

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

С. С. РЫБАКОВА

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть 1

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева» в качестве учебного пособия для обучающихся по основной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

САМАРА

Издательство Самарского университета

2020

УДК 342(075)
ББК 67.401я7
Р930

Рецензенты: канд. экон. наук, доц. Н. Д. Д у б р о в и н а,
д-р полит. наук, доц. И. В. А н д р о н о в а

Рыбакова, Светлана Сергеевна

Р930 Система государственного и муниципального управления.

Часть 1: учебное пособие / *С.С. Рыбакова*. – Самара: Издательство Самарского университета, 2020. – 76 с.

ISBN 978-5-7883-1486-0 (Ч.1)

ISBN 978-5-7883-1500-3

Учебное пособие предназначено для закрепления у студентов полученных теоретических знаний и практических навыков, освоенных компетенций по курсу «Система государственного и муниципального управления».

Предназначено для изучения дисциплины «Система государственного и муниципального управления»: подготовки к практическим занятиям, текущей проверке знаний. Рекомендовано студентам, обучающимся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

Подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления.

УДК 342(075)
ББК 67.401я7

ISBN 978-5-7883-1486-0 (Ч.1)
ISBN 978-5-7883-1500-3

© Самарский университет, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ.....	4
СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ (ТЕМ) ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ	6
УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ.....	8
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ	61
САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТА	65

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

1.1. Цели и задачи изучения дисциплины (модуля)

Цель: сформировать и развить у обучающихся теоретические знания и практические навыки в области государственного и муниципального управления, а также знания, умения и навыки, необходимые выпускнику, освоившему настоящую программу бакалавриата, для нахождения организационно-управленческих решений в профессиональной деятельности, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений.

Задачи дисциплины:

- теоретическое освоение бакалаврами знаний в области государственного и муниципального управления;
- выработать умение анализировать происходящие процессы в государственном управлении в современных условиях и дать оценку его эффективности;
- научить бакалавров правильно использовать понятийный аппарат данного курса.

1.2. Перечень формируемых компетенций и требования к уровню подготовки обучающегося, завершившего изучение данной дисциплины (модуля)

Общепрофессиональная компетенция (ОПК):
способность находить организационно-управленческие решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого

решения и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений (ОПК 2):

- **знать:** виды управленческих решений и методы их принятия; принципы построения организационных структур и распределение функций в системе государственного и муниципального управления;
- **уметь:** принимать организационно-управленческие решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения в системе государственного и муниципального управления;
- **владеть:** навыками реализации основных управленческих функций (принятия решений); организации, мотивирования и контроля в системе государственного и муниципального управления.

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ (ТЕМ) ИЗУЧАЕМОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Тема 1. Становление системы организации государственной власти в России (1990–2000-е гг.)

Код компетенции: ОПК 2

Этапы становления новой российской государственности. Виды органов государственной власти, их систем. Общая характеристика правового статуса органов государственной России в начале XX века. Система органов государственной власти в советский период. Советы.

Тема 2. Система органов государственной власти Российской Федерации

Код компетенции: ОПК 2

Основные характеристики органов государственной власти. Разновидность органов государственной власти РФ. Структура системы органов управления РФ. Президент, Администрация Президента. Законодательная власть. Исполнительная власть. Судебная власть. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Тема 3. Конституционные и законодательные основы государственной власти в субъектах РФ

Код компетенции: ОПК 2

Конституционные основы построения и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ. Организация исполнительной государственной власти субъектов РФ.

Тема 4. Федеральные органы исполнительной власти в России

Код компетенции: ОПК 2

Правительство Российской Федерации. Министерства Российской Федерации. Федеральные службы России и федеральные агентства.

Тема 5. Государственные служащие в системе государственного управления

Код компетенции: ОПК 2

Природа и сущность государственной службы.
Государственная служба в системе государственного управления.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы. Виды государственной службы Российской Федерации

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ТЕМА 1. Становление системы организации государственной власти в России (1990–2000-е гг.)

Перечень рассматриваемых вопросов:

- Этапы становления новой российской государственности. Виды органов государственной власти, их систем.
- Общая характеристика правового статуса органов государственной России в начале XX века.
- Система органов государственной власти в советский период. Советы.

Процесс становления новой российской государственности начал свой путь с началом принятия Верховным Советом РСФСР Декларации о суверенитете России (1990 г.) и выборами первого российского президента (12 июня 1991 г.). С распадом СССР (декабрь 1991 г.) статус Российской Федерации как независимого суверенного государства стал юридической и фактической реальностью.

После роспуска СССР начинается процесс ликвидации структур власти и управления СССР, передача их собственности соответствующим ведомствам республик. 21 апреля 1992 г. изменяется официальное наименование государства: Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика переименовывается в Российскую Федерацию - Россию. Вместе с тем РФ продолжала оставаться республикой Советов, с изменениями, осуществленными в предшествующие годы.

В 1992 г. начинается противостояние Президента России и советского парламента. Президент Ельцин, взявший под свою

опеку правительство Черномырдина, предложил законодателям сделать выбор: или заключить соглашение с исполнительной властью на основе признания ее права проводить прежний курс, или организовывать всенародный референдум, который был призван решить вопрос о вручении властных полномочий, передать их Президенту или законодателям.

Конфликтная ситуация между исполнительной и законодательной властью определила вектор развития российской политики и в 1993 г. В данный период особо остро проявилось и личностное противостояние Президента Ельцина, с одной стороны, и председателя Верховного Совета Хасбулатова, вице-президента Руцкого, с другой стороны. Этот конфликт вёл всю и без того хрупкую российскую государственность в тупик, также Б.Н. Ельцин проявлял полное игнорирование решений парламента.

В марте 1993 г. состоялся Чрезвычайный Съезд народных депутатов, на котором предпринимается попытка отстранить президента от должности с помощью процедуры, известной как импичмент. Однако этого сделать не удалось. После неудачной попытки импичмента Съезд согласился на проведение референдума о доверии Президенту и поддержке проводимой им социально-экономической политики, а также о досрочном проведении выборов президента и народных депутатов. 25 апреля 1993 г. данный референдум состоялся. По итогу референдум не принес решительного перевеса ни Президенту, ни одной из ветвей власти. Его результаты были таковы: за доверие Президенту высказалось 58,7%, за досрочные выборы Президента проголосовало 31,7% избирателей, за досрочные выборы народных депутатов – 43,1%.

Результат референдума подтолкнул президента действовать более решительно. В мае 1993 г. был опубликован президентский

проект Конституции, в это же время выходит Указ президента «О мерах по завершению подготовки новой Конституции РФ». Согласно ему, за основу брался проект президента, а дальнейшую работу над ним с учетом поправок должно осуществлять Конституционное совещание. В июне 1993 г. проект Президента был одобрен Конституционным совещанием. Практически одновременно другой проект Конституции принимается Верховным Советом в первом чтении. Далее проекты были направлены субъектам РФ на рассмотрения. Конфликт между противоборствующими сторонами еще более обострился.

21 сентября 1993 г. Президент подписывает Указ №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором говорится о прекращении деятельности Съезда и Верховного Совета и о проведении выборов в новый парламент – Федеральное собрание, состоящее из двух палат. Конституционный суд провел срочное заседание, по итогу которого внес заключение о том, что Указ №1400 нарушает Конституцию и является основанием для отрешения Президента от должности. Верховный Совет и съезд народных депутатов охарактеризовали указ Президента как акт государственного переворота, в связи с чем приняли решение об отстранении Ельцина от власти и передаче его полномочий вице-президенту Руцкому.

После этого народные депутаты отказались покидать здание Верховного Совета, которое уже было блокировано силами МВД. Президент вводит в Москве чрезвычайное положение, в город вводятся войска и спецподразделения. 4 октября 1993 г. Ельцин отдает приказ об обстреле из танковых орудий здания Верховного Совета. После этого Белый дом был взят под контроль силами Президента. Только по официальным данным в ходе вооруженного конфликта погибло более 150 человек, по свидетельствам

защитников парламента – 1500 человек. Ответственность за развязку политического кризиса, поставившего Россию на грань гражданской войны, полностью лежит на Ельцине и его сторонниках.

7 октября 1993 г. принимаются указы Президента, которые определяли новый порядок назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального подчинения. Был отменен порядок избрания глав администраций, теперь они назначались Президентом по представлению председателя Совета Министров. Другой указ от 9 октября 1993 г. предусматривал, что в краях, областях и иных субъектах РФ вместо Советов население избирает собрания, думы.

Ельцинское окружение понимало необходимость легализации всего содеянного через поддержку населения. Именно поэтому было принято решение проводить выборы в нижнюю палату нового парламента – Федерального собрания. 12 декабря 1993 г. прошли выборы в Государственную Думу первого созыва. Было получено требуемое большинство голосов от принявших участие в референдуме по Конституции. Новая Конституция РФ вступала в действие с момента ее опубликования 25 декабря 1993 г.

Выборы в новый российский парламента и принятие Конституции РФ окончательно деформировали советскую государственную систему. С этого момента начинается этап становления новой системы органов власти управления. Согласно Конституции 1993 г. система государственной власти включает в себя федеральные органы трех самостоятельных ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, территориальные органы федеральной власти, а также законодательные

(представительные), исполнительные и судебные органы власти субъектов РФ.

Государственную власть в РФ осуществляет Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ.

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Главой Российского государства и исполнительной ветви власти является Президент РФ. Президент наделяется значительными законодательными полномочиями.

Представительным и законодательным органом РФ является Федеральное собрание – Парламент РФ, состоящий из двух палат (верхней и нижней) – Совета Федерации и Государственной Думы.

Порядок формирования Совета Федерации с 1993 г. не менялся и в настоящее время в него входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ – от законодательной и исполнительной власти. Согласно последним изменениям (2008 г.) представитель от исполнительной власти должен быть депутатом представительных органов субъектов Федерации. В первые Государственные Думы половина депутатов (225 чел.) избиралась по партийным спискам, половина (225 чел.) – по одномандатным округам. В 2007 г. впервые в Государственную Думу пятого созыва депутаты избирались только по партийным спискам.

Исполнительную власть непосредственно осуществляет Правительство РФ. Председатель Правительства РФ назначается

Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Судебная власть в Российской Федерации представлена Конституционным судом РФ, Высшим арбитражным судом, Верховным судом и системой общих судов.

Контрольные вопросы:

1. Каким был процесс становления новой российской государственности, его этапы и особенности?
2. Какие были отношения между Президентом России и советским парламентом в 90-е г.?
3. Каким был вектор развития российской политики и в 1993 г.?
4. С какого момента началась деформация советской государственной системы?
5. Кто осуществляет Государственную власть в РФ в соответствии с Конституцией 1993 г.?

ТЕМА 2. Система органов государственной власти Российской Федерации

Перечень рассматриваемых вопросов:

- Основные характеристики органов государственной власти.
- Разновидность органов государственной власти РФ.
- Структура системы органов управления РФ.
- Президент, Администрация Президента.
Законодательная власть. Исполнительная власть. Судебная власть.
- Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные органы – это часть государственного аппарата, наделенная государственно-властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию по уполномочию государства в установленном им порядке. Органы государственной власти характеризуются следующими чертами:

- наделены государственно-властными полномочиями;
- образуются и действуют в установленном государством порядке;
- уполномочены государством осуществлять его задачи и функции;
- являются составной частью единой системы органов государственной власти Российской Федерации.

В своей совокупности государственные органы Российской Федерации образуют единую систему. Согласно Конституции (ст.11), в нее входят органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов. Единство системы государственных органов Российской Федерации обусловлено тем, что эта система основывается на государственной целостности России, на единстве системы государственной власти. Единство системы проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. В соответствии со ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание, Правительство и суды Российской Федерации. Каждый из этих видов органов власти представляет собой фактически подсистему единой системы государственных органов Российской Федерации.

Президент, согласно ст.80 Конституции, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет общее руководство деятельностью Правительства и других звеньев исполнительной власти, с органами которой он связан наиболее тесно.

Многогранность работы Президента, широчайший спектр его деятельности, необходимость постоянного контроля исполнения решений главы государства, эти и другие факторы предполагают существование специального органа, создающего условия для реализации Президентом его конституционных полномочий. Таким органом является Администрация Президента. Администрация Президента обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации Президентом его конституционных полномочий. Это выражается, в частности, в подготовке законопроектов для внесения их Президентом в Госдуму в порядке законодательной инициативы. Администрация готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, иных документов, в том числе проектов ежегодных посланий Президента Федеральному собранию.

Администрация контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады; обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, а также с государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

В Администрации анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире; обращения граждан; предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обрабатываемых материалов готовятся доклады Президенту.

За время существования структура и состав Администрации Президента многократно менялись. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент. Непосредственно управляет работой Администрации ее глава – Руководитель Администрации.

В соответствии с этим указом у Руководителя Администрации есть два заместителя. Высокопоставленными должностными лицами Администрации являются также пресс-секретарь Президента, руководитель протокола Президента, помощники и советники главы государства, полномочные представители Президента в органах государственной власти, уполномоченный Российской Федерации при Европейском суде по правам человека, руководители самостоятельных подразделений Администрации. Полномочные представители Президента в федеральных округах также входят в состав Администрации и подчинены ее Руководителю. Администрация обеспечивает работу президентских полпредов во всех федеральных округах.

К числу самостоятельных подразделений относятся различные управления, а также ряд подразделений равного с ними уровня, такие как Канцелярия Президента Российской Федерации, Референтура Президента Российской Федерации, аппарат Совета Безопасности, Геральдический совет при Президенте Российской Федерации, Секретариат руководителя Администрации, Аппарат советников Президента Российской Федерации и другие.

Администрация обеспечивает деятельность Государственного совета, иных советов и комиссий при Президенте. В президентской Администрации насчитывается около двух тысяч государственных служащих.

Администрация Президента – государственный орган, но при этом органом власти не является. Материально-техническим и финансовым обеспечением деятельности Президента и его Администрации занимается Управление делами Президента – самостоятельный федеральный орган исполнительной власти. Управление делами не входит в состав Администрации.

Органы законодательной власти – это Федеральное собрание Российской Федерации, народные собрания, государственные собрания, законодательные собрания республик в составе Российской Федерации; думы, законодательные собрания, областные собрания и другие законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и никаким другим способом формироваться не могут. В своей совокупности они составляют систему представительных органов государственной власти Российской Федерации. Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные (субъектов Федерации).

К органам исполнительной власти относятся Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – президенты и главы администраций субъектов Российской Федерации, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие

ведомства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством Российской Федерации. Для органов исполнительной власти характерно то, что они образуются (назначаются) соответствующими руководителями исполнительной власти – президентами или главами администраций. Органы исполнительной власти выполняют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер. Органы исполнительной власти делятся на федеральные и субъектов Федерации.

Органы судебной власти. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных настоящим Федеральным конституционным законом, не допускается.

В Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации;
- кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды,

военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

- арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Особую группу государственных органов, не относящуюся ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти, образуют органы прокуратуры.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Организация регионального управления в России и характер использования местными властями социальных технологий регулирования общественно-экономических процессов сегодня в значительной мере предопределены нормативными отношениями между центром и субъектами Федерации.

В настоящем Федеральном законе термины "исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации" и "органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации" используются в одном значении.

Согласно Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как равноправных субъектов в их отношениях с федеральными органами государственной власти.

В России существует единая системы государственной власти, это означает, что федеральная власть распространяется на всю ее территорию. Кроме того, на территорию каждого субъекта Российской Федерации распространяется государственная власть этого субъекта, носящая региональный характер. Отдельным субъектам Российской Федерации могут быть предоставлены такие права, которыми не располагают другие субъекты РФ, т. к. Конституция создает правовую основу для разграничения полномочий и предметов ведения государства и регионов, которые конкретизируются в индивидуальных договорах между Российской Федерацией и ее субъектами. В связи с эти Конституция не устанавливает систему органов государственной власти субъектов Федерации. Она предоставляет возможность субъектам самостоятельно определять их, требуя лишь соответствия системы региональных органов государственной власти основам конституционного строя и общим принципам организации государственной власти в стране.

Представительными (законодательными) органами государственной власти в субъектах Федерации являются думы, собрания и т.п. Органами исполнительной власти выступают администрации (правительства). Деятельностью администрации руководит глава администрации (губернатор), а его первый заместитель иногда является главой правительства. В систему исполнительной власти области, края входят отраслевые и территориальные органы управления и иные органы, создаваемые главой администрации, который самостоятельно определяет их компетенцию и утверждает Положение о них.

Региональные органы власти разделяются также на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Общей характерной чертой для всех субъектов Российской Федерации является то, что их законодательные органы государственной власти состоят из депутатов, избираемых населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более пяти лет.

Главы исполнительной власти субъектов Федерации избираются органами законодательной власти субъекта по представлению Президента России.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

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

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в настоящий Федеральный закон, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - договоры о разграничении полномочий) и принятия федеральных законов устанавливаются настоящим Федеральным законом.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам.

Контрольные вопросы:

1. Дайте характеристику органам государственной власти.
2. Что составляет единую систему государственных органов Российской Федерации?
3. Какова основная особенность органов законодательной власти?

4. Назовите органы исполнительной власти Российской Федерации.

5. Для каких целей создана Администрация Президента?

6. Кто устанавливает систему органов государственной власти субъектов Федерации?

7. Охарактеризуйте взаимоотношения между государственными органами федеральными и региональными.

ТЕМА 3. Конституционные и законодательные основы государственной власти в субъектах РФ

Перечень рассматриваемых вопросов:

– Конституционные основы построения и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ.

– Организация исполнительной государственной власти субъектов РФ.

Россия – федеративное государство, состоящее из его субъектов. Субъекты РФ – это государственно-правовые образования (общности), образующие в совокупности Российскую Федерацию. Статья 67 Конституции РФ устанавливает, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов», а также внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними.

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ устанавливает таким образом шесть видов субъектов РФ: республика в составе РФ, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Все они равноправны в отношениях с федеральными органами власти. Однако в государственно-правовом статусе субъектов РФ разных видов имеются определенные различия, установленные Конституцией РФ, Федеративным договором, а также специальными договорами между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами. Так, из всех субъектов РФ только республики могут принимать собственные конституции, тогда как другие должны принимать уставы субъекта РФ.

Конституция России в 1993 г. в гл. 3 «Федеративное устройство» определила 89 субъектов Федерации (ст. 65). В настоящий момент в результате объединения ряда регионов (Пермский край, Забайкальский край и др.) и присоединения Республики Крым их стало 85. В основном законе страны сказано, что границы между субъектами не могут быть изменены без их взаимного согласия.

Федеративная Конституция определяет полномочия (предметы ведения) Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституционно полномочия субъектов РФ не определены. Статьи 71—72 Конституции РФ определяют предметы ведения Российской Федерации — 18 основополагающих позиций и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ — 14 позиций. Все, что находится вне этих сфер государственного управления, находится в ведении субъектов РФ. Полномочия субъектов РФ определяются региональным законодательством (конституциями и уставами).

Особое внимание в Конституции страны уделяется вопросам обеспечения и укрепления государственного единства и единства органов государственной власти Российской Федерации как суверенного государства. Например, в ст. 5 Конституции сказано: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы органов государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Статья 76 устанавливает: «Вне предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов». «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон».

Конституционные основы построения и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ. Статья 11 Конституции РФ определяет, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Статья 77 Конституции РФ утверждает: «...система органов государственной власти республик, краев, областей... устанавливается субъектами Российской Федерации»

самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом». Вместе с тем «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации». Данной нормой конституируется наличие вертикали исполнительной власти в стране.

Организация исполнительной государственной власти субъектов РФ. Региональная государственная служба на 90% функционирует именно в исполнительных органах и их аппаратах. Конституция РФ, исходя из принципа федеративного устройства России, определила основные подходы к организации органов исполнительной власти в субъектах РФ. Согласно ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими началами их организации, установленными федеральным законодательством. Эти начала в виде общих принципов сформулированы в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

К числу общих принципов относятся:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории;

- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» закрепляют основополагающие начала построения системы государственной власти субъектов РФ, гарантируя их определенное единообразие. Они позволяют учитывать специфику субъектов РФ и тем самым сочетать единство и разнообразие в организации их законодательных и исполнительных органов.

Полномочия субъектов РФ по организации собственной системы органов исполнительной власти конкретизируются в их конституциях и уставах.

Полномочия дают право:

- разрабатывать и принимать соответствующие акты, являющиеся правовой основой системы органов исполнительной власти субъектов Федерации;

- самостоятельно избирать организационно-правовые формы органов исполнительной власти, устанавливать их структуру, распределять функции и компетенцию между различными видами органов;
- проводить мероприятия по образованию органов исполнительной власти (выборы, формирование, назначение и т.п.);
- осуществлять политико-правовое, организационное и ресурсное обеспечение деятельности такой системы органов исполнительной власти.

Принцип единства исполнительной власти в Российской Федерации не исключает разнообразия в устройстве органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Это разнообразие обусловлено не только историческими, национальными, культурными и иными традициями, но, прежде всего, конституционно-правовыми различиями в положении таких субъектов.

1. В организации исполнительной власти *республик – субъектов РФ* отражаются специфические черты их конституционного положения и особенностей исторического развития. Основными элементами их системы на уровне органов общей компетенции являются единоличный орган – глава исполнительной власти (президент, председатель правительства) и коллегиальный орган – правительство республики. На уровне государственных органов специальной компетенции (отраслевых и межотраслевых) наиболее распространенными организационно-правовыми формами в республиках являются министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления, управления.

Наиболее типичные модели, характеризующие организацию исполнительной власти в республиках – субъектах РФ, следующие:

- система органов исполнительной власти возглавляется президентом, который одновременно является главой исполнительной власти и председателем правительства (Республика Крым, Республика Бурятия и Республика Тува). Правительство формируется президентом, который руководит его деятельностью;
- система органов исполнительной власти копирует модель, характерную для федерального уровня. Президент выведен за пределы традиционной концепции разделения властей, которая тем не менее находит закрепление в конституциях республик в качестве одной из основ конституционного строя. Президент является главой республики, назначает председателя правительства с согласия представительного органа, а правительство формируется президентом по представлению его председателя (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия);
- система органов исполнительной власти, в которой президент является главой республики и главой исполнительной власти. Председатель правительства назначается и освобождается от должности президентом с согласия представительного органа, а по его предложению президент назначает и освобождает членов правительства (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания);

- система органов исполнительной власти характеризуется отсутствием института президента (Республики Карелия, Хакасия).

2. Организация исполнительной власти в *краях, областях, городах федерального значения, автономной власти, автономных округах* менее разнообразна, чем в республиках. Исполнительная власть в этих субъектах реализуется администрацией (правительством), руководство которой осуществляет на принципах единоначалия ее глава – губернатор, глава администрации, мэр. Глава администрации – это высшее административное должностное лицо, осуществляющее функции и полномочия главы исполнительной власти в системе исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

3. Его взаимоотношения с администрацией (правительством) субъекта РФ могут быть представлены тремя основными моделями:

- губернатор непосредственно осуществляет исполнительную власть, руководя прямо подчиненными ему отраслевыми и функциональными подразделениями администрации (Тюменская область, Сахалинская область и др.);
- глава администрации (губернатор) осуществляет исполнительную власть через формируемый им самостоятельный орган общей компетенции – правительство или администрацию субъекта РФ. Этот орган может возглавляться должностным лицом, назначаемым губернатором – председателем правительства первым заместителем главы администрации, вице-губернатором

(Московская, Мурманская, Тульская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ);

- губернатор, мэр непосредственно возглавляют орган общей компетенции – правительство или администрацию субъекта РФ (Москва, Краснодарский, Ставропольский края, Липецкая, Самарская, Саратовская области и др.). При этом правительство и отраслевые органы исполнительной власти формируются губернатором, мэром, а контрольные функции законодательной власти существенно ограничены.

В федеральном законодательстве особо подчеркивается, что глава исполнительной власти республик, краев и областей по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ. По действующему законодательству главы субъектов РФ могут быть отстранены от замещаемых должностей президентом страны в любой момент.

В систему органов исполнительной государственной власти (администрации) субъектов РФ, руководимую главой исполнительной власти (президентом республики, председателем правительства, главой администрации, губернатором области), входят:

- органы исполнительной власти общей компетенции – правительство или администрация. Заместители главы правительства или администрации являются, как правило, руководителями ключевых ведомств субъекта РФ либо курируют деятельность нескольких ведомств. В состав правительства могут входить президент республики (Республика Коми), губернатор, вице-губернатор (Вологодская область);

- государственная администрация субъекта РФ, включающая органы исполнительной власти специальной компетенции в республиках и ряде краев и областей – министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты и т.д. В иных субъектах – комитеты, департаменты, управления, отделы. Они могут быть двух видов: 1) органы совместного подчинения, входящие в систему федеральной государственной администрации и одновременно подчиняющиеся главе исполнительной власти субъекта РФ (органы внутренних дел, финансов, управления государственным имуществом, социальной защиты населения); 2) органы государственной администрации субъекта РФ, строящие свои отношения с федеральными органами исполнительной власти на основе методических рекомендаций и соглашений (органы образования, здравоохранения, культуры и т.д.);

- территориальные органы исполнительной власти субъекта РФ общей или специальной компетенции. Территориальные органы общей компетенции (префекты, управляющие и т.д.) осуществляют исполнительную власть на территории административных округов, объединяющих несколько административно-территориальных единиц (районов в городе, районов и городов). Главы административных округов по должности входят в состав правительства субъекта РФ (Москва, Ленинградская область). Система исполнительной власти субъекта РФ имеет свои особенности; например, в Свердловской области администрация управленческих округов имеет статус территориальных межотраслевых органов государственной

власти и координирует на своей территории деятельность ведомств субъекта РФ. Все эти органы создаются не как органы административно-территориальных единиц, а как органы субъекта РФ на местах. К органам специальной компетенции относятся территориальные органы в городах и районах, представляющие отраслевые и межотраслевые ведомства субъекта РФ.

Контрольные вопросы:

1. Какие виды субъектов РФ установлены Конституцией РФ?
2. Сколько субъектов в РФ существует на сегодняшний день?
3. Перечислите субъекты РФ.
4. Каковы особенности организации исполнительной государственной власти в субъектах РФ?
5. Назовите конституционные основы построения системы органов государственной власти субъектов РФ?

ТЕМА 4. Федеральные органы исполнительной власти в России

Перечень рассматриваемых вопросов:

- Правительство Российской Федерации.
- Министерства Российской Федерации.
- Федеральные службы России и федеральные агентства.

Органы исполнительной власти. Исполнительная власть составляет в государстве наиболее разнообразную и разветвленную систему. Исполнительные органы осуществляют государственное управление во исполнение законов, принятых парламентом. Все

действия и акты соответствующих органов основываются на законе, направлены на исполнение закона и не должны ему противоречить.

Особенность исполнительных органов состоит в том, что они объединены в строго иерархическую систему с жесткой подчиненностью. Эта система опирается на значительные людские, материальные, финансовые ресурсы, в отношении которых должностные лица имеют распорядительные полномочия. Помимо этого, исполнительная власть опирается на силовые структуры (армия, полиция и т.д.), и при недостаточном контроле со стороны общества возможна узурпация исполнительными органами полноты власти.

Согласно мировой практике исполнительная власть ответственна перед законодательной (представительной) властью и выполняет распорядительные регулирующие и контрольные функции. Распорядительные функции распространяются на государственный сектор, субъекты естественных монополий, акционерные общества с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству. Регулирование осуществляется мерами финансовой, кредитной, инвестиционной политики. При этом распорядительные и регулирующие полномочия далеко не совпадают. Там, где это необходимо, действует государственный надзор и контроль. Исполнительная власть выступает с законодательной инициативой, издает собственные нормативные правовые акты.

Конституционные полномочия Президента РФ свидетельствуют о наличии у главы государства функций исполнительной власти. Он формирует высшую исполнительную власть, не являясь ее субъектом, осуществляет руководство

внутренней и внешней политикой. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию формулируют основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Президент в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Правительство РФ координирует деятельность подведомственных Президенту РФ федеральных органов исполнительной власти.

Установленная Указом Президента РФ структура федеральных органов исполнительной власти служит инструментом проведения политических и экономических реформ, осуществления полномочий государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Правительство действует на основе указов Президента, и в случае противоречия актов Правительства РФ Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- Правительство РФ;
- министерства РФ;
- другие федеральные органы исполнительной власти.

Правительство РФ осуществляет самостоятельно государственную власть наряду с Президентом, парламентом, судами и органами власти субъектов РФ.

Правительство РФ является высшим федеральным органом исполнительной власти, т.е. руководит большинством сфер и отраслей управления, обеспечивает общее экономическое, социально-культурное развитие страны, правомочно решать вопросы государственного управления, отнесенные Конституцией и федеральными законами к ведению России.

Правовое положение Правительства РФ, его состав и порядок формирования определяются Конституцией и федеральными законами. В своей деятельности Правительство РФ руководствуется также указами и распоряжениями Президента РФ.

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Правительство может подать в отставку, которую Президент принимает или отклоняет. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, после чего Президент решает, согласиться с решением Государственной Думы и объявить об отставке Правительства либо нет. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, то Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Конституция РФ определяет круг высших должностных лиц, которые входят в состав Правительства РФ. Это – Председатель Правительства, заместители Председателя и федеральные министры. На практике в состав Правительства включаются должностные лица, не возглавляющие какие-либо министерства, а получившие ранг министра в соответствии с Указом Президента.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Ответственность Президента за персональный состав и структуру Правительства с парламентом не разделена. Президент формирует Правительство и этим уже берет на себя ответственность за его работу. Отставка всего состава или некоторых министров в определенных ситуациях может квалифицироваться как исправление ошибок при формировании Правительства.

В СССР правительство формировал парламент – Верховный Совет. Почти во всех странах западной демократии высшая исполнительная власть формируется парламентом, что обеспечивает более эффективный контроль над ней. Премьер становится ответственным не перед одним лицом, а перед партией, выигравшей выборы. Процедура назначения премьера включает проведение консультаций с победившими на выборах партиями; только после этого производится выбор кандидатуры.

В России есть небольшой опыт функционирования правительства, сформированного при активном участии парламента, это правительство во главе с Е.М. Примаковым (конец 1998 – начало 1999 гг.).

Правительство РФ:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- проводит единую государственную экономическую политику, политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- реализует меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, внешней политики РФ;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по национальной, региональной политике, сотрудничеству с государствами — участниками СНГ и другими странами.

На Правительство возлагается обязанность обеспечения нормальной работы всех органов исполнительной власти на территории России, министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ осуществляет руководство и координацию работы исполнительных органов субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Деятельность Правительства осуществляется по трем основным направлениям:

1. Стратегическое планирование.
2. Нормотворчество.
3. Оперативное управление.

Правительство определяет экономическое и социальное содержание стратегии. Для этого проводятся теоретический анализ, моделирование ситуаций, долгосрочное прогнозирование; привлекаются представители отечественной и зарубежной науки и практики.

Нормотворчество выражается в подготовке законопроектов для внесения в Государственную Думу и принятии постановлений по вопросам экономического и социального развития страны. При этом качеству документов уделяется первостепенное внимание, в противном случае приходится только что принятые законы пересматривать, вносить в них изменения. Основную часть нормативных актов законодатели обычно принимают по предложению исполнительной власти.

Оперативную работу составляют ежедневно принимаемые решения, рассмотрение вопросов на заседаниях комиссий, по поручениям вице-премьеров и Правительства. Подготовка и принятие решений проходят несколько ступеней (стадий): министерство – министр – руководитель аппарата Правительства – департаменты аппарата Правительства – секретариаты вице-премьеров Правительства – вице-премьер – Председатель Правительства. Самостоятельно, без согласования на других ступенях, довести проект до последней верхней ступени практически нельзя, так как на каждой стадии процесс согласования может прерваться, а инициатива – отклониться.

Заседания Правительства проводятся его Председателем не реже одного раза в месяц и носят открытый характер. Отдельные вопросы могут рассматриваться и на закрытых заседаниях.

Рабочим органом Правительства РФ является его аппарат, который обеспечивает деятельность Правительства РФ и

осуществляет контроль за исполнением принятых решений. Аппарат Правительства кроме департаментов включает секретариаты премьер-министра и вице-премьеров.

Он функционирует по трем направлениям:

1. Экспертная оценка входящих проектов.
2. Документооборот (контроль за движением документов из министерств в Правительство и обратно и др.).
3. Кадровая работа.

Аппарат взаимодействует с министерствами, не подменяя их и не подавляя ведомственную инициативу. Не является он и просто ретранслятором идей министерств, а осуществляет их экспертную проверку.

При Правительстве РФ функционирует сеть координационных, консультативных и других органов: правительственные комиссии, федеральные комиссии при Правительстве РФ, оперативные комиссии, экспертные советы, рабочие группы, организационные комитеты.

Комиссия заслушивает на своих заседаниях руководителей органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ о ходе выполнения соответствующих решений Президента РФ и Правительства РФ. Решения комиссии оформляются протоколом и подлежат обязательному рассмотрению в срок не более одного месяца органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, предприятиями и объединениями, к которым данные решения относятся. При необходимости решения комиссии оформляются в виде постановления или распоряжения Правительства РФ. Заседания комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал по планам, согласованным с заинтересованными федеральными органами исполнительной

власти. В заседаниях участвуют руководители и ответственные работники органов исполнительной власти, руководители предприятий и объединений.

Для повышения эффективности взаимодействия с палатами Федерального собрания, усиления роли Правительства и федеральных органов исполнительной власти в законодательном процессе Правительство РФ образовало свое полномочное представительство в Федеральном собрании. В его состав входят полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе, полномочный представитель в Совете Федерации, статс-секретари – заместители министров и других руководителей федеральных органов исполнительной власти. Они участвуют в заседаниях палат, в работе комитетов и комиссий парламента.

К организационным формам федеральной исполнительной власти относятся министерство РФ, федеральная служба, федеральное агентство, иные федеральные органы исполнительной власти. В пределах своей компетенции Правительство РФ утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти, устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, назначает и освобождает заместителей министров, руководителей иных федеральных органов и их заместителей, утверждает членов коллегий министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Министерство РФ является органом исполнительной власти, осуществляющим руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности; образуется на основании указа Президента РФ; возглавляется министром, который назначается на должность и освобождается от должности

Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр входит в состав Правительства, осуществляет государственное управление и координацию деятельности в подчиненной ему отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и функций.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ. Федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ. Постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и положением о министерстве, утвержденном Президентом или Правительством РФ.

Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. В министерстве образуется совещательный орган – коллегия в составе министра, его заместителей по должности, руководящих работников и специалистов министерства, ученых, представителей других организаций. Решения коллегии оформляются протоколами и реализуются при необходимости приказами министра.

Структуру министерства составляют руководство (министр, его заместители, коллегия), департаменты, отделы и иные подразделения. Департамент координирует и регулирует одно из крупных направлений экономической, социально-экономической и других видов деятельности государства, решает проблемы федерального или отраслевого значения при высоком уровне автономности в пределах функций соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Министерство является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба РФ и своим наименованием.

Федеральные службы России и федеральные агентства осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу возглавляет руководитель федеральной службы, агентство – генеральный директор федерального агентства.

Назначение на должность и освобождение от должности руководителей федеральных служб и федеральных агентств, кроме руководителей федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами, осуществляются Правительством РФ. Руководители федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ, утверждаются Президентом РФ, а о других федеральных органах исполнительной власти – Правительством РФ. Наименования федеральных органов исполнительной власти определяются в соответствии с их структурой, утверждаемой указом Президента РФ.

Федеральные службы и агентства могут непосредственно быть подчинены Президенту РФ, Правительству РФ или входить в состав министерств.

Постановлениями Правительства РФ устанавливаются предельная численность аппарата министерств в центре и по территориям, фонд оплаты труда, количественный состав коллегии, число заместителей министра, в том числе первых. Финансирование расходов на содержание центрального аппарата и территориальных органов осуществляется за счет федерального бюджета по статье «Государственное управление».

Определяется количество высших и главных должностей государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти. Количество ведущих должностей государственных служащих должно составлять не более 10%, старших – 40% общей численности работников этих органов. Штатная численность департамента не может быть менее 35 единиц, управления – менее 20, отдела – менее 10, отдела в составе департамента (управления) – не менее 5 единиц. В департаменте и управлении не может быть менее трех отделов.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Они могут также передавать органам исполнительной власти субъектов РФ осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. В пределах ведения и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов

РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ.

Для усиления координации деятельности органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ при ведущих министерствах и ведомствах образованы советы, действующие в качестве совещательных органов. Они включают руководящих работников министерств, ведомств и представителей органов исполнительной власти субъектов РФ.

Контрольные вопросы:

1. В чем заключается особенность исполнительных органов власти?
2. Какие высшие должностные лица входят в состав Правительства РФ?
3. Какие обязанности возлагаются на Правительство РФ?
4. Какими законодательными актами в своей деятельности руководствуется Министерство РФ?
5. Перечислите функции, возложенные на федеральные службы и федеральные агентства России?

ТЕМА 5. Государственные служащие в системе государственного управления

Перечень рассматриваемых вопросов:

- Природа и сущность государственной службы.
- Государственная служба в системе государственного управления.

– Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы.

– Виды государственной службы Российской Федерации.

Природа и сущность государственной службы.

Государственная служба Российской Федерации, формируемая как социальный институт, призвана опираться на принципы взаимодействия государства и общества, соблюдения гражданских свобод и прав человека.

Демократический социально-правовой характер государственной службы проявляется в том, что она вступает в контакт с гражданским обществом и представляет государство в его действиях по защите общественных интересов в целом и человека – как отдельной личности. Государственные службы нацелены, прежде всего, на обеспечение реализации функций власти, политики, управления.

Как *институциональное понятие* государственная служба отличается многогранным и сложным содержанием, выражает важное и противоречивое общественное явление. Характеристики государственной службы как одного из социальных институтов определяются особенностями конкретного общества, его политическим развитием, традициями, государственным устройством. Институционализация государственной службы отражает существующие в данном обществе экономические, политические, духовные отношения и способ организации социального управления.

Понятийное *содержание государственной службы как социальной публично-правовой категории* заключается в том, что она представляет собой нормативно установленный механизм

профессионального обеспечения реализации властных полномочий по исполнению законодательства в интересах граждан, защиты их прав и свобод.

Оставаясь государственно-правовым институтом, она приобретает в своем воздействии на человека и общество социальную ориентацию, изменяющую приоритеты государственного служения. Выступая от имени государства, она становится менее директивной, но более обслуживающей общество и человека в той мере, в какой она способствует реализации его интересов, прав и свобод как гражданина и суверенной личности.

В *социальном плане* институт государственной службы представляет собой орган взаимодействия общества и государства, госаппарата и общественных структур, госслужащего и гражданина. В этом смысле система госслужбы обеспечивает выполнение функций регулятора поведения людей в различных социальных отношениях, порождаемых потребностями, интересами, склонностями, привычками, инстинктами и другими побуждениями. Именно на госслужбу возлагается решение задач по обеспечению социальных гарантий и прав граждан, определяемых Конституцией РФ и законодательством. Государственное служение обществу должно помогать человеку решать его проблемы, способствовать удовлетворению его социальных потребностей.

Государственная служба в системе государственного управления.

В любом государственно организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит и без государственных служащих. Их услуги необходимы любой стране независимо от государственного устройства, формы правления, политической системы или правящего режима. Именно

государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества мира возлагают на свои государства.

Государство как политически организованная сила, способная проводить в жизнь властные предписания, оказывает управляющие воздействия на весь ход и направленность общественных преобразований. Проводником государственного управления является государственная служба. Она выступает основным средством практической реализации задач и функций государства, обеспечивая функционирование его структур, создающих условия для нормальной жизнедеятельности общества и человека.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности, связанные с качеством государственного управления. Формирование современной, хорошо отлаженной и эффективно действующей системы государственной службы России относится к приоритетным направлениям преобразований, происходящих в административно-политической сфере.

Российскому обществу нужны квалифицированные специалисты, способные эффективно реализовывать функции государства, а точнее – государственного управления, согласно новым потребностям общественного развития. Государственным служащим принадлежит важнейшая роль в укреплении российской государственности, модернизации и стабилизации общества на основах демократии и права.

Государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и

функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах. Государственная служба является особым видом общественно-полезной деятельности. Служба всегда состоит в управлении, в осуществлении государственной деятельности в отличие от работы. У каждого служащего есть определенный статус, чего нет у каждого работника.

Предназначение государственной службы:

– Обслуживание государства (обеспечение исполнения полномочий его органов, проведение в жизнь законов, принятых в государстве и государственной политике).

– Обслуживание общества (внесение порядка и рациональной организации в социальное пространство, обеспечение прав и свобод человека, повышение качества жизни населения).

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы.

Под принципами государственной службы понимаются основные идеи, исходные положения о ее построении, организации и функционировании, выдвинутые в результате научного обобщения практики государственной службы. Принципы государственной службы устанавливают основные правила административного управления. Они положены в основу формирования и дальнейшего развития государственной службы всех ее уровней, видов и ветвей власти.

При классификации принципов государственной службы в научных целях обычно выделяют три их вида: общие (конституционные); организационные (специальные); технологические (профессиональные).

- *Конституционные* принципы вытекают из соответствующих норм Конституции РФ, касающихся государственного управления и государственной службы. В них отражены принципы организации и деятельности государства и его органов, закрепленные в Конституции.
- *Организационные* (специальные) принципы отражают механизм построения и функционирования государственного аппарата и его звеньев.
- *Профессиональные* (технологические) принципы касаются механизма и процедур прохождения государственной службы, служебной деятельности и поведения чиновников.

Каждый конкретный принцип отражает лишь какую-то одну связь-отношение, присущую государственной службе. Но вместе, будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными, они определяют организацию и функционирование государственной службы как системы.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ 2003 г. (ст. 3) не подразделяет принципы на виды или категории; он дает их перечень и формулирует девять основных принципов построения и функционирования государственной службы:

- федерализм;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;

- единство правовых и организационных основ государственной службы;
- взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. дополняет данный перечень новыми принципами, характерными для гражданской службы:

- стабильность гражданской службы;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

Принцип федерализма – конституционный; он требует единства государственной власти и государственной службы, особенно в исполнительной ветви власти. Предполагается наличие вертикали исполнительной власти в стране, которая смогла бы обеспечить высокую степень управляемости в государстве и стабильное развитие государства и общества. В Конституции РФ (ст. 77) сказано, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Пока этот принцип до конца не реализован. И это порой ведет к несогласованности действий федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ.

Принцип обеспечивает:

- единство системы государственной службы России;
- соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации в этой области.

Согласно Конституции РФ в России как федеративном государстве существует два уровня государственной власти, а значит, и два уровня государственной службы – федеральная и субъектов РФ. Они автономны и независимы друг от друга. Конституция РФ (ст. 71–73) разграничивает предметы ведения между федеральными и региональными органами государственной власти, а также определяет то, что находится в их совместном ведении. Из этого следует, что и государственная служба строится и функционирует в соответствии с этими разграничениями предметов ведения.

Вместе с тем ст. 77 Конституции РФ обязывает субъекты РФ устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительной и исполнительной власти, установленными федеральными законами.

Принцип законности является всеобщим, ориентируя государственную службу на безусловное следование требованиям Конституции и закона. В соответствии с нормами Конституции РФ (ст. 4 и 76) он указывает на то, что Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны. Федеральные законы имеют прямое действие на всей территории России.

Данное положение требует, чтобы конституции, уставы, законы субъектов РФ в полной мере соответствовали Конституции и законам Российской Федерации. Это главное требование, которое предъявляется к законодательству о государственной службе субъектов РФ. Региональное законодательство о государственной службе не должно противоречить федеральному. Правовыми нормами на основе Конституции РФ регулируются все основные стороны федеральной и региональной государственной службы: ее правовые, организационные и финансово-экономические основы, правовой статус государственных служащих, порядок поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения государственно-служебных отношений.

Принцип законности означает, что деятельность и поведение государственных служащих регулируются нормативными правовыми актами разного уровня и осуществляются в целях реализации законов и подзаконных актов в жизнь. Он требует неукоснительного соблюдения государственными служащими всех уровней власти при осуществлении своих управленческих действий законности, безусловного соблюдения Конституции РФ и других правовых актов, вплоть до своего должностного регламента.

Этот принцип включает организацию правовой подготовки государственных служащих, наличие у них определенного уровня правовых знаний и правовой культуры.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина – один из основополагающих либеральных принципов, закрепленных в международном праве: Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека (1948), Международном пакте о гражданских и политических правах (1966). В ноябре 1991 г.

Россия присоединилась к международному сообществу, приняв Декларацию прав и свобод человека и гражданина.

В деятельности государственных служащих современной России этот принцип означает прежде всего прямое и непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина. Человек, его права и свободы признаются Конституцией РФ (ст. 2,18) высшей ценностью.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Установленный в Конституции РФ перечень прав и свобод незыблем и общеобязателен для деятельности чиновников. Данное положение означает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — прямая обязанность государства и всех государственных служащих. Работники государственного аппарата должны не только признавать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, но и соблюдать их, т.е., будучи облечены властными полномочиями, они должны защищать эти права и свободы.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе – важная конституционная норма (ст. 32), подчеркивающая демократизм системы государственного управления России. Данное положение соответствует требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1966 г.), согласно которому каждый гражданин без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность быть допущенным в своей стране к государственной службе. С помощью данного принципа во многом реализуется конституционное право российских граждан участвовать в управлении делами государства и общества.

Это означает, что при поступлении на государственную службу и ее прохождении запрещена всякая дискриминация. Граждане РФ, владеющие государственным языком, имеют равный доступ к государственной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего.

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы требует прежде всего законодательного закрепления единого подхода к организации государственной службы. Это означает, что основные требования к организации и функционированию государственной службы, закрепленные в Конституции РФ и федеральном законодательстве, являются едиными и общеобязательными для федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Федерации, для всех видов государственной службы и всех ветвей государственной власти. Региональное законодательство о государственной службе не может выходить за рамки общенационального правового поля.

Данный принцип означает, кроме того, взаимодействие и взаимообусловленность правовых и организационных основ государственной службы РФ.

Правовые основы государственной службы включают в себя правовой статус государственной службы, правовое положение государственных служащих, конституционные принципы и правовое регулирование прохождения государственной службы и ряд других моментов.

Организационные основы — это организация государственной службы, ее организационные принципы, должности, реестр должностей, процедуры прохождения, управление, формирование кадрового состава, создание кадрового резерва, оценка персонала.

Смысл данного принципа заключается в том, чтобы организационному построению государственной службы дать прочное современное правовое обоснование. Это означает, что организационная система государственной службы должна строиться, функционировать и развиваться совместными усилиями законодателей, администраторов и ученых под эгидой политической власти.

Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы — новый в государственной службе России, он подтверждает единство и взаимосвязь всех уровней публичной власти в стране. Муниципальная служба, будучи самостоятельной административной властью, максимально приближенной к населению, встроена в единую систему государственного управления в стране. Государственная и муниципальная служба выполняет схожие социальные функции. У них очень много общего в организации и функционировании. Поэтому они обязаны взаимодействовать.

Данный принцип означает, что работники государственного аппарата должны постоянно взаимодействовать с аппаратом органов местного самоуправления, особенно в решении вопросов социального обеспечения граждан, поскольку социальные обязательства государства перед населением реализуются в большей степени на муниципальном уровне.

Принцип открытости государственной службы означает:

- гласность и ее прозрачность для общества;
- доступность общественному контролю;
- объективное информирование общества о деятельности государственных органов и служащих.

Государственная служба не должна превращаться в форму закрытой деятельности, работающей только для себя и на себя. Этот принцип также опирается на Конституцию РФ, которая провозглашает Россию демократическим правовым государством (ст. 1). Это предопределяет открытость и прозрачность функционирования всех властных структур, их подконтрольность гражданскому обществу.

В ст. 15 Конституции подчеркивается, что все законы, в том числе и по государственной службе, подлежат обязательному опубликованию. Граждане вправе знать о структуре и содержании деятельности государственной службы, о положении дел в административной ветви государственной власти. Сведения о состоянии государственной службы доводятся до населения как по официальным каналам (в ежегодных бюллетенях Росстата, официальной информации на сайтах государственных органов в Интернете, в «Российской газете»), так и по неофициальным каналам (в публикациях в независимых СМИ).

Этот принцип даст возможность гражданам получать открытую (несекретную) информацию о работе государственных органов и государственных служащих. Он обязывает чиновников декларировать свои доходы, имущество и обязательства имущественного характера – один раз в год. Информация о их льготах, социальных гарантиях и денежном содержании является открытой и должна быть доступной для населения.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих во все времена имел особое значение для организации и функционирования государственной службы. В конечном счете от профессионализма и компетентности чиновников зависят качество и эффективность административной власти в стране.

Данный принцип требует от чиновников при прохождении служебных полномочий высокого уровня профессионализма и компетентности. Государственный служащий должен быть хорошим специалистом в своей базовой специальности (профессии) и как управленец.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность – новый принцип государственной службы, ранее не отмеченный в перечне положений подобного рода, и легализовать его заставила практика государственной службы. Этот принцип свидетельствует о том, что государственные служащие находятся под защитой государства. Никто – ни физические, ни юридические лица – не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом и регламентами.

Виды государственной службы Российской Федерации.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. Военная служба предусматривает выполнение основной цели, связанной с защитой государства от посягательств других стран на устоявшийся строй, его независимости, территориальной целостности, потенциала страны.

Правоохранительная служба обязана выполнять защитную функцию, то есть она защищает права и свободы граждан и структур РФ, обеспечивает общественный порядок и безопасность, борется с преступностью и административными нарушениями.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон. Они носят функциональный характер, обеспечивают выполнение всего объема государственно-важных задач и полномочий. Данные виды государственной службы позволяют комплексно и эффективно решать многочисленные и разные задачи и функции, повышать уровень профессиональной государственной деятельности, которая обеспечивает реализацию основных управленческих задач государственного масштаба.

Контрольные вопросы:

1. Что из себя представляет государственная служба как институциональное понятие?
2. Что из себя представляет институт государственной службы в социальном плане?
3. В чем заключается предназначение государственной службы?
4. Что понимается под принципами государственной службы?
5. Перечислите классификацию принципов государственной службы.
6. Какие виды включает в себя государственная служба в РФ?

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Рекомендуемая литература

Основная нормативная база:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

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

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

4. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 7 августа 2000 г. – №3. – Ст. 3336.

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

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

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

8. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. и доп. на 02 июля 2013 г. №185-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2013. – №14. – Ст. 3477.

9. О государственной гражданской службе: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. на 2 апреля 2014 г. № 284-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2014. – № 14. – Ст. 1545.

Основная литература:

1. Арутюнова, Г.З. Правовые основы построения судебной системы Российской Федерации на современном этапе / Г.З. Арутюнова. – Постулат. – 2017. – С. 97-101.

2. Бондалетов, В.В. Эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ / В.В. Бондалетов, И.А. Афанасьева // Материалы Ивановских чтений. – 2017. – № 1 (10). – С. 78-81.

3. Волобуев, О.В. История России: начало XX – начало XXI века. 10 класс / О.В. Волобуев, С.П. Карпачев, П.Н. Романов. – М., 2016. – 368 с.

4. Горелов, С.С. Судебная система России: проблемы реформирования / С.С. Горелов // Инновационная наука. – 2018. – № 12-2. – С. 154-158.

5. Государственная гражданская служба Российской Федерации. Нормативно-правовые акты. – М.: КноРус, 2018. – 616 с.

6. Григорьева, С.В. Современный подход к понятию «исполнительная власть» в РФ / С.В. Григорьева // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2019. – № 22. – С. 282-287.

7. Лебедев, В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства: монография / В.А. Лебедев. – М.: Проспект, 2018. – 363 с.

8. Устинов, В.М. Основные понятия русского государственного, гражданского и уголовного права: монография / В.М. Устинов. – М.: Огни, 2017. – 797 с.

9. Чиркин, В. Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, Инфра-М, 2018. – 336 с.

Базы данных, информационно-справочные и поисковые системы:

1. справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электр. ресурс]. Компания «Консультант Плюс».

2. справочно-правовая система «Гарант»: [Электр. ресурс]. НПШ «Гарант-Сервис».

Интернет-ресурсы: news.kremlin.ru – «Президент России / События» state.kremlin.ru. – «Президент России / Государство» constitution.kremlin.ru – Конституция Российской Федерации.

Материально-техническое обеспечение дисциплины:

1. Лекционный зал, оборудованный техническими средствами обучения.
2. Компьютерный кабинет.
3. Библиотека института.

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТА

(методические указания по изучению дисциплины
и дидактические материалы)

Цель самостоятельной работы студентов по данному курсу заключается в следующем:

1. Самостоятельное изучение, практическое применение и использование студентами материалов лекционного курса.

2. Отработка методолого-понятийного аппарата дисциплины.

3. Развитие навыков самостоятельной работы при подготовке презентаций, контрольных работ, докладов, выступлений и рефератов, при написании эссе.

4. Развитие креативных навыков и навыков работы с ограниченными ресурсами в процессе подготовки групповых и самостоятельных заданий, в разработке проектов, кейсов.

5. Содействие личностному развитию в процессе групповой работы и при анализе конкретных ситуаций.

6. Помощь студентам в адаптации к другим дисциплинам, при проведении самостоятельной индивидуальной работы по НИР и пр.

Самостоятельная работа позволяет студенту применять основные положения и методы, базовые технологии формирования общественного мнения, также позволяет овладеть навыками обобщения, анализа и обоснования своей позиции по вопросам, касающимся системы государственного управления, навыками использования приобретенных знаний и умений в практической деятельности и повседневной жизни для понимания и критического осмысления социальной информации, формирования своих

мировоззренческих взглядов и принципов, соотнесения их со сложившимися мировоззренческими системами, идеологическими теориями.

Одним из направлений самостоятельной работы студентов является решения ситуационных задач, заключающееся в постановке и решении конкретных проблем на основе систематизации информации. Данный вид работы способствует развитию мышления, творческих навыков, усвоению знаний, компетенций, приобретенных в ходе активного исследования и самостоятельного решения задач.

Задача 1. Как известно, в практике федеративных государств используются методы, которые часто называются институтами федерального влияния (вмешательства, интервенции). «Подобные институты вмешательства, – в 2012 году было отмечено в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, – есть во многих государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения конституции и федеральных законов».

Ответьте на вопросы:

- Как Вы думаете, о каких институтах вмешательства может идти речь?
- Ваше отношение к ним?
- Не противоречат ли данные институты принципам Федерации?

Задача 2. В ходе административной реформы были проведены анализ и 20 классификаций функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Всего в рамках

работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868.

Ответьте на вопросы:

- Как Вы думаете, удалось ли в ходе административной реформы найти оптимальное разграничение полномочий, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления?

Задача 3. Президент Российской Федерации не подписал принятый федеральный закон, сославшись на то, что Регламент Государственной Думы, на основании которого был принят закон, не соответствует Конституции РФ. Оцените сложившуюся ситуацию.

Ответьте на вопросы:

- Каким правом вето обладает Президент РФ – относительным или абсолютным?
- Возможно ли преодолеть вето, наложенное Президентом РФ?

Задача 4. Гражданский служащий Развеев И.П. за совершение должностного преступления приговором суда, вступившим в законную силу, был осуждён к наказанию в виде штрафа. Руководитель государственного органа поручил начальнику кадровой службы подготовить документы о расторжении с Развеевым И.П. служебного контракта,

освобождении от должности и увольнении с гражданской службы. Вы являетесь начальником кадровой службы.

Ответьте на вопросы:

– По какому основанию может быть расторгнут служебный контракт и в каком порядке может быть уволен Развеев И.П. с гражданской службы?

Рефераты и эссе

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

Структура реферата должна включать в себя следующие пункты:

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

Во введении необходимо кратко раскрыть актуальность темы реферата, дать краткую характеристику использованной при его подготовке научной литературы, сформулировать его цель и задачи. Цель и задачи реферата обуславливают его структуру. Названия глав и параграфов должны отражать сформулированные во введении задачи. Название глав и параграфов не должно совпадать с названием реферата. В заключении формулируются основные выводы, делаются обобщения по проделанной работе. Научный аппарат реферата должен быть оформлен в соответствии с правилами. В частности, все приводимые в реферате цитаты (прямые или косвенные) должны иметь соответствующую сноску на источник.

Эссе (essay, англ. очерк, попытка, проба) представляет собой сжатое изложение какого-либо вопроса, отражающее индивидуальную позицию автора. Выполнение данного вида работы требует от студентов умения анализировать материал, размышлять на заданные темы и в краткой форме излагать свои мысли. В эссе студент должен определить свое отношение к рассматриваемой проблеме, дать свое собственное решение поставленной задачи. Критерии оценки эссе: соответствие содержания теме; обоснованность, чёткость, лаконичность; самостоятельность выполнения работы (наличие индивидуальной позиции автора); соответствие формальным требованиям. Предлагаемый порядок работы:

1. Найти 3–5 источников по теме эссе.
2. Прочитать и обобщить изученный материал.
3. Выбрать наиболее важные моменты и составить краткое эссе (общие положения, цитаты, графики, схемы и др.).
4. Оценить, соответствует ли предварительный вариант теме эссе.
5. Сделать акцент на тех положениях, которые отражают ваш индивидуальный подход, выделить особенность работы.

Темы рефератов и эссе:

1. Эволюция системы государственной власти в России в 1990–2000-е гг.
2. Политические партии России в начале XX в.: программы, стратегия и тактика.
3. Государственное управление в субъектах Федерации.
4. Конституционно-правовое регулирование статуса и деятельности органов государственного управления.

5. Территориальные основания организации субъектов Российской Федерации (на примере отдельных субъектов).

6. Взаимодействие органов исполнительной власти на территориальном уровне: проблемы и перспективы.

7. Управленческая культура и культура управления: российские традиции и современный опыт.

8. Социальные конфликты: основные государственные институты и проблемы управления социальными конфликтами.

9. Государственное управление. Понятие и принципиальные особенности.

10. Системность как неотъемлемое свойство государственного управления.

11. Цели государственного управления. Определяющие моменты процесса их выдвижения.

12. Высшее должностное лицо субъекта РФ.

13. Законодательные органы власти субъектов РФ.

14. Организация исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ.

15. Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти в России.

Создание материалов-презентаций

Создание материалов-презентаций представляет собой вид самостоятельной работы студентов по разработке информационных слайдов, выполненных в компьютерной программе PowerPoint. Формирование наглядных пособий требует от студентов наличия навыков по сбору, анализу, систематизации информации и ее оформления в электронном виде. Подборка материалов должна отражать ключевые вопросы изучаемой темы, изложенные кратко.

Создание материалов-презентаций позволяет расширить средства и методы анализа и представления учебной или научной информации, развить навыки работы на компьютере.

Презентация создается студентом в виде слайдов с использованием мультимедийной программы PowerPoint.

Задача студента:

- определиться с интересующей тематикой;
- исследовать тему, выделить основное и второстепенное;
- сформировать план презентации посредством установления логической связи между элементами темы;
- кратко охарактеризовать каждый раздел темы;
- расставить акценты на наиболее значимой информации и структурировать работу;
- оформить презентацию в соответствии с требованиями и представить к определенному сроку.

Оценивается презентация по следующим критериям:

- соответствие содержания теме;
- изложение информации в соответствии с правильной структурой;
- логическая связь между слайдами;
- грамотное и эстетичное оформление;
- своевременное представление работы.

Подготовка к зачету

В идеале к зачету необходимо начинать готовиться с первой лекции по данному курсу. Общение с преподавателем в аудитории во время лекционных занятий, в ходе которых студент постепенно, «шаг за шагом» осваивает новую учебную информацию, позволяет ему быть не просто реципиентом (т.е. всего лишь слушателем,

пассивно воспринимающим новую информацию), но активным соучастником образовательного процесса, гарантирует высокое качество этого процесса. Именно такой подход, предполагающий постоянную, систематическую работу студента по освоению учебного материала, позволяет ему получить наиболее глубокие и прочные знания.

При подготовке к зачету главное внимание следует уделить конспектам лекций, а далее учебникам и учебным пособиям, другим источникам. Дело в том, что конспекты лекций актуализируют память студента (при том, конечно, условии, что он был на занятиях и слышал соответствующую лекцию), содержат конкретные примеры, помогающие лучше понять и запомнить новую для него информацию. При подготовке к зачету наиболее целесообразным является использование наряду с конспектами одного-двух рекомендованных преподавателем учебников (учебных пособий). При подготовке к зачету следует использовать программу курса: она помогает ориентироваться в учебном материале, структурировать его и систематизировать. Можно выделить следующие критерии оценок, которыми обычно руководствуются преподаватели при зачете: правильность ответов на вопросы (верное, четкое и достаточно глубокое изложение идей, понятий, фактов, концепций, учений и т.д.); полнота и в то же время лаконичность ответа; новизна учебной информации, степень использования первоисточников, научных, учебных и нормативных источников; умение связывать теорию с практикой, творчески применять знания при анализе конкретной ситуации; логично и аргументированно излагать информацию по теме. Для проведения промежуточного контроля преподаватель может использовать

реферативные работы, тесты, эссе, деловые игры, контрольные и курсовые работы, зачеты и экзамены.

Вопросы к зачету:

1. Сущность государственного управления.
2. Сущность муниципального управления.
3. Понятие управления и его виды.
4. Публичная власть в государственном и муниципальном управлении.
5. Принципы государственного и муниципального управления.
6. Субъект и объект государственного и муниципального управления.
7. Государство как система
8. Государственная власть и государственное управление.
9. Разновидности государственной власти.
10. Роль Президента РФ в государственном управлении.
11. Законодательная власть.
12. Исполнительная власть.
13. Судебная власть.
14. Классификация форм и методов управленческой деятельности государства
15. Функции государства.
16. Внутренние функции государства.
17. Внешние функции государства.
18. Государственная служба РФ.
19. Классификация должностей государственной службы.
20. Государственный служащий. Понятие, классификация.
21. Правовой статус госслужащего.

22. Государственная служба субъектов РФ.
23. Вопросы ведения, федеральных законодательных органов власти Российской Федерации.
24. Структура и функции федеральных исполнительных органов власти Российской Федерации.
25. Государственная региональная политика.
26. Внутренняя политика регионов.
27. Социально-экономическое развитие регионов.

Учебное издание

Рыбакова Светлана Сергеевна

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
Часть 1

Учебное пособие

Редактор Т. К. К р е т и н и н а
Компьютерная вёрстка А. В. Я р о с л а в ц е в о й

Подписано в печать 16.03.2020. Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печ. л. 4,75.

Тираж 25 экз. Заказ . Арт. – 31(Р1У) /2020.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)
443086, САМАРА, МОСКОВСКОЕ ШОССЕ, 34.

Издательство Самарского университета.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

