституция России 1993 года не содержит конкретных исчерпывающих положений о территориальных основах местного самоуправления, тем самым предоставляет широкие возможности населению самим определять территориальные границы для создания муниципальных образований с целью организации самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Гражданский Кодекс РФ и Закон об общих принципах организации местного самоуправления используют уже новое понятие «муниципальное образование». В Законе уже отсутствует привязка местного самоуправления к административно-территориальным единицам и их исчерпывающий перечень, в пределах которых может реализовываться местное самоуправление. Субъекты Федерации могут самостоятельно устанавливать наименования и определять территориальные единицы, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Это показывает, что указанные в Законе территориальные единицы, отдельные поселения (город, поселок, станица и др.) и территориальные образования (район (уезд), сельский округ (волость, сельсовет) не являются исчерпывающим перечнем территорий, в пределах которых может осуществляться местное самоуправление.

Необходимо учитывать, что применяемое в контексте местного самоуправления понятие «территория» не совпадает с понятием «поселение». Первое является по своему содержанию более широким: «другие территории» могут означать и отдельные части поселений, не являющиеся самостоятельными поселенческими образованиями (микрорайон в городе).

Особо решается вопрос закрытых территориальных образований, когда затрагиваются интересы обороноспособности и государственной безопасности. В этом случае законодательством могут преду-

смагиваться некоторые ограничения и особенности образования местного самоуправления.

В решении вопросов территориальной организации местного самоуправления должны учитываться следующие принципы:

- осуществление местного самоуправления на всей территории России;
- население не независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления;
- обеспечение экономических и организационных условий;
- целостность территории муниципального образования и возможность их объединения при наличии общей границы;
- учет мнения населения, проживающего на данной территории;
- учет исторических, социально-этнических и иных местных традиций;

Вопросы территориальной организации местного самоуправления тесно связаны с вопросами о предметах ведения и разграничения полномочий. Определение и изменение границ муниципальных образований отнесено законодательством к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации и установлено, что это может осуществляться с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе: а) населения; б) органов местного самоуправления; в) органов государственной власти субъектов Федерации.

Прохождение границы муниципального образования устанавливается.

1. На суше — по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам.

2. На воде:

- на судоходных реках — по середине главного фарватера;
- на не судоходных реках, ручьях — по их середине или по середине главного рукава реки;
- на озерах и иных водоемах — по равноотстоящей срединной, прямой или другой линии.

3. На водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах — в соответствии с границей, проходящей на местности до линии затопления.

4. На мостиках, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи и иные водоемы — по середине этих сооружений.

Описание знаков границ и порядок их установки определяется Правительством РФ.

В состав территории муниципального образования входят все земли в его границах, независимо от форм собственности и целевого назначения: земли жилых зон и общего пользования, общественно-деловые зоны, земли производственных зон и зон инженерной, транспортной инфраструктур, рекреационные зоны (для отдыха населения — лесопарки, пляжи, сады, городские леса и т.п.), зоны сельскохозяйственного использования и специального назначения (кладбища, крематории, свалки) и земли для развития поселений.

Местное самоуправление осуществляется на территории, где постоянно проживает население (в местах временных вахтовых постах нефтяников невозможно организовать МСУ).

Территориальная основа МСУ — это его территориальная организация. Она включает понятие территории, на которой создается МСУ, ее состав, порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципального образования.

В России используются следующие территориальные модели: одноуровневая, двухуровневая, трехуровневая, смешанная система муниципальных и немunicipальных территориальных образований.

При одноуровневой модели муниципальными образованиями являются районы субъектов РФ или отдельные города, выделенные из районного подчинения и не имеющие внутригородских районов. Входящие в состав районов сельские и иные поселения (деревни, поселки), а также части города не являются муниципальными образованиями (не имеют собственности, своего бюджета, выборных органов) и на своей территории могут создавать только территориальное общественное самоуправление (Тульская область).

Двухуровневая территориальная модель применяется там, где и районы, и находящиеся в их составе сельские административные единицы, небольшие города являются муниципальными образованиями (Алтайский край, Калужская область). Эта модель применяется в крупных городах, где районы, как и город в целом, являются муниципальными образованиями.

Трехуровневая система имеет место, когда в состав района, являющегося муниципальным образованием, входит менее крупное муниципальное образование (сельский округ), а в его составе есть поселки или села, являющиеся муниципальными образованиями. Вопрос о создании муниципального образования на разных уровнях решается самим населением. Однако для его существования необходима экономическая основа, собственные источники доходов для формирования своего бюджета.

Смешанная модель имеет три варианта.

1. В районах и крупных городах действуют только органы государственной власти, назначаемые органами государственной власти субъекта федерации. МСУ в таких случаях осуществляется только на общинном уровне — в небольших городах, сельских поселениях, группе деревень (Башкортостан, Татарстан, Новосибирская область).

2. На общинном уровне есть только органы МСУ, а в районах — параллельно существуют органы государственной власти (назначенные сверху или избранные населением) и органы МСУ, избранные населением.

3. Местное самоуправление действует только в районах и крупных городах, где есть для этого необходимые материальные средства и финансовые средства (Иркутская область, Красноярский край).

При любой модели территориальных муниципальных образований иногда в них выделяются отдельные территории (кварталы, микрорайоны в городах, деревни в сельских муниципальных образованиях) с общественным самоуправлением. Их органы не являются органами местного самоуправления, не обладают властными полномочиями.

Организационные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также регулирующих организацию муниципальной службы. Их развитие предопределено изменениями законодательства в сфере муниципального права. Поэтому развитие организационных основ местного самоуправления, как и формирование правовой базы можно разделить на три периода.

Начальный этап с 1990 по осень 1993 г. связан с переходом к организации власти на местах на началах местного самоуправления. Местными органами власти были Советы народных депутатов, избравшийся населением. Из состава местного Совета избирался малый Совет в составе 1/10 часть от общего состава депутатов, который осуществлял полномочия Совета между его сессиями.

Органами управления в административно-территориальных единицах выступала местная администрация с исполнительно-распорядительными функциями, деятельностью которой руководил глава администрации. Она была подотчетна местному Совету и вышестоящим исполнительно-распорядительным органам.

Становление местного самоуправления в нашей стране сопровождалось переходом от исполкомовско-коллегиальной формы исполнительной деятельности к принципу единоначалия в руководстве местным исполнительным аппаратом.

Совет мог выразить недоверие главе администрации и отменить решения местной администрации, а глава мог опротестовать решения Совета, адресованные администрации.

Анализ практики взаимоотношений местных Советов и глав местных администраций, сложившийся на основе Закона РСФСР о местном самоуправлении, свидетельствует, что законодателем была предпринята попытка установить своеобразную «систему сдержек и противовесов» в местном самоуправлении. Принцип разделения властей, закрепленный в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 1990 г., нашел отражение и в системе взаимоотношений

органов местного самоуправления. Однако надо отметить, что разделение властей на местном уровне не является традиционным для демократического государства. Мировой опыт показывает, что чаще обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой власти.

Зарубежный опыт выявляет общую закономерность: чем ниже уровень власти, тем менее контрастно разделение власти. Вместе с тем, никакая организационная форма и управленческая схема не исключает острых ситуаций. Поэтому важной задачей муниципального права является создание системы сдержек против необоснованных действий как представительного органа власти, так и главы администрации, а также создание цивилизованных демократических процедур разрешения конфликтных ситуаций и разногласий между ними.

Начавшийся осенью 1993 г. процесс реформирования местного самоуправления, существенным образом изменил характер взаимодействия представительного органа и главы администрации, который стал именоваться главой местного самоуправления и должен был избираться.

Принятые субъектами РФ правовые акты об организации местного самоуправления по-разному решали вопрос о порядке формирования местной администрации. Так, например, в Московской области вначале глава администрации области самостоятельно назначал глав администрации городов и районов, которые назначали нижестоящих глав администрации. После выборов представительных органов местного самоуправления, назначение глав администрации должно было проходить по согласованию с соответствующими выборными представительными органами.

В основе организации местного самоуправления и его осуществления не только представительные и иные (глава администрации, собрание старост сельского округа Московской области) органы, но и формы прямого волеизъявления — сходы, собрания граждан.

С принятием Закона об общих принципах организации местного самоуправления связан третий период. Его главная особенность вы-

ражена в конституционном принципе: структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Формирование и развитие организационной структуры местного самоуправления предполагает:

- сочетание форм прямой и представительской демократии, коллегияльных и единоличных начал, выборности и назначаемости при замещении муниципальных должностей;
- осуществление контроля представительных выборных органов за деятельностью иных органов местного самоуправления;
- установление оснований и форм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Для современного периода развития организационной основы местного самоуправления характерно становление и формирование в России нового вида службы — муниципальной службы.

10.2. Правовые гарантии местного самоуправления

Важным условием полного осуществления функций и задач местного самоуправления является гарантированность его прав.

Гарантии местного самоуправления — это система средств и институтов муниципального права, обеспечивающих реальные возможности реализации гражданами их прав на самоуправление. Особенностью этого вопроса является то, что гарантии имеют государственный характер, в то время как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не зависимы от них.

Система гарантий прав местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Она включает: общие гарантии, к которым относятся экономические, политические, духовные, и специальные (юридические) гарантии.

В качестве общих гарантий прав местного самоуправления можно рассматривать экономические и политические отношения, духовные и культурные устои и ценности общества, которые:

- служат предпосылками и стимулируют развитие местного са-

- моуправления;
- обеспечивают устойчивость деятельности органов местного самоуправления;
 - создают реальную возможность реализации правовых норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Экономической гарантией местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности и труда; разнообразие и равноправие форм собственности и их правовой защиты государством, включая муниципальную.

Политические гарантии — это политико-правовой режим государства: система государственной власти, в основе которой лежит принцип разделения властей и разграничение полномочий между государственными органами Федерации и ее субъектов; народовластие на основе политического и идеологического многообразия; самостоятельность местного самоуправления в пределах своей компетенции; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина и др.

Духовно-культурными гарантиями выступают: система духовных ценностей в обществе; уровень культуры и правосознания общества.

Специальные (юридические) гарантии представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены на федеральном и региональном (субъектов РФ) уровне.

Кроме того, органы местного самоуправления принимают собственные нормативно-правовые акты, которые также содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления (уставы, положения и т.п.).

Цель гарантий состоит в том, чтобы правовыми средствами обеспечить:

- организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении местных вопросов;

- защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных условий для их полной реализации.

К гарантиям организационной самостоятельности относятся закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции его органов.

Положения ст. 3 Конституции РФ свидетельствует о том, что государство признает местное самоуправление как самостоятельный уровень осуществления власти народа. Это вызывает необходимость автономного осуществления и организационного обособления власти местного самоуправления от государственной власти.

Среди гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления можно назвать.

1. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Они не рассматриваются как звенья единой иерархичной системы органов государственной власти, построенной на строгой подотчетности нижестоящих органов перед вышестоящими. Не допускается осуществление местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами.

2. Самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления. Население муниципального образования само через присущие народовластью формы выбирает приемлемую структуру органов местного самоуправления, которая может зависеть только от воли народа, исторических и иных местных традиций. Обязательным являются только выборные органы муниципального образования.

3. Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособленность в системе управления государством. Назначение должностных лиц, образование органов местного самоуправления и кадровая политика находятся в исключительной компетенции муниципальных образований.

4. Собственная компетенция органов местного самоуправления, которой они законодательно наделяются для самостоятельного решения местных задач.

5. Право муниципальных образований иметь свою собственную символику (герб, флаг, гимн, эмблемы и т.п.).

6. Учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

7. Контроль государства за деятельностью органов местного самоуправления.

Для реального самостоятельного осуществления самоуправления необходимы материально-финансовые ресурсы, обеспечивающие решение задач муниципальными образованиями самостоятельно. Поэтому важной гарантией самостоятельности местного самоуправления является законодательное закрепление за муниципальными образованиями финансово-экономической базы. Закон Российской Федерации за №131-ФЗ от 6.10.2003г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.1) определил в качестве неотъемлемой составной части и признака местного самоуправления муниципальную собственность и местный бюджет.

Гарантированность государством экономической самостоятельности муниципальных образований находит свое выражение в том, что:

- муниципальная собственность признается государством как одна из форм собственности и защищается государством, как и другие формы собственности;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно без вмешательства государства;
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью;
- для осуществления хозяйственной деятельности органы местного самоуправления вправе создавать предприятия и организации;
- органы местного самоуправления вправе создавать свои финансово-кредитные учреждения, банки, выпускать займы, лотереи, получать и выдавать кредиты;
- осуществление отдельных государственных полномочий обес-

печивается государством материально-финансовыми ресурсами;

- органы местного самоуправления вправе осуществлять самостоятельно внешнеэкономическую деятельность в пределах своих полномочий и в соответствии с законодательством.

Гарантированность местного самоуправления проявляется в конституционном установлении системы правовых мер, направленных как на предупреждение от нарушения, так и на защиту нарушенных прав местного самоуправления.

Правовая защищенность местного самоуправления проявляется в следующем.

1. Право местного самоуправления на судебную защиту. Среди охранительных гарантий местного самоуправления особо можно отметить конституционное право на судебную защиту. В правовом демократическом государстве суд выступает в роли независимого от какого-либо внешнего влияния субъекта права, решающего споры о нарушенном праве. Судебные органы могут рассматривать иски органов, должностных лиц местного самоуправления и граждан о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления:

- органов государственной власти и государственных должностных лиц;
- органов и должностных лиц местного самоуправления;
- предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и их организационно-правовой формы;

2. Обязательность решений местного самоуправления, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

3. Судебный порядок отмены решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Только судебное решение является основанием для отмены правового акта (решения) органов и должностных лиц местного самоуправления (ими самими). Рассмотрение вопроса законодательным органом государства о прекращении пол-

номочий органов и должностных лиц местного самоуправления возможно только на основании заключения судебного органа.

4. Право законодательной инициативы и обращения в государственные и иные органы и обязательность их рассмотрения.

5. Законодательная установка государственным органам обеспечения ими условий деятельности местного самоуправления (прокуратуре, Минюст, Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ и др.).

Прокуратура осуществляет общий надзор за соблюдением Конституционных положений и законодательства, в том числе и о местном самоуправлении и принимает в пределах своих полномочий соответствующие меры реагирования на их нарушение.

Минюст проводит юридическую экспертизу правовых актов, принимаемых органами государственной власти, в том числе по вопросам местного самоуправления.

Федеральные и региональные программы развития местного самоуправления, право муниципальных образований на объединение в союзы и ассоциации, в том числе международные, также обеспечивает правовую защиту деятельности граждан по осуществлению местного самоуправления от вмешательства как государства, так и других лиц в самостоятельное решение вопросов местного значения.

10.3. Государственная власть и местное самоуправление: взаимоотношения и разграничение компетенции

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предмету ведения субъектов РФ. К совместному ведению Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «И» ст. 72 К.). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих началах местного самоуправления. Детальное регулирование МСУ осуществляется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

10.3.1. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления согласно закону Российской Федерации №131-ФЗ от 6.10.2003г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также заемные средства. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Как институт муниципального права финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования.

Финансово-экономическая самостоятельность и уровень реального осуществления местного самоуправления зависят от состояния и развития экономики общества. Вместе с тем укрепление и развитие местного самоуправления в свою очередь оказывает влияние на укрепление и способствует развитию экономического развития страны.

В качестве общих принципов, определяющих экономическую и финансовую политику демократического государства в развитии и укреплении местного самоуправления, являются положения Европейской Хартии самоуправления, которая устанавливает:

- органы местного самоуправления имеют право на финансовые ресурсы, которыми они могут распоряжаться при осуществлении своих полномочий;
- соразмерность финансовых ресурсов органов местного самоуправления полномочиям, предоставленным Конституцией или законами;
- пополнение части финансовых ресурсов местного самоуправления за счет местных сборов и налогов, ставки которых должны устанавливаться органами местного самоуправления самостоятельно в рамках закона;

- разнообразие и гибкость финансовых систем, на которых основываются ресурсы муниципального образования, для своевременного реагирования на изменение возникающих в процессе деятельности издержек;
- защита более слабых, в финансовом отношении, органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или соответствующих мер, направленных на корректировку последствий неравномерного перераспределения возможных источников финансирования и расходов.

Конституционное закрепление основ местного самоуправления обязывает органы государственной власти Федерации и её субъектов содействовать развитию финансово-экономических основ местного самоуправления. В этих целях в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в РФ они:

- законодательно регулируют порядок передачи объектов государственной собственности муниципальным образованиям;
- передают органам местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются законом;
- разрабатывают и устанавливают государственные минимальные социальные стандарты;
- регулируют отношения государственных бюджетов с бюджетом муниципального образования;
- на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности способствуют сбалансированности минимальных местных бюджетов;
- компенсируют дополнительные расходы органов местного самоуправления, связанных с осуществлением переданных государственных полномочий;
- через целевые федеральные и региональные программы участвуют в решении местных задач;
- обеспечивают финансово-экономические гарантии местного самоуправления.

Гарантированность финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления со стороны государства выражается в следующих положениях.

1. Закрепление доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, с целью обеспечения минимального размера бюджета муниципального образования.

2. Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

3. Самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью и обеспечение её государственной защитой наравне с другими формами собственности.

4. Органы местного самоуправления вправе:

- создавать юридические лица для осуществления в интересах населения муниципального образования своей хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации;
- выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения и др.

Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют:

- местные финансы (муниципальный бюджет);
- муниципальная собственность (хлебопекарня, завод, учреждения образования, спортивные сооружения и т.п.);
- имущество, служащее для удовлетворения местных потребностей (природные ресурсы, находящиеся в собственности государства или субъекта федерации, но используемые для нужд муниципального образования);
- имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное в управление органу МСУ (служебные здания).

10.3.2. Муниципальная собственность, ее объекты и источники формирования

Главной составной частью экономической основы местного самоуправления и условием существования самостоятельного местного самоуправления является муниципальная собственность.

До 1991 года муниципальной собственности не было. Понятие «муниципальная собственность» было введено Законом РСФСР от 24.12.1990 года «О собственности в РСФСР», утратившим свою силу после введения в действие части первой ГК РФ (с 01.01.1995 г.). Ее формирование началось после принятия Закона РСФСР о местном самоуправлении и разграничении собственности: федеральной, субъектов федерации и муниципальной в 1991 году. В муниципальную собственность в соответствии с этим Законом по особому списку были переданы определенные категории объектов, заложившие ее основу (жилой и нежилой фонды, объекты государственного пассажирского транспорта, благоустройства, предприятия розничной торговли и общественного питания, здравоохранения, образования и др.).

В соответствии с гражданским законодательством к имуществу относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права. Понятие «муниципальное имущество» по своему значению шире понятия «муниципальная собственность». Это связано, прежде всего, с тем, что право собственности является одним из возможных правовых оснований принадлежности объектов муниципальному образованию.

Согласно ст. 215 ГК РФ муниципальная собственность — это имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Муниципальная собственность — это публичная собственность населения территориального коллектива каждого отдельного муниципального образования. Её субъектом является муниципальное образование, а не органы местного самоуправления, которые управляют и распоряжаются ею от имени населения муниципального обра-

зования. Конституционное признание муниципальной собственности в качестве основы самостоятельности местного самоуправления находит свое выражение:

- в равной её правовой защите наряду с другими формами собственности (ст.8);
- в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью.

В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в состав муниципальной собственности входят:

- средства местного бюджета и внебюджетные фонды;
- имущество органов местного самоуправления;
- муниципальные земли и природные ресурсы;
- муниципальные предприятия, организации, банки и другие кредитно-финансовые организации;
- жилищный фонд и нежилые помещения;
- учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта и другое движимое и недвижимое имущество.

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части: одна закрепляется за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, а другая (средства местного бюджета и незакрепленное за предприятиями) составляет муниципальную казну муниципального образования.

Имущество муниципального образования формируется в основном по двум видам оснований: публичные (передача, разграничение государственной собственности, приватизация и т.п.) и частные основания (участие муниципального образования в гражданском обороте).

В настоящее время муниципальная собственность формируется главным образом следующими способами:

- передача отдельных объектов из федеральной собственности и собственности субъектов федерации в муниципальную собственность;

- приобретение имущества на основе гражданско-правовых сделок (покупка, обмен, дарение);
- взимания налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты;
- получение продукции и других доходов (аренда помещений) от муниципальных предприятий, учреждений в сфере услуг и др.;
- в результате предпринимательской и иной предусмотренной законом деятельности муниципальных предприятий и учреждений.

Управление и распоряжение муниципальным имуществом. Исходными субъектами носителями права муниципальной собственности является само население муниципального образования в лице представительного органа и администрации. Разграничение их конкретных полномочий в отношении муниципального имущества должно происходить прежде всего на основе разделения их функций. Исключительной компетенцией представительного органа является определение порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, контроль за деятельностью администрации по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

Приобретение и отчуждение муниципальной собственности определяют муниципальные органы.

1. Ведут реестр (учет) муниципальной собственности.

2. Вправе создавать, реорганизовать и ликвидировать муниципальные предприятия и учреждения. Правовое положение унитарных муниципальных предприятий определяется Гражданским кодексом РФ и федеральным Законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Унитарным муниципальным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имуществом. Унитарное предприятие может быть двух видов:

- обладающее правом хозяйственного ведения (не вправе распоряжаться недвижимым имуществом без согласия собственника, который также имеет право получения части прибыли

- предприятия);
- с правом оперативного управления (казенное предприятие).
- Имеет право:
- передавать имущество некоммерческим объединениям в собственность или в управление (аренда);
- осуществлять приватизацию муниципальной собственности (в т.ч. продажу на аукционе имущества и акций муниципальных предприятий);
- контролируют эффективность использования и сохранность муниципальной собственности.

В состав муниципальной собственности могут входить государственные и муниципальные ценные бумаги (акции, облигации, жилищные сертификаты и т.п.). Операции с ценными бумагами органы МСУ осуществляют только через уполномоченные банки или через муниципальную кредитную организацию. Доходы от этих операций обязательно подлежат зачислению в местный бюджет.

10.3.3. Финансы местного самоуправления

Местные финансы представляют собой совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования.

Основные принципы организации местных финансов, источники их формирования и направления использования закреплены в федеральных законах «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «О бюджетной классификации Российской Федерации», в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ и в законодательстве субъектов Федерации.

В соответствии с Законом о финансовых основах местного самоуправления (ст.2) в состав местных финансов входят:

- средства местного бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
- другие финансовые средства (добровольные пожертвования; средства самообложения — разовые добровольные целевые сборы, установленные населением и др.).

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

В советский период все действующие на территории государства бюджеты, включая местные, объединялись в рамках единого государственного бюджета. В настоящее время местные бюджеты, являясь самостоятельным уровнем бюджетной системы Российской Федерации, существуют как самостоятельные денежные фонды, предназначенные исключительно для решения вопросов местного значения самими муниципальными образованияами.

Деятельность органов местного самоуправления по формированию финансовых средств и их использованию осуществляется в соответствии с установленным законодательством порядке и процессуальной форме. Бюджетный процесс — это регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность органов местного самоуправления по составлению, утверждению и исполнению местного бюджета, а также отчету о его исполнении в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и её субъекта.

Местные бюджеты входят в структуру единой бюджетной системы государства наряду с Федеральным и региональными бюджетами, отношения между которыми строятся на основе принципов:

- взаимной ответственности;
- единства методологии с учетом их особенностей;
- сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации расходов муниципальных образований, возникающих в результате решений государственных органов;
- гласности межбюджетных отношений.

Бюджет состоит из двух основных частей доходной и расходной. Доходная часть бюджета состоит из собственных и регулирующих доходов, а также дотации, субвенции и заемные средства.

Доходы бюджета — это денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством на безвозмездной и безвозвратной ос-

нове в местный бюджет. К ним относятся: а) налоговые доходы; б) неналоговые доходы; в) безвозмездные перечисления.

Собственные доходы — это налоговые и неналоговые платежи, закрепленные за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе, а также вводимые представительными органами местного самоуправления и направляемые в местные бюджеты.

К налоговым доходам относятся, предусмотренные налоговым законодательством государства местные налоги и сборы (ст.15 НК - земельный, на имущество физических лиц, на рекламу, на наследование или дарение, лицензионные сборы); госпошлина, штрафы, пени, поступающие в бюджет; доли федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленные за местными бюджетами; платежи за пользование недрами и природными ресурсами и другие налоговые платежи.

Местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления в соответствии с Налоговым кодексом России.

Кроме этих налогов в местный бюджет поступают доли федеральных налогов в размере, установленном Законом о финансовых основах местного самоуправления: 50 % от подоходного налога с физических лиц, 5 % от налога на прибыль предприятий, не менее 5 % акцизных сборов на спирт, водку и ликероводочные изделия, и другие подакцизные товары.

Государственная пошлина (за совершение нотариальных действий) и штрафы также отнесены к собственным средствам местного бюджета.

К числу неналоговых доходов местного бюджета законодательство относит доходы:

- от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- от продажи и иного возмездного отчуждения муниципального имущества;
- от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и муниципальными бюджетными учреждениями;

- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий;
- финансовая помощь (дотации, субвенции и субсидии) и бюджетные ссуды от вышестоящих бюджетов и иные доходы;
- сбор с владельцев собак;
- платежи за парковку автомашин, за пользование спортивными сооружениями, коммунальным транспортом и др.

Дотации и субвенции предоставляются муниципальным образованиям федеральным и региональным бюджетами на безвозвратной и безвозмездной основе. При этом субвенции выделяются в отличие от дотаций на конкретные цели и в случае их нецелевого использования или не использования в установленный срок подлежат возврату в соответствующий бюджет.

Субсидии предоставляются на условиях долевого финансирования целевых расходов.

В целях выравнивания финансового положения муниципальных образований государство за счет средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований может оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям с учетом местных особенностей.

Для осуществления органами местного самоуправления своих функций и задач в местном бюджете предусматриваются соответствующие расходы на них. Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иными правовыми актами органов местного самоуправления.

Расходная часть местного бюджета включает затраты:

- на решение собственных задач местного самоуправления;
- по осуществлению переданных государством полномочий;
- на погашение долга по муниципальному займу и долгам по ссудам;
- на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- иные расходы, которые могут быть предусмотрены уставом му-

ниципального образования.

Перечень расходов, финансируемых исключительно за счет средств местного бюджета закреплён в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, утверждённой Постановлением Правительства РФ от 30.07.98 г. и содержится в ст. 87 Бюджетного кодекса России. В первую очередь и в основном к ним относятся вопросы местного значения:

- содержание учреждений образования, культуры, здравоохранения, СМИ, дошкольные и другие учреждения, находящиеся в муниципальной собственности;
- развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- благоустройство и озеленение территории и охрана окружающей природной среды;
- дорожное строительство и содержание муниципальных дорог;
- транспортное обслуживание населения;
- содержание органов местного самоуправления;
- утилизация и переработка бытовых отходов;
- обеспечение противопожарной безопасности и другие вопросы.

Среди расходов муниципального образования в местном бюджете предусматриваются также расходы по обслуживанию и погашению муниципального долга. Муниципальные долги — это совокупность долговых обязательств муниципального образования. В соответствии с Законом о финансовых основах местного самоуправления (ст.16) предельно допустимая сумма долговых обязательств не должна превышать 15 % объема расходной части местного бюджета. Они возникают:

- из муниципальных займов в связи с выпуском ценных бумаг (облигаций и т.п.), которые обеспечиваются муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов;
- из договоров о предоставлении муниципальных гарантий, как способа обеспечения гражданско-правовых обязательств муниципального образования;
- могут существовать в других формах.

Исполнение обязательств муниципального образования осуществляется за счет средств муниципальной казны, которую составляют средства местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями муниципального образования.

Все расходы местного бюджета в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные.

Текущие расходы местных бюджетов объединяют статьи бюджета, которые обеспечивают деятельность органов местного самоуправления, бюджетных организаций и другие расходы, не вошедшие в раздел капитальных.

Капитальные расходы призваны обеспечить инновационную и инвестиционную деятельность, включая расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством и т. д.

Кроме текущих и капитальных расходов в местном бюджете может предусматриваться создание резервных фондов, а в качестве составной части бюджета сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями (различных поселений, расположенных в границах единого муниципального образования).

В соответствии с действующим законодательством государства органы местного самоуправления муниципальных образований вправе создавать целевые внебюджетные фонды, которые формируются из:

- добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций;
- штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы, а также платежей, компенсирующих причиненный ущерб (суммы таких штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержание объектов историко-культурного наследия).

**ТЕМА 11. СИСТЕМА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ**

11.1. Понятие системы местного самоуправления

Местное самоуправление в России осуществляется в различных организационных формах, что закреплено в ст.130 Конституции РФ. В рамках соответствующих муниципальных образований эти формы в своей совокупности образуют систему местного самоуправления, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения в интересах населения.

Единство системы местного самоуправления обусловлено тем, что:

- основывается на демократических принципах организации местного самоуправления;
- строится с учетом роли и функций местного самоуправления в обществе и государстве, а также исторических и иных традиций;
- определяется населением соответствующих муниципальных образований самостоятельно;
- все ее организационные формы находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости;
- разграничением предметов ведения и полномочий между различными формами ее осуществления.

В рамках данной системы одни формы являются производными от других или связаны между собой отношениями подотчетности, подконтрольности и ответственности. Между ними существует тесная организационно-правовая связь.

Система местного самоуправления основывается на следующих принципах.

1. *Организационное обособление местного самоуправления*, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций.

Местное самоуправление признается в качестве самостоятельно-го уровня и самостоятельной формы осуществления народовластия. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

2. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, которое связано:

- с федеративным устройством России;
- многонациональным составом населения России, что вызывает необходимость учета исторических и иных местных традиций, в том числе, в выборе форм осуществления местного самоуправления;
- с конституционной возможностью самого населения избирать приемлемую для себя организационную модель местного самоуправления.

3. *Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления.*

Законодательство предъявляет единственное требование — коллегиальный порядок деятельности представительного органа местного самоуправления.

4. *Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением.*

Она проявляется в использовании населением муниципального образования разнообразных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Основания и виды ответственности устанавливаются в уставе муниципального образования.

В отличие от единой системы государственных органов в пределах всего государства, местное самоуправление образует единую систему только в рамках отдельного конкретного муниципального образования. Системы местного самоуправления различных муниципальных образований независимы между собой и могут иметь существенные организационные различия в пределах, обусловленных Конституцией РФ.

11.2. Организационные формы осуществления местного самоуправления

Законодательно закреплено несколько форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление в России. Эти формы условно можно разбить на три группы.

Первая группа представлена формами непосредственной демократии, осуществляемой посредством различных форм прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих на территории муниципального образования. Непосредственная демократия играет особую роль в реализации местного самоуправления, которая определяется прежде всего тем, что посредством таких форм прямой демократии, как выборы, собрания и сходы населения и других, обеспечивается формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы местного самоуправления — его органов. На практике формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга. Некоторые формы непосредственной демократии (местный референдум, собрание, сход и др.) входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть.

Вторую группу составляют выборные и другие органы местного самоуправления, на которые возлагается основная повседневная работа по осуществлению местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования.

Органы местного самоуправления выступают одной из основ демократической системы управления обществом, позволяющей:

- децентрализовать и демократизировать аппарат управления и решать вопросы местного значения с большей эффективностью в сравнении с централизованной системой управления;
- обеспечивать учет интересов малых сообществ при проведении государственной политики;
- оптимально сочетать интересы и права человека и интересы региона и государства в целом.

В третью группу входят формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в территории муниципального образо-

вания в пределах улицы, дома и т.п., центральное место в которой занимает территориальное общественное самоуправление. В их деятельности проявляется непосредственная гражданская инициатива населения, различных его групп.

Местный референдум — голосование граждан, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, отнесенным законодательством к компетенции местного самоуправления.

Он является высшим непосредственным выражением воли участвующих в его проведении граждан и способом непосредственного решения населением наиболее важных вопросов для муниципального образования. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в каком-либо последующем утверждении и имеет силу прямого действия.

Согласно общим принципам проведения местного референдума:

- граждане участвуют в референдуме непосредственно и лично, голосование за других лиц не допускается;
- участие в референдуме является добровольным;
- никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в референдуме;
- голосование осуществляется тайно;
- граждане участвуют в референдуме на равных основаниях по месту своего постоянного проживания;
- каждый гражданин имеет один голос;
- референдум проводится на основе гласности. Референдум назначается только на календарный выходной день. Не допускается назначение референдума на праздничный день. Решение о проведении референдума принимается не позднее чем за 55 дней до дня голосования и должно быть опубликовано в местных СМИ не менее чем за 45 дней до дня голосования.

Муниципальные выборы — наиболее массовая форма прямого народного волеизъявления. Муниципальные выборы являются обязательными и периодическими. Посредством выборов образуются

представительные органы местного самоуправления, через которые местное население осуществляет местное самоуправление, а также могут получать свои полномочия главы муниципальных образований, другие выборные должностные лица местного самоуправления. Срок, на который могут избираться органы местного самоуправления, не может быть меньше 2 лет и не более 5 лет. Значение муниципальных выборов также в том, что в ходе избирательной кампании граждане посредством критической оценки работы органов местного самоуправления направляют их деятельность и оказывают влияние на них.

Для обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан, осуществления подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления создаются избирательные комиссии: а) избирательные комиссии муниципальных образований; б) окружные избирательные комиссии; в) участковые избирательные комиссии. Полномочия, состав и порядок деятельности этих комиссий устанавливаются законами и уставами муниципальных образований. Избирательные комиссии проводят всю подготовительную работу на избирательном участке, готовят списки избирателей и бюллетени для голосования, подводят итоги голосования. Соответствующая комиссия вправе признать выборы несостоявшимися, если:

- в выборах приняло участие меньше 20 % от общего числа зарегистрированных избирателей;
- число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше чем количество голосов поданных против всех кандидатов и в других случаях, установленных в законе.

Законом субъекта Федерации минимальное количество голосов для признания выборов несостоявшимися может не устанавливаться.

На сегодняшний день правовую основу муниципальных выборов составляют: Закон об общих принципах организации местного самоуправления, Закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации,

законы о выборах в органы местного самоуправления субъектов Федерации и уставы муниципальных образований.

Собрание (сход) граждан является одной из массовых форм непосредственной демократии, наиболее доступным средством их самоорганизации. Собрания (сходы) граждан играют важную роль в системе местного самоуправления, служат формой привлечения населения муниципального образования к осуществлению самых разнообразных управленческих функций и решению многих вопросов местного значения.

В дореволюционный период сход являлся органом сельской общины. Он не имел представительного характера и состоял из домохозяев поселения во главе с сельским старостой, который являлся председателем схода.

В советский период в ведении схода находился узкий круг вопросов: выдвижение кандидатов в депутаты местных Советов, избрание органов общественной самодеятельности и народных заседателей, решение вопросов о самообложении сельского населения.

Закон РСФСР 1991 года несколько расширил полномочия схода, однако несущественно. Новым этапом в этом вопросе явился Указ Президиума РФ от 26.10.1993 г., утвердившего Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Вопрос о детальном регулировании порядка созыва и проведения собраний (сходов) граждан в настоящее время находится в ведении органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Общие собрания (сходы) созываются главой местного самоуправления соответствующей территории, старостами, органами территориального общественного самоуправления или по инициативе не менее 10 % граждан, проживающих на данной территории и обладающих избирательным правом. Общие собрания созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

Отзыв депутатов, выборного должностного лица и их отчеты перед населением также является одной из форм непосредственной

демократии в системе местного самоуправления и формой взаимодействия указанных лиц с населением муниципального образования. Необходимость использования этих форм обусловлена природой местного самоуправления как самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения.

Депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления в своей деятельности используют такие формы взаимодействия с населением, как:

- встречи с избирателями;
- работа с обращениями граждан;
- информирование избирателей о своей деятельности и деятельности органов депутата, выборного должностного лица местного самоуправления;
- участие в организации и проведении собраний (сходов), конференций граждан;
- участие в организации территориального общественного самоуправления.

Отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления как институт непосредственной демократии представляет собой форму ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий указанных лиц по воле избирателей. Использование института отзыва в системе местного самоуправления зависит от муниципальных образований (ст. 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления). Отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется с соблюдением требований и процедур, установленных законодательством и напоминает собой проведение выборов.

Народная правотворческая инициатива — это новый демократический институт, которого не было в старом законодательстве о местных органах власти. Правотворческая инициатива населения предусмотрена Законом об общих принципах организации местного самоуправления. Суть правотворческой инициативы — в разработке

самими гражданами проектов правовых актов по вопросам местного значения и внесения их на рассмотрение органов местного самоуправления.

Возможность использования данного права позволяет населению добиваться решения вопросов местного значения не через дачу наказов, как было в советский период, а путем внесения непосредственно в орган местного самоуправления проекта соответствующего решения по какому-либо вопросу местной жизни.

Законодательство предусматривает гарантии реализации этого права:

- обязательность рассмотрения органами местного самоуправления проектов правовых актов, внесенных населением;
- гласность рассмотрения (на открытом заседании);
- официальное опубликование (обнародование) результатов рассмотрения.

Народная правотворческая инициатива позволяет гражданам активно участвовать в местном самоуправлении и влиять на выработку и определение направлений деятельности органов местного самоуправления, предлагать свои варианты разрешения вопросов местного значения, определять приоритет в деятельности представительных и выборных органов местного самоуправления.

Народная правотворческая инициатива является воплощением на практике конституционного права граждан (ст.33) обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Под обращениями принято понимать изложенные в устной или письменной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе коллективные обращения граждан.

Предложение — обращение гражданина конкретного характера, не связанное с нарушением его прав, направленное на улучшение организации и деятельности органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, вне зависимости от организационно-правовой формы, в решении вопросов экономической, социально-культурной и других сфер местной жизни.

Заявление — обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, закрепленных Конституцией РФ, законами РФ и её субъектов.

Жалоба — обращение гражданина по поводу восстановления прав или законных интересов, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов местного самоуправления, их должностными и выборными лицами, руководителями предприятий, учреждений и общественных объединений.

Ходатайство — письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов их подтверждающих.

Коллективное обращение — это обращение двух и более граждан в письменной форме, содержащее частный интерес, либо обращение, имеющее общественный характер, принятое на митинге, собрании и подписанное их организаторами и (или) участниками.

Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных интересов в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Являясь частью общей системы местного самоуправления, система территориального общественного самоуправления включает в себя общее собрание (сход), конференции, обращения граждан и другие формы непосредственной демократии, а также советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, кварталов, улиц, дворов и других территорий.

Органы территориального общественного самоуправления объединяют население не на основе членства, связанного с каким-либо условием (уплата взносов, соблюдение устава партии и т.п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и законных интересов.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом и нормативно-правовыми актами органов муниципального образования.

Приближенность органов территориального общественного самоуправления к населению, простота порядка их формирования и, главное, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают массовость этих органов, определяют необходимость последовательного повышения их роли в системе местного самоуправления.

**ТЕМА 12. СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.1. Понятие и система органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления — это органы самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Население самостоятельно определяет организационную структуру местного самоуправления своего муниципального образования: органов местного самоуправления и других организационных форм осуществления местного самоуправления.

Особое место в демократической системе управления обществом и государством этих органов определяется тем, что их наличие обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения муниципальных образований с учетом исторических и иных местных традиций. С помощью органов местного самоуправления осуществляется и организация власти на местах, обеспечивается самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения, организационное обособление управления местными делами в общей системе управления обществом и государством.

Государственные органы и органы местного самоуправления — это органы, через которые народ реализует принадлежащую ему в государстве власть. Вместе с этим это разные формы осуществления народной власти. Не являясь органами государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку эти органы выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими решения обязательны, в такой же мере как решения государственных органов, для всех юридических и физических лиц на территории данного муниципального образования. Будучи относительно самостоятельными органы местного самоуправления тесно взаимодействуют и связаны с государственными органами. Вместе с этим законодательством запрещено вмешательство государственных органов и их должностных лиц в деятельность органов местного самоуправления,

в их формирование, подмену их деятельностью органов и должностных лиц государства, ограничение полномочий органов местного самоуправления со стороны кого-либо.

К органам местного самоуправления относятся: представительные и иные органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Наименование, структура и порядок деятельности органов местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований, федеральным законодательством и законами субъектов Федерации.

Законодательством установлено обязательное наличие выборного представительного органа местного самоуправления и предоставляет возможность выбора разных организационных схем построения органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность на местном уровне. Закон об общих принципах организации местного самоуправления не содержит понятия «исполнительный орган местного самоуправления».

Лица, занимающие должности в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы осуществляется в соответствии с уставом муниципального образования и ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998 г. и законами субъектов Федерации.

Муниципальные должности подразделяются:

- на выборные, занимаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления);
- занимаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав этих органов в результате муниципальных выборов;
- иные муниципальные должности, занятые путем заключения трудового договора, которые относятся к муниципальным должностям муниципальной службы.

12.2. Представительные органы, порядок их формирования и организации работы

Представительными органами местного самоуправления являются дума, муниципальное собрание, муниципальный комитет, совет и т.п., представляющие собой коллегиальный орган местного самоуправления. Они состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и в соответствии с порядком, установленным Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ст.15). Название, полномочия, структура, организационные формы деятельности и численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Срок полномочий депутата не может быть менее 2 лет и не более 5 лет, что определяется уставом муниципального образования.

Свои полномочия депутаты осуществляют на общественных началах или на постоянной основе с момента их избрания и до выборов нового состава депутатов.

Из своего состава депутаты выбирают председателя представительного органа местного самоуправления, который организует работу этого органа: созывает и ведет заседания, подписывает решения представительного органа и осуществляет другие полномочия в соответствии с уставом муниципального образования и регламентов работы представительного органа.

Если уставом предусмотрена должность главы муниципального образования, то он может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях. В таких случаях председатель представительного органа из состава депутатов не избирается, а его функции выполняет глава муниципального образования — выборное должностное лицо.

Представительный орган образует из числа депутатов комиссии, комитеты, другие органы для подготовки вопросов к рассмотрению на заседании представительного органа. К работе этих структурных органов могут привлекаться на общественных началах специалисты

(экономисты, социологи и т.п.). Решения комитетов и комиссий, принимаемые по вопросам их ведения, носят рекомендательный характер.

Депутаты представительного органа могут объединяться в депутатские группы (фракции) по партийной принадлежности, политическим и иным интересам. Подобные группы регистрируются в представительном органе.

Депутаты, избранные от смежных территориальных избирательных округов, могут объединяться в территориальные депутатские группы. Эти группы взаимодействуют с расположенными на их территории предприятиями, организациями, учреждениями, органами территориального общественного самоуправления, изучают общественное мнение, ведут прием избирателей, участвуют в решении вопросов благоустройства территории.

Правовое, организационно-методическое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности представительного органа осуществляется обычно через аппарат исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. В этих же целях представительный орган в соответствии с уставом может создавать и собственный аппарат.

Основной формой деятельности представительного органа является сессия (заседание), периодичность созыва которых определяется в уставе муниципального образования и регламенте представительного органа — как правило не реже одного раза в месяц, в соответствии с планом работы представительного органа. Кроме плановых заседаний могут созываться внеочередные сессии (заседания) по инициативе главы муниципального образования или по требованию депутатов. Для полномочия сессии обычно необходимо присутствие двух третей состава депутатов, конкретное количество депутатов (кворум) устанавливается уставом муниципального образования.

Депутаты, как правило, работают на непостоянной основе, однако представительный орган может принять решение о работе всех депутатов на постоянной основе. Депутаты, работающие на постоянной

основе из местного бюджета, получают заработную плату, размер которой устанавливается решением представительного органа.

В соответствии с законодательством депутату установлены соответствующие полномочия, гарантии и льготы, которые находят свое отражение в уставе муниципального образования и решениях представительного органа местного самоуправления.

12.3. Исполнительные органы местного самоуправления

Муниципальные образования в структуре органов местного самоуправления создают кроме представительного органа и иные органы. К иным органам относятся исполнительные органы местного самоуправления. Это соответствует положениям ст.3 Европейской Хартии местного самоуправления, согласно которой представительные органы местного самоуправления, избранные путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования, «могут иметь подотчетные им исполнительные органы». Наиболее распространенным наименованием исполнительного органа местного самоуправления в России является «администрация муниципального образования» или «местная администрация». Опираясь на федеральное законодательство и законы субъектов Федерации муниципальные образования самостоятельно выбирают и устанавливают организационную схему исполнительного органа.

Факторами, влияющими на выбор организационной структуры исполнительных и иных органов местного самоуправления, являются: размер и уровень социально-экономического развития территории, численность населения, финансовые возможности, национальные и иные местные традиции и др. В крупных муниципальных образованиях исполнительные органы имеют разветвленную структуру и относительно большой штат. Устанавливая штатное расписание исполнительного органа, муниципальное образование руководствуется реестром муниципальных должностей муниципальной службы, который утвержден законом субъекта Федерации.

В Законе об общих принципах организации местного самоуправления предлагаются возможные варианты образования исполнительных органов. Может предусматриваться должность главы муницип-

ципального образования — выборного должностного лица, который возглавляет исполнительный орган местного самоуправления. Он может именоваться главой, мэром города, района и т.п. Руководство исполнительным органом он осуществляет на принципе единоначалия. Глава муниципального образования может избираться населением или представительным органом из числа его депутатов. Это высшее должностное лицо муниципального образования.

Другой возможный вариант организации руководства исполнительным органом местного самоуправления предусматривает учреждение должности главы администрации. В отличие от главы муниципального образования он не может возглавлять деятельность по осуществлению местного самоуправления, не входит в состав представительного органа и не может председательствовать на его заседаниях, а является только руководителем администрации муниципального образования и замещает эту должность на контрактной основе (трудового договора).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления не исключает возможности образования коллегиального органа управления в системе местного самоуправления.

В соответствии с уставом муниципального образования руководитель исполнительного органа либо самостоятельно, либо с согласия представительного органа назначает своих заместителей и распределяет между ними обязанности. Обычно в сфере финансово-экономической деятельности, социальной защиты населения и социальной политики, коммунально-бытового обслуживания и др.

Структура исполнительного органа местного самоуправления включает различные подразделения отраслевого и функционального назначения: отделы, управления, комитеты (образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты и др.). Имеется и вспомогательный аппарат: управление делами (канцелярия), бухгалтерия, юридическая служба, отдел кадров и др.

Структурные подразделения исполнительного органа создаются в соответствии со схемой управления конкретным муниципальным образованием, возглавляются руководителем и имеют соответствующую

щие полномочия по осуществлению исполнительной и распорядительной деятельности в определенной сфере согласно уставу муниципального образования и законодательству. Структурные подразделения в соответствии с уставом могут наделяться правами юридического лица.

Функции и полномочия структурных подразделений исполнительного органа, организация и порядок их деятельности определяются специальными положениями, которые утверждаются в порядке, установленном уставом муниципального образования. Сотрудники структурных подразделений исполнительного органа действуют на основании должностных инструкций, утверждаемых, как правило, руководителем соответствующего подразделения по согласованию с руководителем исполнительного органа местного самоуправления.

Управления и отделы исполнительного органа самостоятельно решают вопросы управления, отнесенные к их ведению, руководят подчиненными им предприятиями, организациями, учреждениями. При структурных подразделениях в качестве совещательных органов могут создаваться коллегии или консультативные общественные советы, рекомендации которых, в случае необходимости, могут оформляться в форме приказов соответствующих руководителей исполнительного органа.

ТЕМА 13. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

13.1. Понятие и правовые основы муниципальной службы

Понятие муниципальной службы. Для России муниципальная служба является новой формой службы. До перехода к организации местной власти на началах самоуправления понятие «муниципальная служба» в законодательстве не использовалось, потому, что служащие местных органов власти — местных Советов и исполнительных органов — являлись государственными служащими. Не было этого понятия и в первых законодательных актов государства о местном самоуправлении. Эта служба трактовалась как часть государственной службы. Государственный и муниципальный служащие рассматривались как одинаковые понятия. Получалось, что муниципальный служащий — это государственный служащий, работающий в органах местного самоуправления. Этим нарушался принцип независимости местного самоуправления от государства, его самостоятельности и просматривалось вмешательство государства в дела местного самоуправления.

Институты местного самоуправления создаются населением для эффективного ведения общественных дел местного значения, и люди, занимающие различные муниципальные должности, воспитываются и выдвигаются из среды населения муниципального образования. Каков человеческий потенциал самого муниципального образования, таков во многом и персонал органов местного самоуправления. Поэтому открытость деятельности органов местного самоуправления обществу и степень вовлечения граждан в управление местными делами муниципального образования характеризуют уровень развития государства в целом как демократического и правового.

В общественной мысли внимание общества к муниципальному управлению справедливо связывается с таким социально-правовым институтом как муниципальная служба. При этом всегда, когда говорится о муниципальной службе, имеется в виду не частные, а публично-правовые отношения, состоящие в том, что гражданин не только трудится в каком-либо органе местного самоуправления, а находится на службе у муниципального образования. Человек служит обществу, закону, а не «своим» начальникам, которые решают

вопросы о его продвижении по службе. В этом проявляется особенность муниципальной службы, ее предназначение и производный от общества характер.

Муниципальная служба представляет собой практическое участие гражданина в осуществлении целей и функций местного самоуправления посредством исполнения обязанностей, и осуществления полномочий по муниципальной должности. Именно исполнение, означающее не просто работу в определенный отрезок времени, отведенный на нее, или какое-либо количество подготовленных и подписанных документов, а формирование властно-управленческих взаимоотношений между органом местного самоуправления и населением муниципального образования, гражданином, отношений, способствующих достижению общественно значимых интересов каждого члена общества в демократическом правовом государстве. Именно такой подход к муниципальной службе позволяет осознать особенность правоотношений в сфере местного самоуправления. Именно в таком контексте понимается и развивается муниципальная служба в большинстве развитых демократических государств.

Признаки муниципальной службы. Федеральное законодательство в соответствии с конституционными положениями провело разграничение между государственной и муниципальной службой. В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления от 12.08.1995 года муниципальная служба — это профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998 года дает возможность выделить следующие признаки муниципальной службы, которые предопределены 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 обра-

- зования 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.

Принципы муниципальной службы.

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

В основе муниципальной службы лежат положения Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции РФ о правах человека и гражданина и об организации и осуществлении местного самоуправления. К основным принципам муниципальной службы, закрепленных в Законе об основах муниципальной службы относятся:

- верховенство Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации над иными нормативными актами (инструкциями, положениями);
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, и их непосредственное прямое действие;
- самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равный доступ граждан к муниципальной службе в соответ-

- ствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- единство основных требований и положений муниципальной службы, действующих в России, с учетом местных особенностей и традиций;
 - правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
 - внепартийность муниципальной службы и недопустимость контроля муниципальной службы партийными и иными организациями.

Таким образом, муниципальной службой является профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, за замещение которой выплачивается денежное вознаграждение из средств местного бюджета.

Муниципальная служба обладает такими же чертами, как и государственная (см. тему 8 лекций), что дает возможность муниципальному служащему переходить на государственную без потери полученных им льгот.

13.2. Муниципальная должность

Понятие муниципальной должности. Необходимым элементом любой управленческой структуры, в том числе и структуры местного самоуправления является должность.

Служебная деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления осуществляется на основе замещения должности. Определение муниципальной должности и её признаки даются в Законе об основах муниципальной службы.

Муниципальная должность — это 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 установленным кругом обязанностей по исполнению и

обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за осуществление этих обязанностей.

К основным признакам муниципальной должности относятся:

- устанавливается уставом муниципального образования и иными нормативными актами органов местного самоуправления;
- предполагает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей;
- замещается на постоянной основе, в порядке, установленном законом;
- наличие определённого комплекса прав и обязанностей, необходимых для осуществления задач и функций местного самоуправления.

В соответствии с Законом муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий.

Виды муниципальных должностей. Законодательство различает два вида муниципальных должностей.

1. Выборные должностные лица, избранные:

- населением непосредственно (депутаты, выборные должностные лица, выборные органы);
- представительным и иным выборным органом местного самоуправления из своего состава.

2. Замещаемые на основе трудового договора — собственно муниципальная должность муниципальной службы (муниципальные служащие):

- должности с полномочиями на решение вопросов местного значения;
- должности с обязанностями по исполнению и обеспечению полномочий органов местного самоуправления.

Введение муниципальных должностей осуществляется муниципальным образованием самостоятельно на основании реестра должностей, утверждаемого субъектом Федерации. В Московской обла-

сти в соответствии с Законом Московской области от 31.07.1997 г. (ред. 1999) «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» утвержден Реестр муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Московской области. Согласно этому Реестру муниципальные должности подразделяются на.

1. Должности категории «А» (выборные муниципальные должности — глава муниципального образования, председатель представительного органа и др.).

2. Должности муниципальной службы:

- должности категории «Б» - должности для обеспечения деятельности должностных лиц категории «А» (помощник и консультант главы муниципального образования и др.);
- должности категории «В» - должности для обеспечения полномочий органов местного самоуправления (назначаемый глава администрации, его заместители, начальники управлений, отделов администрации, их заместители, консультанты, специалисты и другие).

Муниципальные должности согласно указанного Реестра Московской области подразделяются на группы:

- высшие (назначаемые глава администрации и его заместители и другие);
- главные (руководители структурных подразделений администрации).

Высшие и главные должности муниципальной службы устанавливаются уставом и нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с законами Московской области:

- ведущие (заместители руководителей структурных подразделений, консультанты администрации и др.);
- старшие (главные и ведущие специалисты);
- младшие (специалисты 1-й и 2-й категории, специалисты).

Ведущие и старшие должности устанавливаются нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с

уставом муниципального образования и законами Московской области.

Младшие должности устанавливаются нормативно-правовыми актами муниципального образования в соответствии с его уставом.

Федеральный Закон об основах муниципальной службы предусматривает установление законами субъектов Федерации соотношение муниципальных должностей с должностями государственной службы с учетом квалификационных требований, предъявляемых к ним.

Муниципальные должности муниципальной службы необходимо отличать от технических должностей в органах местного самоуправления.

В случае если для конкретной должности установлены круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органа местного самоуправления и ответственность за исполнение этих обязанностей, она относится к должностям муниципальной службы. Если же речь идет об исполнении функций, непосредственно не связанных с полномочиями органа местного самоуправления (уборка помещений, работа в гардеробе и т.д.), такие должности не относятся к должностям муниципальной службы.

Гражданам Российской Федерации гарантируется равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

13.3. Муниципальный служащий и его правовой статус

Понятие и виды муниципального служащего. В статье 7 Закона об основах муниципальной службы муниципальный служащий определяется как гражданин России, исполняющий обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое из местного бюджета.

Основным признаком муниципального служащего является отношение должности к муниципальной и исполнение обязанностей по

этой должности. Данный признак отграничивает муниципальных служащих от других. Главным моментом в этом признаке является исполнение обязанностей на основании трудового договора, заключаемого гражданином с органом местного самоуправления. В связи с этим Закон не относит к муниципальным служащим:

- лиц, замещающих выборные муниципальные должности, правовой статус которых определяется другими законодательными актами;
- руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций, поскольку муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий;
- лиц, исполняющих обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления и не замещающих должности муниципальной службы.

Другим признаком муниципального служащего является исполнение и обеспечение полномочий органов местного самоуправления на профессиональной и постоянной основе.

Следующим определяющим признаком муниципального служащего является выплата ему денежного вознаграждения из средств местного бюджета за исполнение им обязанностей по муниципальной должности.

Таким образом, организационные, функциональные и финансовые признаки подчеркивают своего рода «привязанность» муниципальной должности и муниципального служащего к муниципальному образованию и органам местного самоуправления.

Используя различные основания (с учетом закона Московской области), муниципальных служащих можно классифицировать на следующие виды.

1. По характеру и объему полномочий:

- руководители — должностные лица местного самоуправления, выполняющие организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления: руководители органов и структурных подразделений местного самоуправления, их за-

местители;

- специалисты – лица обеспечивающие полномочия органов и выборных должностных лиц местного самоуправления: консультант главы муниципального образования, управления, отдела, службы, главный и ведущий специалисты и др.

2. *В зависимости от требований, предъявляемых к уровню образования и профессиональной подготовки* подразделяются на группы соответственно делению муниципальных должностей муниципальной службы: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие.

3. *С учетом квалификационных разрядов:*

- действительный муниципальный советник Московской области 1, 2, 3-го класса;
- муниципальный советник Московской области 1, 2, 3-го класса;
- советник Московской области 1, 2, 3-го класса;
- старший референт муниципальной службы 1, 2, 3-го класса;
- референт муниципальной службы 1, 2, 3-го класса.

Правовой статус муниципального служащего. Правовое положение муниципального служащего определяется в федеральном законодательстве (Конституция РФ, Законы и др.), в законах и нормативно-правовых актах субъектов Федерации, а также в уставах и иных правовых актах муниципальных образований.

Возможность физического лица вступать в качестве муниципального служащего в административно-правовые отношения, быть носителями конкретных юридических прав и обязанностей по муниципальной службе связана с наличием у него правового качества, которое называется правосубъектность. Правосубъектность муниципального служащего возникает с момента замещения (назначения на должность) им определенной муниципальной должности и составляет основу правового статуса муниципального служащего, который включает в себя три основных элемента: права, обязанности и ответственность и дополнительных - ограничения и гарантии.

Основной правового статуса муниципального служащего являются его права и обязанности. Согласно разграничению полномочий, в

сфере регулирования муниципальной службы федеральные законы не содержат их конкретного перечня, он устанавливается законодательством субъектов Федерации. При этом надо иметь в виду, что он не является исчерпывающим, а определяет только основные из них. Дополнительно к ним муниципальные образования в своих уставах могут отражать и другие права, и обязанности исходя из местных условий и традиций, специфики муниципального образования (экономическое развитие, специализация экономики) и других факторов.

Административно-правовой статус муниципального служащего имеет свои особенности:

- права и обязанности муниципального служащего устанавливаются в пределах компетенции органа местного самоуправления;
- носит производный характер - деятельность муниципального служащего подчинена осуществлению задач и функций органа местного самоуправления, в котором он проходит службу;
- права и обязанности обладают единством — права являются и обязанностью и должны осуществляться в интересах населения муниципального образования и государства;
- предписания муниципальных служащих обязательны для исполнения на территории данного муниципального образования всеми физическими и юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы и их форм собственности;
- реализация прав и обязанностей гарантируется государством;
- ограничения общегражданских прав и особая дополнительная ответственность направлена на повышение эффективности муниципальной службы.

Содержание правового положения муниципального служащего характеризуется общегражданскими (муниципальные служащие пользуются всеми правами и свободами и несут обязанности наравне со всеми гражданами) и служебными правами и обязанностями.

Должностные обязанности муниципального служащего являются производными от задач, функций и полномочий органа местного са-

моуправления, обеспечить исполнение которых и должна муниципальная служба.

Служебные права и обязанности подразделяются на.

1. Общие для всех муниципальных служащих:

относящиеся к существу служебной деятельности по осуществлению местного самоуправления (обеспечивать соблюдение и защиту Конституции РФ, законом государства, прав и законных интересов граждан на территории данного муниципального образования и др.);

- сопутствующие статусу муниципального служащего (не совершать действий, подрывающих авторитет муниципального служащего, хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и др.).

2. Специальные, связанные с конкретными должностями и сферами деятельности органа местного самоуправления.

Среди прав, предоставленных Законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998 г. и Законом Московской области муниципальному служащему предоставлены следующие права:

- знакомиться с документами, относящимися к деятельности, и получать информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- посещать в установленном порядке предприятия и учреждения независимо от форм собственности для исполнения обязанностей по службе;
- принимать решения в пределах своей компетенции;
- продвигаться по службе и на повышение денежного содержания с учетом квалификации и профессиональных качеств;
- повышать квалификацию и проходить переподготовку за счет средств местного бюджета;
- выходить в отставку, получать пенсионное обеспечение и др.

Указанными выше законодательными актами установлены следующие обязанности муниципального служащего:

- обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюде-

- ние Конституции РФ, федеральных законов и субъектов Федерации, нормативно-правовых актов муниципального образования;
- добросовестно исполнять должностные обязанности и распоряжения вышестоящих руководителей (в пределах их компетенции);
 - обеспечивать, соблюдать и защищать права и законные интересы граждан;
 - соблюдать установленные правила внутреннего трудового распорядка;
 - поддерживать свой уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей;
 - хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и др.

Предоставляя определенные права и возлагая обязанности необходимые для выполнения задач по государственному управлению, ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998 (ст.11) устанавливает социально-экономические, политические и моральные ограничения, связанные с муниципальной службой. Для муниципального служащего не допускается:

- занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом (законодательного) представительного органа, а также членом иных выборных органов местного самоуправления;
- состоять членом органа управления коммерческой организации;
- быть представителем или поверенным по делам третьих лиц в муниципальном органе;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждение (подарки, деньги, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.) за исполнение служебных обязанностей в их интересах;
- получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

- принимать участие в забастовках;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения и др. муниципальное имущество и служебную информацию;
- использовать свое положение в интересах политических партий и общественных объединений, в т.ч. религиозных, для пропаганды отношения к ним и с целью образования их структур в органе местного самоуправления и др.

К правовым нормам, закрепляющим правовой статус муниципального служащего, относятся также нормы устанавливающие основания, виды и порядок применения поощрений муниципального служащего.

За неисполнение или не надлежащее исполнение должностных обязанностей муниципальный служащий подлежит ответственности в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Под ответственностью муниципального служащего понимается обязанность муниципального служащего претерпеть определенные лишения личного, имущественного и организационного характера за совершенное им правонарушение. В отношении муниципальных служащих предусмотрены следующие виды ответственности:

- дисциплинарная — за совершение дисциплинарного проступка (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение от должности);
- административная — за совершение административных правонарушений;
- уголовная — за совершение уголовно наказуемых деяний;
- материальная — за причинение материального вреда при исполнении служебных обязанностей.

13.4. Прохождение муниципальной службы

Конституция РФ в ст. 32 закрепила право участия в управлении государственными делами и равный доступ российских граждан к государственной службе. Эти положения развиваются ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» 1998 г. В За-

коне закреплено, что при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральными законами.

Действующее законодательство устанавливает условия необходимые для поступления на муниципальную службу, из которых основными являются: гражданство РФ, владение государственным языком, возраст от 18 до 60 лет, профессиональное образование.

Законодательство о муниципальной службе предусматривает случаи, когда российские граждане не могут быть приняты на государственную службу:

- признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишение судом права занимать муниципальную и государственную должности;
- наличие подтвержденных соответствующим медицинским учреждением заболеваний, препятствующих исполнению должностных обязанностей;
- отказ от прохождения процедур оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую государством тайну;
- близкое родство или свойство с муниципальными служащими при непосредственной подчиненности или подконтрольности между ними.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- личное заявление;
- документ, удостоверяющий личность;
- трудовую книжку;

- документ о профессиональном образовании;
- справку о своем имущественном положении;
- медицинское заключение о состоянии здоровья; другие документы, если это предусмотрено действующим законодательством.

Законом об основах муниципальной службы установлено, что гражданин поступает на муниципальную службу на условиях трудового договора(контракта), заключаемого на неопределенный срок или на определенный срок, но не более пяти лет (обычно 1, 3, 5 лет). Поступление на муниципальную службу оформляется приказом по органу местного самоуправления о назначении. Назначение на должность представляет собой юридический акт компетентного органа или должностного лица, определяющий момент официального вступления в должность. Путем назначения замещается подавляющее количество муниципальных должностей, в ряде случаев проводится конкурс (в форме конкурса документов).

Конкурс — это форма замещения должности, предполагающая отбор лучшего претендента путем предварительной оценки его профессиональных, деловых и нравственных качеств. Достоинства претендента оцениваются конкурсной комиссией на основании документов об образовании, предшествующей трудовой деятельности, рекомендаций с прежнего места работы и результатов тестирования.

В некоторых случаях при нахождении на должности может назначаться испытание (испытательный срок), который не может превышать трех, а в отдельных случаях шести месяцев с момента назначения на должность. В испытательный срок засчитывается только фактическое время исполнения обязанностей, в него не входит время отсутствия на службе по болезни и т.п.

Муниципальная служба прекращается при увольнении по инициативе служащего, в том числе с выходом на пенсию. По инициативе руководителя органа местного самоуправления увольнение служащего возможно в случаях:

- Достижения предельного возраста;
- прекращение российского гражданства;

- несоблюдение обязанностей и ограничений по муниципальной службе;
- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

**ТЕМА 14. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ
В ГОРОДСКИХ, СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ И В ЗАО**

14.1. Особенности организации местного самоуправления в городских поселениях

В соответствии с Градостроительным кодексом России к городским поселениям относятся города и поселки.

Факторы, влияющие на организацию местного самоуправления в городских поселениях: численность жителей города, его размеры, наличие или отсутствие городских районов и др.

Городские поселения в зависимости от численности подразделяются на:

- сверхкрупные города (свыше 3 млн. чел.);
- крупнейшие города (от 1 до 3 млн. чел.);
- крупные города (от 250 тыс. до 1 млн. чел.);
- большие города (от 100 до 250 тыс. чел.);
- средние города (от 50 до 100 тыс. чел.);
- малые города и поселки (до 50 тыс. чел.).

При образовании районов в городе учитывается численность его населения, характер застройки, интересы рациональной организации управления городским хозяйством, социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Варианты организации и осуществления местного самоуправления в городских поселениях.

1. Городское поселение может иметь статус муниципального образования: имеет свою собственность, свой бюджет и выборные органы: представительный орган местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления.

При этом городское муниципальное образование может находиться в границах территории другого муниципального образования (например, районного муниципального образования).

Городское муниципальное образование, имеющее статус муниципального образования, может подразделяться на городские районы или иные административно-территориальные единицы.

Городской район — часть территории города, выделенная в целях рациональной организации управления городским хозяйством, улуч-

шения обслуживания населения города и приближения органов местного самоуправления в городе к населению. Обычно районное деление имеют города с большой численностью населения.

Организация власти в городских районах возможны в двух вариантах:

- создаются внутригородские муниципальные образования, имеющие свои выборные органы, свою собственность, свой бюджет.
- если не предусмотрены внутригородские муниципальные образования, могут создаваться структурные подразделения городской администрации с передачей им в управление части объектов городской муниципальной собственности, выделением финансовых средств из городского бюджета.

2. Если городское поселение не имеет статуса муниципального образования (нет своей собственности, бюджета, выборных органов) — тогда оно входит в состав муниципального образования (например, районного муниципального образования), а его население реализует право на самоуправление с жителями муниципального образования, в состав которого входит поселение.

В таком городском поселении могут создаваться и действовать структурные подразделения органов местного самоуправления того муниципального образования, в состав которых входит городское поселение.

3. В городских поселениях, являющихся административно-территориальными образованиями, могут создаваться органы государственной власти.

Если такое решение принимается в случае, когда в границах (районах, городах) действовали ранее созданные органы местного самоуправления, то полномочия этих органов не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения. Ограничение прав населения на местное самоуправление на отдельных территориях (включая и городские) возможно лишь федеральным законом в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. В городских поселениях могут создаваться органы территориального общественного самоуправления.

В городских поселениях, являющихся муниципальными образованиями, органы территориального общественного самоуправления создаются на части территории городского поселения (дом, улица, квартал, микрорайон). В городских поселениях, которые не имеют статуса муниципального образования и входят в состав крупного муниципального образования (например, районного муниципального образования), органы территориального общественного самоуправления могут быть внутригородскими и общегородскими.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

14.2. Особенности организации местного самоуправления в сельских поселениях

К сельским поселениям относятся: села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и др.

В ведении муниципального образования находятся поселения, которые связаны с ним в административном, производственном или территориальном отношениях: поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения и являющиеся объектами служебного назначения в соответствующей отрасли экономики (железнодорожные будки, дома лесников, бакенщиков, полевые станы и т.п.), а также одиночные дома.

Организация местного самоуправления в сельских поселениях имеет особенности, которые связаны с их финансово-экономической базой, социально-экономическим развитием, численностью населения и другими факторами.

Если сельское поселение не имеет статуса муниципального образования, оно не может формировать свой местный бюджет, обладать муниципальной собственностью, избирать свои органы местного самоуправления.

В зависимости от численности жителей сельские поселения подразделяет на:

- крупные сельские поселения (свыше 5 тыс. чел.);
- большие сельские поселения (от 1 до 5 тыс. чел.);
- средние сельские поселения (от 200 чел. до 1 тыс. чел.);
- малые сельские поселения (менее 200 чел.).

Население сельского поселения имеет право на организацию местного самоуправления независимо от численности: а) со статусом самостоятельного муниципального образования; б) в составе сельского округа (сельсовета, волости), объединяющего несколько мелких населенных пунктов и являющегося самостоятельным муниципальным образованием или в составе единого районного муниципального образования.

1. Как правило, статус муниципального образования имеет сельское поселение, являющееся крупным (большим) населенным пунктом с финансово-экономической базой, необходимой для самостоятельного решения вопросов местного значения. Такое муниципальное образование (село, станица и т.д.) имеет свой бюджет, муниципальную собственность и выборные органы местного самоуправления.

Осуществление полномочий представительного органа местного самоуправления (если он не создается) в сельском муниципальном образовании возможно собраниями (сходами) граждан. При этом собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

2. Сельское поселение, являющееся муниципальным образованием, может находиться в границах территории другого муниципального образования (сельского округа, района и др.).

3. Сельское поселение может не являться муниципальным образованием. Его население в этом случае реализует свое право на самоуправление в составе муниципального образования, объединяющего несколько поселений. Таким муниципальным образованием может быть, например, сельский округ (волость, сельсовет), т.е. му-

ниципальное образование, охватывающее несколько сельских населенных пунктов с прилегающими к ним землями, либо районное муниципальное образование, имеющее в своем составе несколько сельских поселений (сельских округов, волостей, сельсоветов), а также городские поселения.

Все перечисленные выше варианты организации местного самоуправления в сельских поселениях допускают создание на их территории органов территориального общественного самоуправления.

Если сельское поселение является муниципальным образованием, то органы территориального общественного самоуправления могут создаваться только на части его территории (например, улице). Если же сельское поселение не имеет статуса муниципального образования, находясь в составе районного или иного муниципального образования, то органы территориального общественного самоуправления данного сельского поселения (например, формой организации территориального общественного самоуправления могут быть сельский сход (собрание), староста).

Муниципальное образование, в состав которого входит сельское поселение, выделяет из своего бюджета сельскому поселению финансовые средства (смета расходов). Оно может передать сельскому поселению в управление объекты муниципальной собственности и создавать в сельском поселении структурные подразделения своей администрации.

14.3. Особенности организации местного самоуправления в районе (уезде)

Район (уезд) — административно-территориальная единица, которая объединяет в своих границах несколько сельских округов (волостей, сельсоветов), а также городские поселения.

Вариант организации власти в районе зависит от субъекта Федерации, которые самостоятельно решают вопросы своего административно-территориального устройства, организации государственной власти на своей территории, а также от населения городских и сельских поселений, находящихся в административных границах района, имеющих возможность как создавать собственные муниципальные

образования в своих поселениях, так и объединяться в целях создания районного муниципального образования.

Организация местного самоуправления в районе (уезде) возможна в различных вариантах.

1. В границах территории района может быть создано единое районное муниципальное образование. Особенностью этого варианта организации местного самоуправления в районе является то, что в границах территории районного муниципального образования отсутствуют какие-либо иные муниципальные образования (городские, сельские и т.д.). В городских и сельских поселениях, расположенных на территории района, не образуются самостоятельные органы местного самоуправления, обладающие правом формировать и утверждать собственный бюджет, вводить местные налоги и сборы и т.д. В этом случае имеются:

- единые районные органы местного самоуправления, которые могут иметь структурные подразделения в городских и сельских поселениях, расположенных на территории района;
- единая районная муниципальная собственность;
- единый районный бюджет.

Структурным подразделениям районной администрации, которые создаются в городских и сельских поселениях (сельских округах, сельсоветах, волостях), могут передаваться в управление объекты районной муниципальной собственности, им могут выделяться также из районного бюджета финансовые средства (смета расходов).

Данная организация местного самоуправления возможна при условии, что население городских и сельских поселений или органы, обладающие правом от имени населения принимать решения, высказались за образование единого районного муниципального образования.

Создание единых районных муниципальных образований обусловлено слабостью финансово-экономической базы небольших поселений.

2. На территории районного муниципального образования имеются другие муниципальные образования (городские, поселковые,

сельские). Основной проблемой организации местного самоуправления в районе в этом случае является решение вопросов о взаимодействии районных органов самоуправления с городскими и сельскими поселениями, имеющими статус муниципальных образований, о разграничении источников доходов, объектов собственности между ними. Не допускается подчиненность одного муниципального образования другому. Разграничения полномочий по вопросам совместного ведения устанавливаются договором между муниципальными образованиями.

3. В ряде субъектов Федерации район признается уровнем государственного управления.

Субъекты Федерации вправе создавать территориальные (местные) органы государственной власти общей компетенции: органы представительной и исполнительной государственной власти территориальных единиц, которые непосредственно входят в состав субъекта Федерации. Если в административно-территориальных единицах сформированы органы местного самоуправления, то их полномочия не могут быть прекращены (в связи с созданием соответствующих местных органов государственной власти) без учета мнения населения на основании и в формах, предусмотренных законами субъекта Федерации. Население вправе потребовать проведения в этом случае референдума. Если же такое требование не заявляется, то для досрочного прекращения полномочий муниципальных органов достаточно решения соответствующих представительных органов местного самоуправления.

При этом надо иметь в виду, что субъекты Российской Федерации, решая вопрос об уровнях публичной власти на своей территории, в большинстве своем не предусматривают создания местных органов государственной власти общей компетенции, образующих самостоятельный уровень публичной власти в субъекте Федерации.

Во всех случаях организации местного самоуправления в районе (уезде) на его территории могут действовать органы территориального общественного самоуправления. Они создаются в городских, сельских поселениях (когда данные поселения не имеют статуса му-

ниципального образования) или на части территории городских, сельских поселений (когда данные поселения имеют статус муниципального образования).

14.4. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, являясь субъектами Федерации, имеют собственную структуру органов государственной власти: представительный (законодательный) и исполнительный орган государственной власти города и вправе создавать свои уставные суды.

Вместе с тем и Москва, и Санкт-Петербург — не только субъекты Федерации, но и города. Согласно же Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях (ст. 131).

Во-первых, в городах федерального значения в соответствии с их уставами и законами могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления (ст. 14).

Во-вторых, в городах федерального значения создаются внутригородские муниципальные образования (ст. 12).

В-третьих, местное самоуправление на внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами данных субъектов Федерации (ст. 12).

В-четвертых, в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на территориях городов федерального значения муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами данных субъектов Федерации (ст. 6).

В-пятых, объединение или преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляются законами городов федерального значения в со-

ответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 12).

В-шестых, установлено, что население городских поселений, входящих в состав территории городов федерального значения как субъектов Федерации (например, в Москве — это г. Зеленоград), не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

В-седьмых, предусмотрено регулирование федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

При этом на города федерального значения распространяются общие положения Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что:

- осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (ст. 14);
- образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (ст. 17);
- муниципальные образования (включая и внутригородские муниципальные образования) имеют муниципальную собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Территориальными единицами г. Москвы являются административные округа и районы.

Административные округа в Москве — это территориальные единицы города, образуемые для административного управления соответствующими территориями, координации деятельности администрации районов, территориальных подразделений и служб отраслевых органов городской администрации, осуществления контроля за исполнением правовых актов города.

Образование, преобразование и упразднение административных округов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется мэром.

Административный округ включает в себя несколько районов города. Границы административного округа не могут пересекать границ районов.

Всего в Москве 12 административных округов (включая Зеленоградский, Новомосковский и Троицкий административные округа).

Исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории административного округа осуществляет префект административного округа — должностное лицо городской администрации.

В соответствии с Уставом г. Москвы префекты входят в состав Правительства Москвы. Они назначаются на должность и освобождаются от должности мэром на основе единоначалия, издают по вопросам своей компетенции распоряжения, представляют мэру или Правительству Москвы ежегодный отчет о своей деятельности.

Таким образом, на уровне административного округа осуществляется государственное управление.

Административные округа подразделяются на районы. Районы — это территориальные единицы города, образуемые с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей соответствующих территорий, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры, возможностей решения местных вопросов в интересах населения района.

Образование, преобразование и упразднение районов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется городской Думой по представлению мэра.

Район Москвы может включать в себя микрорайоны.

Органом власти района является районная Управа. Районная Управа является юридическим лицом. В состав управ входят район-

ное Собрание и администрация района, возглавляемые главой Управы.

Управа самостоятельно распоряжается финансовыми ресурсами района в пределах утвержденной сметы доходов и расходов, за исключением тех случаев, когда целевое назначение средств, передаваемых району, особо оговорено. Районная Управа обеспечивает решение вопросов местного значения, руководство хозяйственными и социальными службами района.

Советники районного Собрания избираются жителями Москвы гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

Число советников, избираемых в районное Собрание, определяется городской Думой по представлению Московской городской избирательной комиссии с учетом численности избирателей района. При числе избирателей в районе до 50 тыс. человек избирается 10 советников, при числе избирателей свыше 50 тыс. — один советник дополнительно от каждых полных или неполных 10 тыс. избирателей.

Свои полномочия советник осуществляет как общественное и почетное поручение без отрыва от постоянного места работы.

Глава Управы избирается советниками районного Собрания по представлению мэра. Мэр Москвы может предложить в качестве главы Управы одного из советников районного Собрания или другого кандидата. В случае, если советники районного Собрания отклоняют кандидатуру, предложенную мэром, то он вправе внести другую кандидатуру либо назначить ранее предложенного кандидата исполняющим обязанности главы Управы на срок до шести месяцев. По истечении этого срока проводится повторное голосование по кандидатуре на должность главы Управы. Если она отклоняется, то мэр обязан представить другую кандидатуру.

В порядке осуществления районным Собранием контрольных функций на заседаниях Собрания заслушиваются отчеты и сообщения главы и других должностных лиц Управы.

Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно или через территориальную общину и создаваемые ею органы.

Территориальная община — добровольная самоуправляемая, не имеющая членства некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан — жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилого комплекса, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных уставом.

Границы территории, на которой образована территориальная община, устанавливаются жителями с учетом исторических, культурных, социально-экономических, коммунальных и иных признаков целостности территории общины. Территория общины является частью территории района, ее границы не могут выходить за границы территории района.

Высшим руководящим органом территориальной общины является собрание (сход) или конференция.

Для осуществления функций, принятых на себя территориальной общиной, собрание (сход) или конференция избирает подотчетные собранию (сходу), конференции органы территориального общественного самоуправления (органы территориальной общины) — комитет (совет) общественного самоуправления и контрольную (ревизионную) комиссию. При небольшом числе жителей могут быть избраны староста и контролер (контролеры).

Житель любой территории города имеет право быть инициатором и участвовать в учреждении территориальной общины на этой территории, принимать участие в собраниях (сходах), конференциях и опросах, проводимых общиной, избирать и быть избранным в ее органы.

Образование территориальной общины осуществляется на учредительном собрании (сходе) или конференции жителей соответствующей территории. Учредительное собрание (сход) или конференцию

организует инициативная группа жителей соответствующей территории в количестве не менее десяти человек. Она принимает решение о проведении учредительного собрания (схода) или конференции в зависимости от числа жителей, проживающих на данной территории, размеров территории, местных условий и других обстоятельств.

Инициативная группа информирует районную Управу о дате проведения учредительного собрания (схода), конференции и представляет план (схему) территории общины с указанием ее границ. Глава районной Управы в двухнедельный срок письменно либо извещает инициативную группу о своем согласии с указанными в схеме границами, либо предлагает мотивированное изменение границ территории общины.

Учредительное собрание (сход) или конференция принимает решение о создании территориальной общины, утверждает границы ее территории и избирает ее органы — комитет (совет) и контрольную (ревизионную) комиссию. Решения учредительного собрания (схода), конференции оформляются протоколом, копия которого направляется в районную Управу.

Согласно Закону г. Москвы о территориальном общественном самоуправлении территориальная община имеет устав, который принимается на собрании (сходе) или конференции жителей, учреждающих территориальную общину.

В собственности территориальной общины могут находиться кооперированные средства населения, проживающего на соответствующей территории, иные средства, полученные из законных источников, построенные на эти средства сооружения детских, дворовых, спортивных площадок, а также жилые, нежилые и отдельные вновь созданные производственные помещения, другое имущество, в том числе переданное городом в собственность территориальной общине на основе городских правовых актов.

Органы территориальной общины в процессе своей деятельности взаимодействуют с органами власти района и города, в том числе и на основе договоров и соглашений.

Договор заключается на выполнение переданных комитету (совету) полномочий, на выполнение обусловленных работ и предоставление услуг. В нем указываются объемы и сроки выполнения работ и услуг, порядок финансирования, условия выделения имущества, обязательства сторон. Соглашение может быть заключено между районной Управой и комитетом (советом) по всему комплексу их взаимоотношений.

Районная Управа вправе осуществлять контроль за деятельностью комитетов (советов) в части переданных общине полномочий.

Предложения территориальной общины, принятые собранием (сходом), конференцией и переданные в районную Управу, в случае возникших разногласий рассматриваются районным Собранием.

Решения собраний (сходов), конференций общины, а также ее органов, принимаемые в рамках действующего законодательства и своих полномочий, для органов власти и граждан, проживающих на данной территории, носят рекомендательный характер. Решения собраний (сходов), конференций общины для ее органов носят обязательный характер.

14.5. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

Регулирование организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Закрытым административно-территориальным образованием является территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Образование, организация и компетенция органов местного самоуправления, закрытого административно-территориального образования имеет свои особенности.

1. Решение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ по предложению Правительства РФ.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются с учетом особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, а также потребностей развития населенных пунктов. Границы закрытого административно-территориального образования могут не совпадать с границами субъектов РФ, а также районов.

2. Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- установления административной подчиненности, границ и земель, отводимых предприятиям и объектам закрытого административно-территориального образования;
- определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении данных образований;
- обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включая специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

3. Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых законодательством РФ.

4. В доходы бюджета закрытого административно-территориального образования зачисляются все налоги и другие поступления с его территории.

Дефицит бюджета данного образования покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в по-

рядке, определяемом Правительством РФ. Эти статьи федерального бюджета являются защищенными статьями.

Закон предусматривает, что строительство в закрытом административно-территориальном образовании за счет ассигнований из федерального бюджета предприятий и объектов, их реконструкция с сохранением оборонной направленности производства влечет за собой обязательность отчисления части ассигнований органам местного самоуправления.

При финансировании государственного оборонного заказа предприятия и объекты, выполняющие такой заказ, производят отчисления в бюджет закрытого административно-территориального образования для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1% от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа.

5. Земли закрытого административно-территориального образования находятся в ведении органов местного самоуправления данного образования, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности. В федеральной собственности находятся земли, занимаемые предприятиями (объектами), по роду деятельности которых и были созданы административно-территориальные образования. Эти земли передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям (объектам).

6. К участию в приватизации недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью и находящегося на территории закрытого административно-территориального образования, и совершению сделок с ним допускаются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на данной территории, и юридические лица, расположенные и зарегистрированные на данной территории. Участие иных граждан и юридических лиц допускается по решению органов местного самоуправления данного образования, согласованному с соответствующими органами государственной власти.

Создание на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инве-

стициями допускается по решению органов местного самоуправления, согласованному с Правительством РФ.

7. Органы местного самоуправления данного образования, помимо общих выполняют специальные функции, которые связаны со статусом ЗАО.

**ТЕМА 15. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

15.1. Законность в деятельности органов исполнительной власти

Понятие законности и способы ее обеспечения. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции России органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, а в соответствии с ч. 1 той же статьи законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны. Соблюдение Конституции и законов и соответствие всех других издаваемых нормативно-правовых актов действующему законодательству составляют сущность законности. Наряду с законностью эффективности управления служат дисциплина и целесообразность, присущие управленческой деятельности.

Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт.

Во-первых, это общеобязательность законов для всех юридических и физических лиц, находящихся на территории России независимо от каких-либо обстоятельств и личных качеств. В этом проявляется верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила.

Во-вторых, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории РФ. Это необходимо для успешного, слаженного взаимодействия звеньев исполнительной власти, как между собой, так и с гражданами.

В-третьих, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Целесообразность означает соответствие деятельности органов исполнительной власти, должностных лиц тем целям, которые поставлены перед ними законами и подзаконными актами (так как не всегда четко определяются конкретные действия и условия осуществления тех или иных норм). Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения в обществе, законодатель дает исполнителю пра-

новой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах закона и на основе норм права. Правоприменительная деятельность основывается на требованиях общих норм закона, а поэтому должна им соответствовать.

В-четвертых, неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой - само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

В-пятых, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

В-шестых, законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Цель деятельности по обеспечению законности и дисциплины:

- недопущение в деятельности органов исполнительной власти нарушений тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах;
- своевременное и оперативное выявление нарушений, их пресечение и устранение;
- установление причин и условий, способствующих нарушениям в деятельности органов исполнительной власти;
- привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины;
- разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют экономические, политические, организацион-

ные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти.

Обеспечение законности возлагается на различные органы как в качестве их основной деятельности (суды, прокуратуру, государственные инспекции и др.), так и в качестве дополнительной функции. Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений, предприятий, учреждений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Дисциплина означает точное исполнение требований законов, иных нормативных правовых актов управляемыми и управляющими субъектами (т.е. совершается под действием правовых норм). Законность является базой, на основе которой формируется дисциплина, и одновременно способом ее защиты. В то же время без дисциплины невозможна законность.

В целях укрепления законности и дисциплины органами исполнительной власти проводится разнообразная работа: совершенствование системы органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Также действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. Это — контроль, надзор и обжалование (реализация права жалобы).

Контроль как способ обеспечения законности. Обобщенно контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Основные принципы контроля следующие: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Сущность контроля заключается:

- в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- в выявлении причин и условий, способствующих правонарушению;
- в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, винов-

ных в нарушении законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками:

- между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.
- объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда — необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий.
- контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.
- в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Контроль может осуществляться путем:

- проверки исполнения - что и как сделано для реализации положений правовых предписаний. Кроме того, проверка исполнения может выступать как элемент повседневной деятельности ОИБ, если в его компетенцию включена обязанность наблюдения за исполнением решений, указаний, предписаний подчиненными органами или должностными лицами;
- осуществления надзорной деятельности: общей (прокурорский) и административной (уполномоченными органами государственной власти в отношении соблюдения действующих в сфере управления специальных норм, правил); осуществляется в отношении объектов, которые организационно не подчинены органам надзора.

Формы контрольной деятельности весьма разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный, текущий и последующий.

Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы – внутренним, когда проверка осуществляется собственными силами министерства, ведомства, учреждения.

В зависимости от характера полномочий государственных органов различают:

- контроль, осуществляемый органами представительной власти;
- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти (общей, межотраслевой и внутриведомственной компетенции).

В зависимости от содержания государственный контроль подразделяется на:

- общий (охватывает всю деятельность подконтрольных объектов);
- специальный (осуществляется по какому-либо вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта, например, проверка исполнения конкретного управленческого решения).

Общественный контроль. Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

Субъектами такого контроля являются общественные объединения граждан (политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия. Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.

Общественные объединения, действующие согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г., наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В частности, они участвуют в формировании органов исполнительной власти и выработке их решений; представляют и защищают свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносят предложения в органы государственной власти.

Особо важна роль профсоюзов. Согласно Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г., они имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, требовать от них устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок сообщить профсоюзу о результатах рассмотрения требования и принятых мерах.

Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные

инспекции труда, наделяя их соответствующими полномочиями. Профсоюзные инспектора труда, в частности, вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности для проведения проверок соблюдения законодательства о труде, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения. В случае нарушения законодательства о труде профсоюзы вправе обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры.

Контрольные функции выполняют также общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), создаваемые гражданами на добровольной основе. Эти объединения, согласно Федеральному закону от 9 января 1996 г., содержащему новую редакцию Закона «О защите прав потребителей», в частности, вправе:

- участвовать в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг) и соответствующих стандартов, а также проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания;
- совместно с федеральными органами исполнительной власти участвовать в осуществлении контроля за применением регулируемых цен, вносить им предложения о мерах по повышению качества и изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, и привлечению виновных к ответственности;
- обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей;
- обращаться в суды для защиты прав потребителей.

Контрольные полномочия в сфере исполнительной власти выполняют и некоторые другие общественные организации. Например, в

Москве, Нижнем Новгороде и других крупных городах возрождаются добровольные народные дружины. Воссоздаются общественные пункты охраны порядка. Появились казачьи дружины, социально-профилактические центры, объединения собственников по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта.

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. ряд прав по контролю за деятельностью органов исполнительной власти предоставлен гражданам и общественным организациям в области экологической экспертизы. Они имеют право: выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории; получать от специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы информацию о результатах ее проведения. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов. Она осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

Надзор как способ обеспечения законности. Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Надзор как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. Оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с

точки зрения законности, но не целесообразности, т. е. при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного не допускается.

Основными чертами надзора являются:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены;
- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц;
- в соответствии с действующим законодательством органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Различаются две организационные формы надзора в сфере управления:

- надзорная деятельность руководителей органов, а также создаваемых ими комиссий, не являющаяся для них основным видом работы и осуществляемая эпизодически, чаще всего на основе поступивших к ним заявлений, жалоб, дел;
- надзор, который осуществляется специальными ведомствами и службами, органами, для которых такая функция является главной или важнейшей (например, система государственных комитетов санитарно-эпидемиологического надзора, Государственный антимонопольный комитет и др.).

Деятельность органов надзора надведомственна (распространяется на все поднадзорные объекты независимо от ведомственной принадлежности).

Различаются два вида надзора: прокурорский и административный.

Обжалование решений органов исполнительной власти.

Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти. Согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного са-

моуправления. Каждый гражданин вправе обратиться в суд в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.).

Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Выступая в личном качестве как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности. Конституцией РФ установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Жалобы — это обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод.

Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы. Благодаря правовой основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти. Одновременно жалобы — важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Они являются эффективным инструментом противодействия бюрократизму, коррупции, должностным злоупотреблениям и правонарушениям. Обращающиеся с жалобами должны получать обоснованные ответы, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны срочно вмешаться и обеспечить соблюдение закона, восстановление нарушенных прав.

Существуют два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан — административный и судебный.

В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое количество жалоб граждан по поводу различных нарушений их прав.

Указом Президента от 3 апреля 1997 г. было утверждено Положение об Управлении Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан. Оно призвано анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента, Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представлять необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов обращений граждан.

В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов РФ при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного РФ в этом суде. Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом, как правило, в отсутствие жалобщика, к тому же часто сотрудниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому обоснованные жалобы нередко остаются без удовлетворения, а виновные в этом должностные лица безнаказанными.

Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы-иска повышаются.

Однако судебному разрешению вопроса может предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должност-

ным лицом, что создает возможность быстро исправить ошибку, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению государственных служащих к применяемым административным решениям.

В суде гражданин выступает не в роли просителями, а в качестве истца, равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко еще в стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допущенные нарушения прав гражданина.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.) предусматривает, что каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к

исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования (например, КоАП).

Гражданин вправе обратиться с жалобой по поводу нарушения его прав и свобод либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.

Вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или ответ не получен в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Для обращения в суд с жалобой установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц — со дня получения гражданином письменного уведомления органа исполнительной власти об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу или должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу.

Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

15.2. Контрольные полномочия государственных органов

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля:

- президентский контроль;
- контроль органов законодательной (представительной) власти;
- контроль органов исполнительной власти;
- судебный контроль.

Контрольные полномочия Президента РФ. Контрольные полномочия Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти.

Контрольные полномочия Президента РФ осуществляются в двух формах:

- непосредственный контроль: подбор и расстановка кадров на федеральном уровне; контроль принимаемых Правительством РФ решений путем председательствования на его заседаниях, отмены противоречащих Конституции РФ постановлений и распоряжений; руководство рядом ФОИВ (напр., МВД, ВС и др.);

- через соответствующие президентские структуры: Администрацию Президента РФ (контроль и проверка исполнения ФЗ, указов и распоряжений Президента РФ), Главное контрольное управление (может образовывать комиссии для проведения проверок и принятия в их ходе мер по оперативному устранению нарушений; результаты проверок в необходимых случаях направляют в органы прокуратуры, МВД, ФСБ);
- через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (организация контроля за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти в округе, реализация кадровой политики Президента РФ); полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Президент вправе в случае противоречия действующему федеральному законодательству:

- отменять постановления и распоряжения Правительства РФ;
- приостанавливать действие актов высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Контрольные полномочия органов законодательной власти. Этот вид контроля регламентирован Конституцией РФ в ст. 102, 103.

Существует механизм контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента Конституции и законам РФ.

Государственная Дума обладает следующими контрольными полномочиями, осуществляемыми в различных формах:

- дает согласие на назначение Председателя Правительства, решает вопрос о доверии ему, назначает или освобождает Председателя ЦБ. Например, Счетная палата РФ осуществляет финансовый контроль Федерального Собрания;
- выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности в случаях, предусмотренных в ст. 93;
- формой контроля за исполнительной властью является рас-

смотрение и утверждение Парламентом РФ представляемого Правительством бюджета РФ;

- запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов;
- назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (п. «м» ст. 83 Конституции).

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Задачами Счетной палаты являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти;
- анализ отклонений от показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России и иных финансово-кредитных учреждениях;
- регулярное представление Президенту, Совету Федерации и

Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, но и на органы местного самоуправления и вообще на все организации и объединения вне зависимости от видов организационной подчиненности и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют какие-либо официально предоставленные льготы и преимущества.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти. Функции государственного контроля осуществляют Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти можно условно разделить на следующие виды:

- общий контроль (исследование комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов). Осуществляют органы исполнительной власти общей компетенции: в РФ – Правительство РФ (руководство работой ФОИВ, может отменять или приостанавливать их действие), в субъектах – правительства республик, советы министров и др. (контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства, правил охраны труда, санитарно-эпидемиологических нормативов и др.);
- ведомственный (органы отраслевой и межотраслевой компетенции в отношении подведомственных объектов). Например, Министерство путей сообщения осуществляет контроль за применением законодательства в учреждениях железнодорожного транспорта, состоянием безопасности движения поездов;
- надведомственный (в основном органы межотраслевой компетенции): контроль деятельности органов исполнительной власти, юридических лиц по определенному кругу вопросов.

Например, Государственный комитет по стандартизации и метрологии проводит контроль за соблюдением требований государственных стандартов всеми юридическими лицами независимо от ведомственной принадлежности.

Правительство РФ как орган общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированный межотраслевой контроль, например, Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции, федеральные органы по валютному и экспортному контролю, Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и заработной платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия, создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная, хлебная инспекции), специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД).

Большинство же федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и заработной

платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия).

Отраслевой (внутриведомственный) контроль, в отличие от межотраслевого, проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и должностных лиц по всем вопросам исполнительской и распорядительской деятельности.

При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных(подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций — внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Еще раз отметим: отраслевой контроль — неперемнная часть управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация, а также соответствующие министерства, комитеты, управления и другие органы исполнительной власти.

Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления.

Контрольные полномочия органов судебной власти. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Органами судебной системы, осуществляющими контроль, являются:

- *Конституционный Суд РФ* (проверяет соответствие Конституции РФ, ФЗ, нормативных актов Президента РФ, палат ФС,

Правительства, конституций (уставов), законов субъектов Федерации); деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя России, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

- *суды общей юрисдикции* (правовая оценка действий и актов ОИВ, должностных лиц); формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности; основной задачей судов общей юрисдикции является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел;
- *арбитражные суды*: в условиях рыночной экономики особую роль играет система арбитражных судов; этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства, защитить интересы предпринимателей.

В субъектах Федерации могут учреждаться специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел, конституционный (уставный) суд субъекта Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Мировые судьи рассматривают, кроме гражданских и административных дел, также уголовные дела, по которым наказание предусмотрено до двух лет лишения свободы.

Судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной

власти. Поэтому судебная власть — это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти.

Судебный контроль за исполнительной властью в стране начал формироваться в конце 70-х гг.

Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью.

В современный период Суду стали подконтрольны любые действия (решения) любых управленческих структур, должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности.

Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, рассматривая ежегодно миллионы гражданских, уголовных и административных дел, в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти.

Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом. Немедленному исполнению подлежат решения о незаконности актов государственных органов, с 1997 г. начал активно действовать институт судебных приставов.

15.3. Надзор как способ обеспечения законности и его виды

Прокурорский надзор. Прокуратура РФ — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это ее основная функция. Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сущность прокурорского

надзора состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов государственными и общественными образованиями.

Общий прокурорский надзор распространяется лишь на действия и акты перечисленных органов и должностных лиц и выражается в установлении соответствия актов и действий поднадзорных органов и должностных лиц законам. При этом органы прокуратуры не обладают так называемой административной властью.

Необходимо иметь в виду, что надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ.

Предмет прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в рамках общего надзора определен Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. (в редакции Федерального закона от 10.02.99 г.):

- соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций,
- соответствие законам издаваемых ими правовых актов,
- соблюдение прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений,
- исполнение законов судебными приставами, которые находятся в системе органов юстиции.

Прокурор:

- вправе проводить проверки на подконтрольных организациях при наличии сведений о нарушении закона;
- координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- проверяет жалобы на нарушения прав и свобод граждан, законность административного задержания.

Законом обусловлены формы реагирования прокурора на нарушения законности:

- протест на противоречащий закону правовой акт — направляется в орган, его издавший, или в суд (содержит требование отмены или приведения в соответствие с законом опротестованного акта); по общему правилу это не приостанавливает его действие;
- представление (реагирование на факты нарушения закона) — вносится в орган, который полномочен принимать меры по устранению этих нарушений; представление подлежит безотлагательному рассмотрению; представление прокурора готовится на основе материалов прокурорских проверок и преследует цель устранения нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий; каждое представление индивидуально по своему содержанию.
- постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении — направляется в уполномоченный орган;
- предостережение о недопустимости нарушения закона — направляется должностному лицу в целях предупреждения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

Административный надзор. Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих особо важное значение для общества и государства.

Административный надзор — специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления. Субъектами административного надзора являются органы федерального надзора (федеральный горный и промышленный надзор, надзор РФ по ядерной и радиационной безопасности), государственные инспек-

ции (ГИБДД). Они могут применять меры административного принуждения.

Полномочия органов, осуществляющих административный надзор:

- по предупреждению правонарушений: требовать устранения обнаруженных правонарушений, беспрепятственно посещать поднадзорные объекты, давать разрешения на строительство, производство продуктов питания, досматривать транспортные средства;
- по пресечению правонарушений: выносить предписания о приостановлении работ, запрете эксплуатации технически неисправных транспортных средств;
- по привлечению к ответственности виновных лиц: возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают административные взыскания;
- по нормотворчеству: самостоятельно или совместно с другими органами разрабатывают и утверждают правовые, технические нормы, правила.

Иногда смешивают два понятия административный надзор и надведомственный контроль, однако они имеют различия.

Во-первых, по их содержанию. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает, прежде всего, управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный же надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта.

При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти — привлечение к дисциплинар-

ной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности:

- он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора (правил пожарной безопасности);
- административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам (за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования);
- персонифицированный административный надзор (ОВД в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы).

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых, административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Государственный таможенный комитет), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, сани-

тарно-эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним, прежде всего, относятся государственные комитеты (например, стандартизации и метрологии) и некоторые министерства и службы (например, Министерство финансов и Министерство образования, Федеральная служба безопасности).

В-пятых, административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах (проверка знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью).

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный — анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий — включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный — состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой (оформление и выдача гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону).

В-шестых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жа-

лобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

С учетом изложенного, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;
- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;
- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся: Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России), Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России), различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у Государственного таможенного комитета или Министерства по налогам и сборам. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель — обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

ТЕМА 16. КОММУНИКАЦИЯ В УПРАВЛЕНИИ

16.1. Роль коммуникаций в системе управления

Коммуникативная подсистема — относительно самостоятельный элемент системы государственного управления, представляющая собой:

- совокупность информации, информационных потоков как средство обеспечения согласованности в управлении;
- совокупность связей, многообразных взаимодействий и управленческих отношений в системе государственного и муниципального управления;
- пространство, в котором формируются и функционируют органы власти и управления.

Термин «коммуникация» (от лат. *communicare* — делаю общим, сообщение, передача) в смысловом аспекте социального взаимодействия — это обмен мыслями, сведениями, идеями, передача того или иного содержания от одного сознания (коллективного или индивидуального) к другому посредством знаков, зафиксированных на материальных носителях. Коммуникация представляет собой социальный процесс, отражающий общественную структуру и выполняющий в ней связующую функцию.

Массовая коммуникация — систематическое распространение сообщений (через печать, радио, телевидение, кино, звукозапись, видеозапись) среди больших, рассредоточенных аудиторий с целью утверждения духовных ценностей и оказания идеологического, политического, экономического или организационного воздействия на оценки, мнения и поведение людей. В системе массовой коммуникации особую значимость имеет коммуникация в управлении.

Управленческие коммуникации — это совокупность информационных связей между субъектами управленческой деятельности по вертикали, горизонтали (внутренняя среда) и с внешней общественной средой.

Понятие «коммуникация» имеет двойной смысл.

Во-первых, оно фиксирует статику взаимодействия, например, акт, письменный документ, несущий информацию, выполняющий функции: информативную, эмотивную (побуждает эмоции, мотива-

цию взаимодействия), в том числе правовой акт, выполняющий управленческую функцию (побуждает правоотношения) и через это устанавливающий и поддерживающий фактические контакты.

Во-вторых, фиксирует динамику, процесс взаимодействия, контакты, отношения.

Взаимодействие имеет объективную и субъективную стороны.

Объективная сторона — это связи, независимые от характеристики отдельных личностей, опосредующие и контролирующие содержание и характер взаимодействия; это система официальных, служебных отношений, определяемых статусом должностного лица, предписаниями, инструкциями, правилами, нормативными актами, картами функциональных обязанностей, штатным расписанием.

Субъективная сторона — это сознательное отношение людей друг к другу, основанное на индивидуальности. Известно, что люди ведут себя по-разному в одной и той же статусной позиции, т.е. придерживаются разных моделей поведения, разных социальных ролей.

Социальная роль — это модель поведения, направленная на выполнение прав и обязанностей, предписанных данному конкретному статусу. Таким образом, статус дает статическую, а роль — динамическую картину социального взаимодействия.

Коммуникация в системе управления — официально, юридически регламентируемое целенаправленное движение индивидуальных субъектов управления к социальной общности при сохранении за ними определенной самостоятельности и индивидуальности.

С позиции теории социального взаимодействия орган государственного и муниципального управления можно определить, как:

- форму взаимодействия людей, направленного на выполнение определенной общественно значимой функции,
- социотехническую систему, где системообразующим компонентом выступает человек, совокупность взаимодействующих людей.

Коммуникационная система реализуется одновременно через содержание и отношения в процессе взаимодействия. Содержание

обеспечивается информационными потоками, объективирует «коллективное единство» в организации. Отношения — субъективная составляющая коммуникационного процесса.

Взаимодействие обеспечивается и выражается через:

- систему официальных отношений, регламентируемых юридическими предписаниями;
- распределение функций (горизонтальная специализация);
- субординацию должностей (вертикальная специализация, с объемом и мерой ответственности в принятии решений на разных уровнях);
- систему коммуникаций — средств и каналов передачи информации, которая движется сверху вниз (передача распоряжений, указаний, заданий), снизу-вверх (отчеты) и по горизонтали (консультации, обмен мнениями равных по рангу).

Управленческая деятельность имеет коммуникативный межличностный характер. Коммуникативное взаимодействие, осуществляется через функциональные связи участников управления. В коммуникационных потоках важна синхронность, достоверность, адекватность на всех этапах коммуникативного процесса — при приеме, передаче и переработке информации, во всех элементах его структуры.

Структура коммуникативного процесса условно имеет четыре элемента.

1. Отправитель, лицо, генерирующее идею, или собирающее и передающее информацию.

2. Собственно информация (сообщение), закодированная с помощью символов.

3. Канал, средство передачи информации.

4. Получатель, лицо, которому предназначена информация и которое интерпретирует ее.

Управленческие коммуникации образуют несколько блоков:

А — коммуникации, обслуживающие органы управления. Это функциональное взаимодействие и служебная информация, циркулирующая в структурах всех ветвей государственной власти и мест-

ного самоуправления, обеспечивающих непосредственное социально-экономическое и политико-административное управление.

Б — коммуникации, существующие в сфере межличностных отношений госаппарата.

В — коммуникации, обращенные к обществу, часть коммуникационной деятельности в системе управления, которая делает ее открытой, способной к адаптации, совершенствованию.

Виды коммуникаций как социальной (гуманитарной) технологии в управлении показаны на рисунке.

На эффективность работы и сплоченность служащих влияет используемая в организации модель внутри коммуникативных сетей.

Коммуникативные сети подразделяются на централизованные (вся коммуникация замыкается на руководителе) и децентрализованные (коммуникация относительно равномерно распределяется между всеми членами организации). Централизованные сети способствуют решению относительно простых управленческих задач, но препятствуют эффективности решения сложных проблем, уменьшают удовлетворенность работой у членов групп, снижают уровень коллективного единства, хотя и способствуют развитию лидерства.

Известно множество других вариантов коммуникационных моделей: цепочная, звездная, иерархическая. Связи между передающей стороной (коммутатор — руководитель, Р) и воспроизводящей стороной (исполнитель, И) существенно различаются.

При цепочной структуре коммуникаций решение, передаваемое с одного конца на другой, становится известно всем исполнителям и всеми обсуждается. Все связи в такой структуре одинаковы, а командный стиль руководства не проявляется. Такая структура взаимоотношений распадается, если нарушается связь между двумя участниками коммуникации.

Многозвенная структура коммуникации — наиболее часто встречаемая на уровне первичного коллектива. Здесь все участники коммуникации связаны между собой. Эту модель отличает достаточная устойчивость и скорость передачи информации. Ярко выражены отношения субординации и командования.

В звездной структуре ярко выражен руководитель, через которого передается вся информация, все связи замыкаются на нем.

Для иерархической структуры характерны опять же ярко выраженные административно-командные отношения. Промежуточные ступени одновременно являются и подчиненными, и командными.

В реальной жизни имеется еще большее разнообразие коммуникативных сетей и моделей. Оптимизация коммуникативной структуры — важный элемент интенсификации контактов внутри коллектива и управления им.

Руководитель — это центр коммуникативного взаимодействия и информационных потоков, который выполняет ведущие информационные роли:

- пользователя информации — внешней и внутренней, поступающей в организацию;
- распространителя информации — не только через документооборот, но и вербальные контакты (обзоры, беседы и т.д.);
- поставителя информации внешним организациям, заинтересованным лицам (о планах, стратегии, действиях и результатах работы организации, проявляется как эксперт по вопросам своей сферы деятельности).

Выделяют шесть областей коммуникативного взаимодействия руководителя с сотрудниками.

1. Прием на работу. Задача — убедить потенциального сотрудника в достоинствах работы в данной организации, получить определенное представление о новом сотруднике.

2. Ориентация. Задача — ознакомить с базовыми целями организации, конкретными программами, условиями их выполнения, формировать у сотрудников уверенность в общественной необходимости успешного решения поставленных перед коллективом задач.

3. Индивидуальная оценка сотрудников. Задача — сообщить подчиненному свое отношение к его работе, оценить вклад в деятельность организации.

4. Обеспечение безопасности (физической, экологической, психологической). Задача — представить сотрудникам информацию об условиях работы, степени их безопасности и мерах, принимаемых для ее обеспечения, создания творческого морально-психологического климата в коллективе.

5. Обеспечение дисциплины. Задача — ознакомить сотрудников с действующими в организации правилами, инструкциями, традициями, контролировать их выполнение.

6. Функционирование. Задача — обеспечить сотрудников необходимой служебной информацией, оказывать необходимую организационно-методическую поддержку.

Регулирование и координация индивидуальных усилий с последующим созданием единого упорядоченного организационного процесса с помощью коммуникативного взаимодействия являются центральной функцией руководителя.

Выделяют следующие основные причины неэффективной коммуникации.

1. Недостаточное понимание руководителями важности коммуникаций.

2. Отсутствие у организации обратных связей.

3. Неблагоприятный психологический климат в коллективе. К неверному восприятию информации и ее умышленному искажению приводят недоброжелательные отношения между сотрудниками.

4. Личностные моменты: предвзятость отдельных работников по отношению к мнению окружающих, всевозможные стереотипы в сознании и поведении, отсутствие интереса к информации, нарушенное эмоциональное состояние и др.

5. Отсутствие единого понимания используемых понятий и терминов, символов, т.е. наличие семантических барьеров коммуникативного взаимопонимания и взаимодействия.

6. Большое количество промежуточных звеньев в коммуникативной цепи.

16.2. Информация как фактор оптимизации системы управления

Термин «информация» используется в двух значениях: как уменьшение неопределенности в отношении ожидаемых событий и как значимое сообщение, некая сущность коммуникационного потока, ресурс.

Каждая управляющая система с замкнутым контуром есть совокупность субъекта и объекта управления, взаимодействие между которыми происходит через каналы прямой и обратной связи, по которым проходят потоки информации. Сам процесс управления совершается по единой схеме, предусматривающей получение, хранение, обработку и передачу информации; информация — неотъемлемая часть управленческого процесса.

Таблица 3 - Ориентировочное распределение рабочего времени управленческого персонала, %

Категории персонала	Подготовка информации	Выработка и принятие решений	Организация реализации решений
Руководители, выполняющие организационно-административные операции	10-20	50	40-30
Специалисты и ответственные исполнители, выполняющие аналитико-конструктивные операции	50	30	20
Технический персонал, выполняющий информационно-технические операции	80	20	

Информационное обеспечение управления — практика технологизации управленческого процесса (и учебная дисциплина для госслужащих), которая обуславливает воздействие информации на все элементы управленческой деятельности, предоставление всем звеньям и работникам необходимой профессиональной, экономической, правовой и другой информации.

С информацией работают все специалисты управления, но затраты времени у них структурируются по-разному (см. таблица 3).

По своему целевому назначению в процессе управления информационно-технические операции разделяются на следующие классы.

1. *Документационные*. На работу с документацией, как показывает практика, специалисты тратят до 15% рабочего времени. Большую часть своего рабочего дня на этот класс операций расходуют работники штата технических исполнителей: работники канцелярий, делопроизводители, архивариусы, операторы, машинистки, стенографистки и т.д.

2. *Первично-счетные и учетные операции*, содержание и объем которых обусловлены номенклатурой и количеством объектов и показателей, подлежащих учету, измерениям, регистрации. Затраты труда на эти операции зависят от применяемых методов и средств их выполнения, а сокращение — от автоматизации процессов получения данных.

3. *Коммуникативно-технические операции*, обеспечивающие взаимосвязь работников с помощью различного рода технических средств.

4. *Вычислительные и формально-логические операции* — все операции по переработке информации, выполняемые специалистами или техническими исполнителями (в зависимости от сложности) на ручных счетных инструментах, а также с помощью вычислительной техники.

Управленческие операции с информацией могут быть разделены на группы.

Выделяют следующие виды управленческих операций:

- по характеру преобразования информации — на стереотипные, которые выполняются по заранее разработанным инструкциям и методикам, и эвристические, связанные с творческим поиском;
- по степени механизации на ручные, машинно-рутинные, автоматизированные и аппаратурные.

Эта классификация отражает технологическую регламентацию процессов труда и выбор методов выполнения.

Классификация информации, используемой в управлении:

- по типу отражаемых отношений — технико-технологическая, экономическая, социальная, политическая, идеологическая;
- по масштабам отражаемого объекта — федеральная (общегосударственная), региональная, местная;
- по отраслям (сферам) жизнедеятельности общества — промышленная, сельскохозяйственная, военная, образовательная и т.п.;
- по структурированности — систематизированная и несистематизированная;
- по характеру носителя — документированная и вербальная;
- по источнику поступления делится на внутреннюю и внешнюю;
- по структуре делится на распорядительную, координационную, контрольно-оценочную, плановую и т.д.

В государственных организациях и учреждениях информационную структуру обычно подразделяют на научную и управленческую документацию. Научная информация не структурируется по иерархии, формируется не руководителями или специалистами по обеспечению информацией, а пользователями. Информационные потоки здесь децентрализованы и определяются только теми, кто запрашивает ту или иную информацию.

Внутренняя информация возникает как результат описания состояния и деятельности организации и используется внутри ее для осуществления процессов принятия решений, оперативного управления, формирования учетно-отчетной документации, для выдачи информации во внешние организации. Использование ее характеризуется высокой степенью регламентированности в отношении представления и использования.

Значительный объем внутренней информации занимает исходная информация:

- организационно-хозяйственная — сведения о состоянии системы управления, о кадрах, материально-техническом, административно-хозяйственном обеспечении и службах (МТС, АХС)

и т.п.;

- оперативно-техническая информация о деятельности функциональных и обеспечивающих подсистем организации, т.е. отражающая ход производственно-управленческого процесса.

Еще более регламентированный вид внутренней информации — исходящая информация, т.е. документы, создаваемые в системе управления:

- внутреннего пользования, доступные правкам, изменениям;
- для выдачи во внешние системы, форма которых в большинстве случаев определена и не может подвергаться изменениям.

Информация об управляющих воздействиях по содержанию является одним из видов оперативно-технической информации, так как включает сведения о функционировании подразделений, осуществляющих принятие решений для поддержания системы в заданных рамках, режимах. Форма их предоставления — приказы, распоряжения, инструкции, т.е. текстовые документы, язык которых близок к естественному. Регламентированность заключается в том, что набор управляющих воздействий ограничен, а формы его выражения многообразны. Из регламентированности вытекает возможность стандартизации, унификации, построения стандартных бланков и т.д. Еще одно проявление регламентированности заключается в заданности временных и ситуационных характеристик.

Внешняя информация — сведения из организаций, участвующих или активно влияющих на процесс управления. Содержательно она близка внутренней информации, описывает (отражает) ход управляющего воздействия, выступает в виде показателей, сведений, регламентирована в отношении содержания и временных параметров. Этот вид информации не подвержен контролю над источником и формой сообщений, унификация и стандартизация сообщений внешней среды также невозможны и необходим специальный аппарат для предварительной обработки внешней информации, длительного ее хранения и многообразного использования первичных документов.

Внешняя информация может быть разделена на подвиды: дескриптивная и прескриптивная (нормативная).

Дескриптивная информация отражает сведения о наблюдаемых свойствах социальных управляемых объектов.

Прескриптивная информация соответствует нормативному подходу к управлению процессами и явлениями, содержит рекомендации на предмет, каким должен быть объект и какие действия нужно осуществить, чтобы его параметры соответствовали принятой норме (стандарту, традициям, ценностям). Прескриптивная информация жестко регламентирует деятельность организации, являясь для управленцев обязательной. В свою очередь она делится на общую (единообразную для всех организаций) и ограниченного или индивидуального пользования. К общей прескриптивной информации относятся законодательные и нормативные документы (кодексы, справочники, официальные печатные издания).

Различные виды управленческой деятельности имеют различную информационную потребность.

Стратегическое управление (планирование) предусматривает будущее взаимодействие организации и окружающей среды. Здесь требуется информация из внешних источников, не очень точная и детальная, но имеющая достаточно широкие границы, ясность тенденций.

Управленческий контроль, который осуществляют руководители высшего и среднего звена, опирается на иного рода информацию: из внешних и внутренних источников, более детальную, имеющую более узкие границы, более точную, более частную, регламентируемую временными параметрами.

Оперативный контроль требует информации о повседневной деятельности — очень точной, узкой и самой новейшей. Она должна поступать почти исключительно из внутренних источников. Кроме того, нужна специфическая информация, относящаяся к области конкретной профессиональной деятельности, отражающая при этом внешние обстоятельства, в которых работает организация.

Способы выработки информации: самонаблюдение (собственные источники информации во многом зависят от уровня подготовленности и коммуникативности управленца, его образования, опыта, зна-

ний), взаимодействие, сообщения (письма, файлы и т.д.), аналитический анализ.

Информационный поиск, предшествующий принятию решения, это процесс сбора и переработки информации с учетом требований, определенных закономерностей.

Информационный цикл охватывает ряд последовательных процессов, в каждом из которых информация, представленная на начальном этапе в виде фактов, цифр, сведений, данных, т.е. сырого информационного материала, обрабатывается и преобразуется в сообщения, значимые (имевшие смысл) для адресата, заказчика — лица, принимающего решение. В этом виде информация становится информацией в полном смысле этого понятия.

Информация как управленческая категория — это новые сведения, характеризующие управленческую ситуацию, снижающие уровень неопределенности в отношении будущего, воспринятые, понятные и оцененные как полезные для решения тех или иных задач управления. Информация в управлении — это не любые сведения, сообщения, данные, а только используемые в процессе формирования решения.

Качество управленческой информации как понятие неотделимо от процедур принятия управленческих решений.

Наряду с качественным определением информации возникает проблема ее количественного измерения. Недостаток информации приводит к тому, что центр принятия решения реализует себя в условиях неопределенности или риска, вынужден привлекать, вести поиск дополнительной информации или действует в соответствии с прошлым опытом (по аналогии), по интуиции. Вредным может оказаться и избыток информации, так как способен привести к потере целостности (гора цифр и фактов заслоняет истинную картину).

Система информационного обеспечения выступает по отношению к организационной как внутренняя основа. Если изменяется организационная структура управления, меняется распределение информационных потоков.

Информация в управлении должна удовлетворять требованиям:

- своевременность, оперативность;
- быть опережающей, т.е. содержать в себе элемент предвидения хода событий, постановку целей, разработку планов и программ, стратегии действий в будущем;
- надежность (достоверность, объективность, полнота);
- оптимальность (соотношение необходимой и достаточной информации);
- доступность и проста в восприятии (параметры: краткость, наглядность, выразительность, соотношение между звуковой и зрительной информацией, учитывая, что скорость восприятия зрительной информации очень высока);
- логичность и лаконичность (максимальная смысловая нагрузка при минимальных размерах носителя информации, краткости временного интервала передачи сообщения);
- комплексность, системность;
- соответствовать полномочиям (компетенции) субъекта управления;
- ориентированность на машинную обработку.

Основные трудности, которые возникают на пути сбора и распространения информации, связаны с коммуникационными проблемами. Информация обрабатывается человеком и неизбежны ее субъективные оценки как непригодной что может вызвать искажения информации. Поэтому информатизация как важное направление повышения эффективности управления должна быть осмыслена не только как технический, а главным образом — социальный процесс. Наиболее сложные проблемы находятся в сфере социальных (экономических, юридических, культурных) преобразований. Нельзя преуменьшать роль человека в управлении, его интеллекта и информационной культуры. Это широкое понятие, включающее умение ориентироваться в информационном пространстве, обостренное чувство времени, желание повысить КПД своей умственной работы и др.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

1. Публичная власть.
2. Пределы управляющего воздействия общества.
3. Классификация видов управления.
4. Признаки управления.
5. Функции управления.
6. Общие и организационные признаки государственного управления.
7. Субъекты и объекты управления.
8. Классификация объектов управления.
9. Методы изучения государственного и муниципального управления.
10. Теории возникновения государства.
11. Олигархическая теория возникновения государства.
12. Функции государства.
13. Виды власти.
14. Государственная власть и политическая власть народа.
15. Легальность и легитимность власти.
16. Требования к государственной политике.
17. Социальные нормы в государственном управлении.
18. Основные характеристики управленческой деятельности.
19. Основные различия функций государственного управления и управленческих функций государственных органов.
20. Две основные группы методов управленческой деятельности.
21. Формы управленческой деятельности.
22. Факторы, влияющие на формирование организационной структуры управления.
23. Типы организационных структур государственного управления.

24. Критерии классификации государственных органов управления.
25. Звено государственно-управляющей системы.
26. Требования к организационной структуре государственного управления.
27. Виды управленческих технологий.
28. Этапы управленческой деятельности.
29. Виды управленческой деятельности.
30. Общая характеристика федерализма.
31. Россия как федеративное демократическое правовое государство с республиканской формой правления.
32. Особенности правового статуса Президента России.
33. Структура Федерального собрания РФ.
34. Структура судебной системы РФ.
35. Государственное управление субъекта федерации.
36. Виды автономий.
37. Административно-территориальное деление государства.
38. Органы управления экономикой РФ.
39. Управление в социальной сфере.
40. Государственное управление в административно-политической сфере.
41. Конституционные принципы построения и деятельности государственных органов.
42. Президент РФ в системе управления государством.
43. Правительство России как субъект государственного управления.
44. Разделения властей в аппарате управления государства.
45. Виды органов исполнительной власти.
46. Государственная служба как специфический вид деятельности.

47. Виды государственной службы.
48. Административно-правовой статус государственного служащего.
49. Классификация государственных должностей.
50. Система государственного управления США.
- 51 Система государственного управления Швеции.
52. Система государственного управления ФРГ.
53. Система и источники муниципального права РФ.
54. Субъекты муниципально-правовых отношений.
55. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя страны.
56. Конституционная модель местного самоуправления России.
57. Принципы и функции местного самоуправления.
58. Теории возникновения местного самоуправления.
59. Теория свободной общины.
60. Теория общественного самоуправления.
61. Теория государственного самоуправления.
62. Теория социального обслуживания.
63. Англосаксонская система самоуправления.
64. Французская модель местного управления.
65. Германская система самоуправления.
66. Система самоуправления США.
67. Городское управление при Екатерине II.
68. Органы губернского земства при Александре III.
69. Конституция СССР 1936 г.: организационный принцип построения и деятельности системы Советов.
70. Правовая основа местного самоуправления в РФ.
71. Территориальные основы местного самоуправления.
72. Организационные основы местного самоуправления.
73. Правовые гарантии местного самоуправления.

74. Экономическая основа местного самоуправления.
75. Муниципальная собственность.
76. Финансы местного самоуправления.
77. Принципы системы местного самоуправления.
78. Организационные формы осуществления местного самоуправления.
79. Представительные органы МСУ, порядок их формирования и организации работы.
80. Исполнительные органы местного самоуправления.
81. Принципы муниципальной службы.
82. Основные принципы муниципальной должности.
83. Классификация муниципальных служащих.
84. Служебные права и обязанности муниципальных служащих.
85. Особенности организации местного самоуправления в городских поселениях.
86. Особенности организации местного самоуправления в сельских поселениях.
87. Особенности организации местного самоуправления в районе (уезде).
88. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.
89. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях.
90. Законность в государственном управлении и способы ее обеспечения.
91. Контроль как способ обеспечения законности.
92. Обжалование решений органов исполнительной власти.
93. Виды государственного контроля.
94. Контрольные полномочия органов законодательной власти.
95. Контрольные полномочия органов исполнительной власти.
96. Контрольные полномочия органов судебной власти.

97. Роль коммуникаций в системе управления.
98. Виды коммуникаций как социальной (гуманитарной) технологии в управлении.
99. Информация как фактор оптимизации системы управления.
100. Информация как управленческая категория.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Абросимова, М. А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении / М.А. Абросимова. - М.: КноРус, 2017. - 248 с.

3. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление. Учебник / И.А. Василенко. - М.: Юрайт, 2015. - 494 с.

5. Гимазова, Ю. В. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Ю.В. Гимазова. - М.: Юрайт, 2014. - 464 с.

6. Государственное и муниципальное управление / С.Ю. Наумов и др. - М.: Дашков и Ко, 2017. - 556 с.

7. Государственное и муниципальное управление. - М.: ИНФРА-М, 2016. - 416 с.

9. Государственное и муниципальное управление. Шпаргалка. - М.: Окей-книга, 2016. - 498 с.

10. Ершов, В. А. Государственное и муниципальное управление / В.А. Ершов. - М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2017. - 256 с.

11. Игнатов, В. Г. Государственное и муниципальное управление / В.Г. Игнатов. - Москва: СПб. [и др.]: Питер, 2016. - 480 с.

13. Кабашов, С. Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления / С.Ю. Кабашов. - М.: Дело, 2015. - 216 с.

14. Коробко В.И. Экономика муниципального хозяйства: учебн. пособие для бакалавров и магистров/ Коробко В.И. — М.: АНО ВО «Институт непрерывного образования», 2016. — 225с.

15. Краткий курс по государственному и муниципальному управлению. - М.: Окей-книга, 2014. - 128 с.

16. Холопов, В. А. Государственное и муниципальное управление / В.А. Холопов. - М.: Феникс, 2016. - 368 с.

17. Яновский, В. В. Введение в специальность "Государственное и муниципальное управление" / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. - М.: КноРус, 2017. - 200 с.

18. Яновский, В. В. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. - М.: КноРус, 2017. - 200 с.

Курс лекций для бакалавров

Коробко Владимир Иванович

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Подписано в печать 18.12.2017.

Формат 60*84 1/16 Печ.л. 11,94.

Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии

ООО «ПКФ «СОЮЗ–ПРЕСС»

150062, г. Ярославль, пр-д Доброхотова, 16-158

Тел. (4852) 58-76-39, 58-76-33