

# Система государственного и муниципального управления

## 1. Сущность и содержание государственного и муниципального управления.

Общество является сложноорганизованным и многоуровневым образованием. Для того чтобы в полной мере удовлетворять интересы своих членов и иметь возможности для развития, оно должно выработать режим саморегулирования и адаптации к внешней среде. Выработка такой способности означает упорядочивание элементов, процессов, институтов в рамках единой системы, форма которой призвана сделать эту способность главным условием такого саморегулирования.

Условием образования и функционирования такой системы является **общественное производство**, основной целью которого должно стать максимально полное удовлетворение потребностей людей, возможное лишь при правильной и эффективной организации этого общества с учетом сформированных в нем базовых ценностей. Основу этой организации составляет совокупность социальных систем, образованных вокруг функционально значимых сфер общественной жизни: экономики, политики, религии, морали, науки, культуры и пр.

Главным координатором этого процесса может выступать **государство**, ответственное за достижение конкретных результатов, полученных в ходе функционирования этих систем.

Управление социальной системой означает способность субъекта сделать ее динамику прогнозируемой и направляемой. Поэтому научное управление должно исходить из анализа управляемого объекта и выявления факторов, определяющих режим его внутренней саморегуляции и устойчивости к внешним воздействиям.

Всякая система управления имеет как субъектную, так и объектную природу и может быть рассмотрена только с учетом многоуровневых взаимодействий со средой. Есть **субъект**, который определяет характер управленческого воздействия, и есть **объект**, в отношении которого это воздействие осуществляется.

**Специфика государственного управления заключается в том, что субъектом этого управления выступает специально уполномоченный представительный аппарат, осуществляющий свои функции исключительно на профессиональной основе.**

К перечню объектов государственного управления следует отнести социально-экономические процессы, общественные институты, а также различные социальные группы, действующие на территории данного государства. Объектом управленческого воздействия может являться не только внешний по отношению к субъекту элемент, но и любая составляющая самого субъекта. В ходе же воздействия субъекта на объекты реакция последнего может быть различной и зависеть как от характера этого воздействия, так и состояния самого объекта. Объект сам способен обрести свойства субъекта и активно противодействовать его намерениям. Чтобы воздействие субъекта на объект было максимально эффективным, необходимо своевременное и точное представление о поведении объекта, которое может дать организация прямых и обратных связей между сторонами этого взаимодействия. Действие обратной связи, вызванной реакцией объекта государственного управления, может иметь и конструктивный для субъекта характер, если его активность определяется, к примеру, добровольным участием населения в правительственных мероприятиях. В западной литературе этот феномен получил название *партиципации* и стал одним из проявлений гражданской самоорганизации населения, положенной в основу *общественного самоуправления*.

Рассмотрение объекта управления через призму этих характеристик позволяет максимально полно отобразить объект в единстве его статического и динамического содержания. Подобная теоретическая реконструкция объекта в терминах системного подхода закладывает основу для решения вполне конкретных практических задач. К числу этих задач можно отнести следующие:

- \* описание функций соответствующих подразделений и групп;
- \* определение и разъяснение технологии реализации этих функций;
- \* разработка направлений деятельности хозяйственных подразделений и групп;
- \* разработка и анализ организационных схем выполнения функций.

Специфика этих задач такова, что их достижение неразрывно связано с предварительной реконструкцией встающих перед организацией проблем в определении приоритетов в управленческой деятельности.

Однако управленческая деятельность имеет несколько онтологических уровней, освоение которых обеспечивает режим особой компетенции, формируемой в процессе профессиональной подготовки. Речь идет о макроуровне, включающем сферу государственного управления, и макроуровне — области управления автономными торгово-производственными подразделениями. Не следует забывать о формирующемся значении мезоуровня — уровня современного муниципального управления, в пределах которого осуществляется синтез государственных и частных, национальных и территориальных интересов.

Система государственного и муниципального управления является одной из ключевых дисциплин управленческого цикла. Особенностью этой дисциплины является анализ и обобщение практики государственного строительства в развитых демократических странах, опирающихся на институты гражданского общества. Предметом системы государственного управления является *территориальное образование*. Территориальное образование может выступать в роли государства, региона или любого другого территориального поселения, располагающего административными границами, являющегося составной частью региона, а также наделенного формальной способностью к самоуправлению. Основу системы управления территориальными образованиями составляют вертикальные и горизонтальные связи, создающие устойчивые для каждого образования структуры управления, определяющие характер работы составляющих эти структуры социальных институтов.

Вертикальные связи включают в себя разделение территориальных образований *на уровни власти*, тогда как горизонтальные — *на ветви власти*.

Уровни власти — это горизонтально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим. Количество уровней свидетельствует о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации.

Уровни власти задают способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организационной структуре. Причем число уровней тем больше, чем более обширным становится количество этих функций и чем выше степень их специализации.

Ветви власти (зоны управления) — вертикально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в условиях демократического политического режима. Традиционно к ветвям власти относят исполнительную, законодательную и судебную. Идентификационными признаками, на основе которых определяется содержание ветви власти, являются следующие:

- \* наличие специализированных органов государства, наделенных широкими полномочиями;

\* одическое закрепление места, которое занимает эта власть в иерархии системы управления государством;

\* структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, является иерархической и сквозной, охватывающей все имеющиеся уровни и ориентированной на комплексные общие цели;

\* цели, ставящиеся перед ветвью власти, имеют общегосударственный характер и не могут быть приписаны ни одному из ведомств отдельно.

Разделение системы государственного и муниципального управления на вертикальные и горизонтальные составляющие призвано обеспечить бесперебойное функционирование управляемой системы на основе принципов пропорциональности и непрерывности в согласованной работе всех ее подразделений.

Однако горизонтальные связи в сфере государственного управления не следует сводить только к разделению функций между ветвями власти. Так, признаки координации, взаимодействия и взаимопомощи также характерны и для отношений внутри той или иной ветви.

Система государственного и муниципального управления, как видно из названия, содержит два основных уровня управления: государственный и муниципальный. Функции обоих уровней существенно различаются, но в совокупности способны определять эффективный режим развития общества.

Государственное управление призвано регулировать социальные отношения, обеспечивающие защиту и воспроизводство целостности государства и его основных институтов. Преимущественным направлением вектора государственного управления является направление «сверху вниз», в связи с чем государство берет на себя право реализации общественного интереса в развитии составляющих его территориальных образований.

Государственное управление— это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его подданных. Среди приоритетных направлений в реализации общественного (государственного) интереса лежит необходимость исполнения нескольких функций: защитной, оборонной, социальной, правовой, экономической, политической и арбитражной.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории.

Государственное управление становится возможным благодаря существованию государственной власти.

Государственная власть является органом легитимного принуждения в интересах большинства населения при условии соблюдения государственного интереса. Распространяется государственная власть на объекты, находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами, если этого требуют государственные интересы. Главным признаком государственной власти является ее целостность, неделимость и суверенность.

Системный характер государственного управления заключается в том, что он обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов. В качестве системы государственное управление реализует несколько функций.

1. Институциональную — через утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий.

2. Регулятивную — через системы норм и законов, которые призваны установить общие правила, регулирующие поведение субъектов.

3. Целеполагающую — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения программ.

4. Функциональную — через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее ведущих отраслей.

5. Идеологическую — через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

При разделении власти на государственную и муниципальную необходимо учитывать глубокое внутреннее различие между публичной и социальной (общественной) властями. Особенностью публичной власти является непереносимое наличие санкционных возможностей, делегируемых учредителями ее центрального аппарата представительному органу управления. Публичная власть обладает верховенством в решении вопросов государственного значения, публикуя распоряжения, обязательные для исполнения.

Вектор муниципального управления имеет направление «снизу вверх», будучи призванным адаптировать местный территориальный интерес к государственному. Смысл этой адаптации состоит в обустройстве среды непосредственного обитания человека, удовлетворении его первоочередных потребностей и налаживании межхозяйственных связей между территориями. Все это составляет суть муниципального интереса, способствующего кристаллизации фундаментальных институтов гражданского общества и служащего отправной точкой в организации местного самоуправления. Объектом муниципального интереса являются вопросы местного значения, характер и особенности которых могут быть адекватно осознаны только людьми, непосредственно проживающими на данной территории. Удовлетворение муниципального интереса есть обязательное условие для удовлетворения общественного (государственного) интереса.

Основными принципами формирования системы государственного управления являются:

- принцип разделения властей;
- принцип комплементарности;
- принцип субсидиарности;
- принцип суверенности;
- принцип демократизма;
- принцип гомогенности.

**Государственное управление функционирует не в виде отдельных элементов, а как единое, взаимосвязанное их образование, т.е. системно.** Однако сложность определения системы государственного управления состоит в том, что общепринятых и общепризнанных понятий «система государственного управления» в государственноведческой науке нет, как нет юридически обоснованного социально-правового института государственного и муниципального управления.

Согласно философскому подходу, под системой понимается совокупность элементов (компонентов, подсистем), находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство.

Таким образом, *система – определенное множество взаимосвязанных элементов, образующих единство и целостность, обладающее интегративными свойствами и закономерностями* (каждой системе присуще целеполагание, структурность, функциональность, целостность как результат взаимосвязи и взаимодействия элементов).

В системе государственного управления принципы являются надежным средством организации и регулирования целенаправленного процесса воздействия на общество.

Существенной особенностью принципов государственного управления являются их закрепление в большинстве своем в правовых нормах.

**Выделим группу общесистемных принципов государственного управления:**

*1. Общесистемные принципы государственного управления*

- приоритет государственной политики

- принцип объективности

- принцип целесообразности

- принцип обратной связи

*2. Принципы, регулирующие управление как социально-политический процесс:*

- законность

- легитимность

- системосозидательная деятельность

- сочетание демократии с централизмом

- сочетание отраслевого управления с территориальным.

Системный подход к изучению управления позволяет представить его как функционирование нескольких сложных социальных систем. Условно их назовем:

**Система управляющая – государство** как управляющий субъект управления (государство – это территориальная организация общества, характеризующая своим социально-политическим пространством. (социальном в том смысле, что территория, занимаемая государством, составляет среду для жизнедеятельности данного общества; политическом – в смысле пространственных границ действия государственной власти).

Основными принципами формирования системы госуправления являются:

- принцип разделения власти (создание сбалансированной политической системы);
- принцип правовой упорядоченности государственного управления (представляет собой систему законов и подзаконных актов – от Конституции до должностного регламента государственного служащего);
- принцип федерализма;
- принцип публичности;
- принцип комплементарности (непрерывностью в структуре власти и создание условий для равномерного распределения властных функций);
- принцип субсидиарности (определяет процедуру распределения и перераспределения власти между управленческими уровнями власти, ответственность за их исполнение);
- принцип демократизма (участие населения в избрании органов власти, разработке программ развития территории);
- принцип гомогенности (преимущество федерального права перед региональным, обеспечивая, таким образом, единство государства и всеобщая подчиненность всех институтов власти Конституции РФ).

**Общими функциями являются:** обеспечение целостности и стабильности общества, его территории, создание и обеспечение условий для развития всех сфер общественной жизнедеятельности, охрана законности во взаимоотношениях власти и

*общества, гарантирование прав и свобод человека и гражданина, управленческая, интегральная, обеспечение единой государственной власти.*

**Управляющая система включает в себя в качестве компонентов относительно самостоятельные подсистемы:** 1. система государственного управления делами общества в целом 2. система государственно-административного управления делами государства 3. система муниципального управления делами местного сообщества

**Система управляемая – общество,** его компоненты, подверженные государственному управлению. В отличие от системы управляющей предполагает горизонтальные, невластные, диспозитивные связи. Они многослойны, многообразны.

**Система взаимодействия субъектно-объектных отношений** – различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие.

Основной вид воздействия общества на государственное управление – через легитимно функционирующую политическую систему, участников политического процесса, имеющих правовое признание в государстве и использующих правовые средства. Другой вид воздействия – через неформальные организации, специально созданные группы для давления на власть, лоббирования и достижения своих результатов. Среди институтов политического опосредования ведущая роль в системе взаимодействия общества и власти принадлежит политическим партиям, группам интересов, группам давления.

Особенностью государственной власти является то, что, являясь объективной необходимостью, продуктом развития общества, она обладает верховенством. Это означает следующее:

- ✓ • все другие властные силы в обществе действуют в рамках законов, принимаемых и контролируемых государственной властью;
- ✓ • она обеспечивает единое политико-правовое пространство на территории страны, единое экономическое, информационное пространство, единую денежную единицу, язык и т.д.;
- ✓ • обладает легитимным правом на применение мер принуждения.

**Государственная власть в институциональном выражении** — это система структур, органов, учреждений, которые реализуют функции государства.

**Государственная власть в процессуальном выражении** — это целенаправленная управленческая деятельность (управляющее воздействие) всех органов государства по упорядочению, организации общественной жизни, обеспечению стабильности и развитию общества в строгом соответствии с конституцией.

**Государственная власть в социологическом выражении** — это система целенаправленного взаимодействия госаппарата с общественными силами, гражданами по реализации функции государства.

В современном демократическом обществе действуют следующие **принципы организации и функционирования государственной власти:**

1. принцип разделения власти;
2. принцип законности;
3. принцип безличности;
4. принцип ограниченности, предельности влияния на общество;
5. принцип концептуальной и структурной целостности;
6. принцип легитимности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание — парламент, Правительство РФ, суды.

Характеризуя каждый из указанных институтов, необходимо осмыслить их конституционно установленные:

- статус (положение), т.е. общественно-значимое место, роль в обществе, юридически оформленное и определяющее в устанавливаемом правовом акте компетенцию, функции и полномочия данного института (должностного лица);
- компетенцию (принадлежность по праву, соразмерность), круг вопросов, предметов ведения, которые данный институт власти имеет право и способен решать, совокупность юридически установленных функций и полномочий;
- функции (отправление, деятельность), виды наполненной конкретным содержанием деятельности, которые данный институт власти призван осуществлять в рамках своей компетенции;
- полномочия (имею право, могу), т.е. совокупность прав и обязанностей, реализуемых в своей компетенции.

**Орган государственной власти (государственный орган)** — это часть государственного аппарата, наделённая государственно-властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию по уполномочию государства в установленном им порядке.

### Законодательная власть в РФ

**Федеральное собрание** — это избираемый двухпалатный парламент России, ее постоянно действующий представительный и законодательный орган.

#### Палаты Федерального собрания

Государственная Дума (нижняя палата)	Совет Федерации (верхняя палата)
<b>Особенности формирования</b>	
<p>Состоит из 450 депутатов, избираемых всем населением страны сроком на 5 лет. Депутатом может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.</p> <p>Согласно федеральному закону от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» по федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации, избирались все 450 депутатов. Избрание происходило пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов.</p> <p>24 февраля 2014 года вступил в силу федеральный закон от 22 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому выборы депутатов Государственной думы созывов, избираемых после его вступления в силу, будут проводиться по смешанной системе: 225 депутатов Государственной думы будут избираться по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), а другие 225 депутатов —</p>	<p>В него входят по два представителя от каждого субъекта РФ: один представитель от законодательного и один — от исполнительного органа власти, а также «представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Общее число членов Совета Федерации составляет 170 (исходя из 85 субъектов РФ).</p>

по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.	
<b>Предмет ведения</b>	
<p>1) Обсуждение и принятие законов.  2) Обсуждение и принятие федерального бюджета.  3) Установление налогов и сборов, финансовое регулирование.  4) Ратификация международных договоров, вопросы войны и мира.  5) Вопросы статуса и защиты государственных границ.</p>	
<p>6) Выражение согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ.  7) Решение вопроса о доверии (недоверии) Правительству РФ.  8) Назначение на должность и освобождение от должности:  1) Председателя Центрального банка РФ;  2) Председателя Счётной палаты и половины состава ее аудиторов (от лат. <i>auditor</i> — слушатель — бухгалтер-ревизор, который проверяет состояние финансово-хозяйственной деятельности организаций и предприятий);  3) Уполномоченного по правам человека в РФ.  9) Объявление амнистии.  10) Выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.</p>	<p>6) Утверждение изменения границ между субъектами РФ.  7) Утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения.  8) Решение вопроса о возможности использовать Вооруженные силы РФ за пределами территории России.  9) Назначение выборов Президента РФ.  10) Отрешение Президента РФ от должности.  11) Назначение на должности судей Конституционного и Верховного судов РФ.  12) Назначение на должность и освобождение от должности:  – Генерального прокурора РФ;  – заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава — её аудиторов;  – части членов Центральной избирательной комиссии.</p>

Государственные органы РФ действуют на основе Конституции РФ и принципов, в ней заложенных. Конституционные принципы построения и деятельности органов государственной власти – это закрепленные в Конституции РФ исходные начала, лежащие в основе функционирования этих органов.

Таковыми принципами выступают:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 7 Конституции РФ);
- 2) народовластие (ст. 3 Конституции РФ);
- 3) федерализм (ст. 5 Конституции РФ);
- 4) разделение властей (ст. 10, 11 Конституции РФ);
- 5) законность (ст. 15 Конституции РФ);
- 6) светскость (ст. 14 Конституции РФ).

В своей деятельности органы государственной власти должны руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина. Закрепляя общечеловеческие стандарты защиты прав и свобод личности, страны и государства принимают меры по их соблюдению и охране от всевозможных посягательств. Политика государства и его органов направлена на создание таких условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина.

Принцип народовластия означает, что верховной властью в стране наделяются органы, которым народ вручает соответствующие полномочия, на им же определенных условиях.

Принцип федерализма выражается в единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также в том, что во взаимоотношениях с федеральными органами все субъекты Федерации равноправны между собой.

Принцип разделения властей предполагает, что основным функциям государственной власти соответствуют определенные органы государства. С целью предотвращения злоупотребления все ветви государственной власти должны быть независимыми, самостоятельными и взаимно уравновешенными.

Разделение властей действует как по горизонтали (Федеральное Собрание РФ – Правительство РФ – судебные органы РФ – прокуратура), так и по вертикали (федеральные органы власти – органы государственной власти субъектов Федерации). Указанный принцип наиболее последовательно проявляется на федеральном уровне.

Принцип законности означает обязательность соблюдения всеми государственными органами Конституции РФ, законов и подзаконных актов. Он также предполагает, что законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ, а законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в пределах компетенции РФ и совместной компетенции РФ и ее субъектов.

Принцип светскости означает взаимное невмешательство как государства и его органов в дела церкви, так и религиозных организаций в государственные дела.

Конституционные принципы построения и деятельности системы органов государственной власти закрепляются в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», которая может быть изменена только путем принятия новой Конституции РФ. Поэтому указанные принципы являются неизменными и определяющими деятельность как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов РФ.

На местном уровне управленческие функции зачастую осуществляются непосредственно местным населением и образуемыми им органами власти, которые признаны и юридически закреплены государственной властью. С другой стороны, местное самоуправление является основным институтом гражданского общества и представляет собой автономную деятельность самоорганизующегося населения

Особую роль в осуществлении местного самоуправления играют формы прямого волеизъявления граждан - референдум, выборы, собрания, сходы граждан. Местный референдум - это голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципального образования, по важным вопросам местного значения. На местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

**Выборы** - это наиболее массовая и широко применяемая форма непосредственной демократии, с помощью которой формируются представительные органы местного самоуправления, а также наделяются полномочиями главы местной администрации. Муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Правом на участие в муниципальных выборах обладают все

граждане РФ, постоянно проживающие на территории соответствующих муниципальных образований.

Наиболее доступным способом самоорганизации граждан и формой их привлечения к осуществлению управленческих функций являются сходы. Их проведение предусмотрено в поселениях с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

**Территориальное общественное самоуправление** может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением в форме собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Существуют и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. К их числу относится опрос граждан. Он проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Государственные органы не вправе вмешиваться в компетенцию местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических, местных условий. Обязательным является наличие выборных органов местного самоуправления. Численный состав и полномочия представительного органа местного самоуправления определяются уставом муниципального образования. Кроме того, устав может предусматривать должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность местного самоуправления, а также иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Уставы определяют роль главы муниципального образования (мэра) достаточно подробно. В одних муниципальных образованиях уставы ограничивают полномочия главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган; но в большинстве случаев он наделен широкими полномочиями. В основном отличия в статусе главы муниципального образования зависят от порядка его избрания: избран он населением или представительным органом.

Полномочия местного самоуправления подразделяются на несколько групп: вопросы местного бюджета и финансов; управление муниципальной собственностью; регулирование земельных отношений в пределах муниципального образования и охрана окружающей среды; строительство, жилищное хозяйство, коммунальное, бытовое обслуживание населения, транспорт и связь; социальная защита населения; охрана общественного порядка, прав и свобод граждан.

Местное самоуправление - это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Эта система представляет собой совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых реализуются принципы и функции местного самоуправления.

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.

Местное самоуправление призвано обеспечить: потребности населения в различного рода услугах (в социально-культурной и иных сферах местной жизни); реализацию социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц; оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов и т.д.

Анализ законодательства о местном самоуправлении позволяет выделить следующие основные функции местного самоуправления:

1. Обеспечение участия населения в решения местных дел.
2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного управления.
3. Обеспечение развития соответствующей территории.
4. Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.
5. Охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории.
6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Принципы местного самоуправления - это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

В основе местного самоуправления в Российской Федерации лежат следующие основные принципы, закрепляемые Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством:

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.
2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством.
3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.
4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

## **Местное самоуправление в системе публичной власти**

Система местного самоуправления. Структура органов муниципального образования, их формирование и полномочия. Вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия.

### 1.1 Система местного самоуправления в РФ

Различные элементы местного самоуправления находятся во взаимосвязях друг с другом, образуя систему местного самоуправления в РФ. Термин "система местного самоуправления" не используется ни в Конституции РФ, ни в судебных решениях по проблемам местного самоуправления. Вместе с тем использование данного термина представляется вполне уместным, поскольку понятие "система" подразумевает, что ее элементы структурированы, находятся между собой в определенных упорядоченных связях и образуют в силу этого некоторую целостность.

Система местного самоуправления - это совокупность местных сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собою и с внешней средой в процессе осуществления самоуправленческих функций.

Элементами системы местного самоуправления являются:

1) формы осуществления местного самоуправления непосредственно жителями муниципального образования:

- муниципальные выборы,
- местный референдум,
- отзыв выборных лиц местного самоуправления,
- голосование по выявлению мнения населения о его отношении к изменению границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление,
- сход жителей муниципального образования (в муниципальных образованиях с численностью избирателей, не превышающей 100 человек);

2) деятельность органов местного самоуправления:

- выборных коллегиальных,
- выборных единоличных (выборных должностных лиц местного самоуправления),
- невыборных - сформированных (назначенных) выборными органами или в ином порядке, предусмотренном комментируемым Федеральным законом и уставом муниципального образования;

3) инициативные формы участия жителей в местном самоуправлении (территориальное общественное самоуправление, клубы по интересам, связанным с решением вопросов местного значения, собрания граждан по месту жительства, народная правотворческая инициатива, участие в публичных слушаниях, обращения в органы местного самоуправления, обсуждение проблем, связанных с решением вопросов местного значения, в СМИ и т.п.);

4) деятельность муниципальных служащих.

5) муниципальные предприятия, учреждения, организации, коммерческие негосударственные и немunicipальные объединения.

6) различные ассоциативные связи в системе местного самоуправления (ассоциации и союзы муниципальных образований). Первыми возникли региональные ассоциации

(ассоциация Сибирских, ассоциация Уральских городов). И только потом появился Союз Российских Городов. 28 октября 1998 Указом Президента РФ был создан Конгресс Муниципальных Образований РФ. У всех этих структур одна цель, как можно лучше организовать, и сохранить институт местного самоуправления для населения.



Рисунок 1 - Система местного самоуправления

Структура органов муниципального образования, их формирование и полномочия.

Понятие "структура органов местного самоуправления" введено в юридическую практику ст. 131 Конституции РФ: "Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно".

Структуру органов местного самоуправления составляют:

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

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. А наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и местных традиций

Структура органов местного самоуправления определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Различаются общая и внутренняя структуры органов местного самоуправления.

**К общей структуре органов местного самоуправления** относятся органы, указанные в уставе муниципального образования либо в отдельном акте главы муниципального образования, утверждающем структуру органов местного самоуправления того или иного муниципального образования.

**К внутренней структуре органов местного самоуправления** относится перечень комитетов, комиссий либо фракций, формируемых в системе органов местного самоуправления или структуре аппарата, отдела, управления и прочих подразделениях местной администрации.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

**Представительный орган муниципального образования:**

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, и не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек.

Представительный орган муниципального района:

- может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых из своего состава в соответствии с равной нормой представительства;
- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

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

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

**Глава муниципального образования** является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

В случае избрания на муниципальных выборах, глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

В случае избрания Главы представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя и не может возглавлять местную администрацию. Однако данные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения или внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах полномочий представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

**Местная администрация** (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных

полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

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

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе), внутригородском муниципальном образовании города федерального значения две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения, а одна треть законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Назначение на должность главы местной администрации осуществляется представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта: подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования; представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования; обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов

местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

### **Политический механизм государственного управления**

**Политический механизм государственного управления** – способ преобразования политической воли в административные решения и действия; в демократическом государстве – способ преобразования политической воли народа в административные решения и действия государственных органов; упорядоченная совокупность нормативно оформленных методов, алгоритмов и средств (частично опосредованных правом и частично узаконенных) политического волеизъявления народа, формирования политических и административных органов государственной власти, их взаимодействия между собой, с организованными и неорганизованными гражданами по поводу подготовки, выбора и организации исполнения политических и административных решений и действий.

**Наиболее развит политический механизм государственного управления в условиях демократической политической системы.** Граждане здесь участвуют в управлении и политике как прямо (непосредственно), так и косвенно (опосредованно). Наиболее массовыми и эффективными формами в прямого участия являются выборы и референдумы. В условиях демократии прямое воздействие на политико-управленческие процессы оказывает общественное мнение, выраженное через опросы, средства массовой информации и различные формы политического участия (митинги, демонстрации, посылка писем и т.д.).

**Взаимовлияние рассмотренных характеристик государства** настолько велико, что, к примеру, форму государства необходимо рассматривать только в соотношении с политическим режимом. Определяющее влияние политического режима на форму государства выражается в том, что:

1) конкретные формы государства взаимосвязаны с определенными политическими режимами (демократическое государство не может быть абсолютной монархией, в авторитарном режиме нет парламентаризма);

2) политический режим показывает действительное содержание той или иной формы государства (с точки зрения государственного устройства и СССР, и США относятся к федерациям, но СССР как федерация мало чем отличается от жесткого централизованного государства);

3) Политический режим как элемент формы государства обуславливает и остальные характеристики государственного устройства, в первую очередь влияя на форму правления.

В политический механизм государственного управления включаются **институционализированные и неинституционализированные элементы.**

**Институционализация** - превращение какого-либо политического явления, действий, идей, традиций, верований в правило поведения, организованное учреждение,

формализованный, упорядоченный процесс с определенной структурой отношений, иерархией власти различных уровней и другими признаками организации.

**Институционализация политической власти** – это механизм, обеспечивающий организацию совместной политической деятельности людей, предполагает формирование определенных организаций и методов.

За пределами институционализации всегда остаются **неинституционализированные** элементы общественной жизни: политические идеи, сознание, политическая культура, политические идентичности.

Уровень институционализации политики свидетельствует о характере политической системы общества, развитии общества в целом. Политические силы реализуют государственную власть, обеспечивают свое экономическое, идеологическое и политическое превосходство и осуществляют государственное руководство обществом через систему государственной администрации.

**Государственная администрация** – 1) совокупность институтов государства, осуществляющих реализацию государственной политики и законов; 2) обобщенный образ высшего органа исполнительной власти; 3) совокупность институтов, процессов и деятельности сотрудников аппарата исполнительной власти по реализации государственной политики.

В государственную администрацию включаются следующие **структурные компоненты**:

1. **государственный аппарат** – аппарат управления, реализует законодательную, исполнительную и судебную функции,

2. **государственные учреждения** – организации, осуществляют практическую деятельность в различных сферах, выполняют экономические, социальные и культурные функции,

3. **государственные предприятия** - создаются для осуществления хозяйственных функций в целях извлечения прибыли, оказания услуг, выполнения работ и производства продукции.

Понятие государственной администрации, включающее в себя не только систему органов государственного управления, но и прочие институты государства, процессы управления и деятельность госслужащих, очевидно шире понятия государственного аппарата (непосредственно системы органов государственного управления), а также шире понятия исполнительной власти.

В связи с политическим механизмом, функционирующим в государстве, особое внимание уделяется **способам формирования государственной администрации**:

1. **Выборы** — демократическая процедура, с помощью которой определяются исполнители на некоторые ключевые позиции в различных общественных структурах (государства, организации). Выборы осуществляются путём голосования (тайного, открытого), проводимого в соответствии с регламентом выборов.

2. **Узурпация** — захват власти насильственным путём, совершённый с нарушением закона либо незаконное присвоение властных полномочий. Совершается одним лицом или группой лиц. К узурпации относят также выборы, проведённые с грубыми нарушениями и

фальсификация их результатов. Частным случаем узурпации является злоупотребление властными полномочиями.

**3. Кооптация** — введение в состав выборного органа новых членов либо кандидатов собственным решением данного органа без проведения дополнительных выборов. Кооптация может в дальнейшем утверждаться на общем собрании соответствующей организации, если того требуют её учредительные документы.

Кооптация являет собой вид «избрания сверху», чем потенциально создаёт почву для злоупотреблений, поэтому она часто подвергается критике, как недемократический метод выборов.

**4. Политические назначения** – назначение на посты государственных служащих по политическому признаку, например, формирование кабинета министров победившей на выборах партией.

Также для описания функционирования политического механизма принципиальное значение имеет используемая в государстве **модель принятия правительственных (или государственных) решений**.

## **7. Государственное управление основными социально-экономическими сферами жизни общества**

Государственное управление экономическим развитием. В части 2 статьи 8 Конституции РФ закреплено многообразие форм собственности. В России признаются и равным образом защищаются государственная, муниципальная и иные формы собственности. В соответствии с ч. 1 ст. 8 и ст. 74 Конституции РФ органы государственной власти призваны обеспечить надлежащие правовые предпосылки для осуществления законной экономической деятельности на всей территории Российской Федерации.

В научной литературе выделяют следующие теоретико-правовые методы регулирования экономикой:

1. Метод общенормативного регулирования: введение общих правил; установление порядка реорганизации, создания и упразднения хозяйствующих субъектов (гл. 4 ГК РФ); определение порядка деятельности хозяйствующих субъектов.

2. Программно-установочные методы: концепции, целевые программы, тематические планы и т.д.

3. Легализующие средства:

- лицензирование – мероприятия, связанные с предоставлением, приостановлением действия, аннулированием лицензии, контролем лицензирующего органа за соблюдением лицензиатом соответствующих лицензионных требований и условий и т.д. (Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

- аккредитация (в переводе с латинского означает оказывать доверие). Первоначально понятие использовалось в международном праве и означало процедуру назначения и принятия представителя страны при иностранном государстве или международной организации. В дальнейшем термин стал использоваться шире – как процедура признания государственными органами полномочий различного рода субъектов (образовательных, медицинских учреждений, коммерческих банков и т.д.);

- сертификация – это процедура подтверждения соответствия продукции или услуги установленным нормативным требованиям. Проводится третьей стороной, независимой от изготовителя или продавца. Бывает обязательной и добровольной.

4. Способы количественно-нормативного измерения: тарифы, стандарты, квоты, цены.

5. Контрольно-учетные и запретные способы: санкции, штрафы, лишение легализации, проверки и иные формы контроля, специальные экономические меры. Специальные экономические меры в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 281 «О специальных экономических мерах и принудительных мерах (изм. 01.05.2019)» применяются в случае возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН. Такие меры могут быть направлены на приостановление экономических программ, запрещение финансовых и внешнеэкономических операций, прекращение или приостановление торговых договоров, ограничение туристической деятельности, запрет заходов в порты РФ судов и использование воздушного пространства и др. Решение о применении таких мер и о сроках их применения принимается Президентом РФ на основании предложений Совета Безопасности РФ с обязательным и незамедлительным информированием Совета Федерации и Государственной Думы. Примером реализации указанного закона служит Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», в соответствии с которым запрещено либо ограничено осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию России сельскохозяйственной продукции, страной происхождения которой является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц в связи с ситуацией на Украине.

6. Способы поддержания управления деятельностью и ее стимулирование: дотации, субсидии, государственный заказ.

Основные полномочия Правительства РФ в сфере экономики (ст. 14 ФКЗ «О Правительстве РФ»): осуществление регулирования экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободное перемещение товаров, финансов и услуг; выработка государственной, структурной и инвестиционной политики, принятие мер по их реализации; прогнозирование социально-экономического развития России; разработка и осуществление развития приоритетных отраслей экономики; осуществление управления федеральной собственностью; принятие мер по защите отечественных товаропроизводителей.

Стратегию развития экономического процесса в России вырабатывает Министерство экономического развития РФ – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экономического развития, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), государственной статистики, управления федеральным имуществом, несостоятельности (банкротства) организаций, управления государственным материальным

резервом, государственного кадастра недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество, предпринимательства и малого бизнеса.

Министерство осуществляет:

- мониторинг и анализ социально-экономических процессов, разработку сводного финансового баланса РФ, годовых, ежеквартальных и ежемесячных докладов о состоянии экономики;

- разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, а также отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды;

- координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по привлечению в экономику Российской Федерации прямых иностранных инвестиций, по взаимодействию с международными организациями и региональными объединениями иностранных государств по вопросам экономической политики;

- подготовку в установленном порядке заключений на проекты федеральных целевых программ, подготовку проекта сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ;

- обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министерство экономического развития РФ осуществляет координацию и контроль находящихся в его ведении федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации» создана Федеральная служба по аккредитации, на которую возложены функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля деятельности аккредитованных лиц. Федеральная служба осуществляет полномочия по аккредитации органов по сертификации, испытательных лабораторий, граждан и организаций, экспертов, экспертных организаций.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии создана Указом Президента от 26 декабря 2008 г. На службу возложены функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации. Государственную регистрацию осуществляют государственные служащие, замещающие должности государственных регистраторов.

Федеральное агентство по государственным резервам обеспечивает формирование, размещение, хранение, использование, пополнение и освежение запасов государственного материального резерва, мобилизационные нужды Российской Федерации и неотложные работы при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом реализует функции по оказанию государственных услуг и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных и земельных отношений; осуществляет функции в области приватизации и полномочия собственника в сфере управления имуществом Российской Федерации.

В сфере экономики действуют Федеральная служба по тарифам и Федеральная служба государственной статистики, подведомственные Правительству РФ. Федеральная служба по тарифам призвана осуществлять государственное регулирование цен (тарифов) в

электроэнергетике, нефтегазовом комплексе, на железнодорожном и ином транспорте, а также на иные виды товаров (работ, услуг), подлежащих государственному регулированию в соответствии с законодательством, например, Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ». Федеральная служба государственной статистики представляет органам государственной власти и должностным лицам официальную статистическую информацию; разрабатывает и утверждает ее методологию, обеспечивает соответствие международным стандартам; утверждает формы федеральных статистических наблюдений; разрабатывает план статистических работ; обеспечивает заинтересованных пользователей данными бухгалтерской отчетности юридических лиц; осуществляет контроль в установленной сфере деятельности.

Государственное управление антимонопольной деятельностью возложено на Федеральную антимонопольную службу и ее территориальные органы. Федеральная антимонопольная служба подведомственна Правительству РФ. Законодательство в этой области начало складываться в 90-е годы XX века. Согласно Закону РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» на службу возложен контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, а также законодательства о рекламе (в соответствии с Федеральным законом «О рекламе») и законодательства о естественных монополиях (в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»).

Органы Федеральной антимонопольной службы вправе давать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении принятых ими правовых актов, о расторжении или изменении заключенных ими соглашений в связи с нарушением антимонопольного законодательства; направлять рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламодателям предписания о прекращении нарушений законодательства о рекламе.

Должностные лица Федеральной антимонопольной службы вправе налагать административные штрафы на коммерческие и некоммерческие организации, их руководителей, а также на должностных лиц органов исполнительной власти РФ и местного самоуправления за нарушение антимонопольного законодательства, в т.ч. за завышение регулируемых государством цен, а также на лиц, занимающихся рекламной деятельностью.

Государственное управление промышленным комплексом. Промышленность – ведущая отрасль экономики, представляющая собой совокупность предприятий, осуществляющих производственную или добывающую деятельность. Промышленность относится к отраслям материального производства (нематериальное производство или непромышленная сфера – это культура, здравоохранение и др.).

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488 «О промышленной политике в Российской Федерации», регулирует отношения между различными субъектами, возникающие при формировании и реализации промышленной политики.

Организационная структура государственного управления промышленностью представлена следующими государственными органами:

Министерство промышленности и торговли РФ разрабатывает основы государственной промышленной политики и участвует в ее осуществлении. Сфера деятельности министерства распространяется не на все отрасли промышленности. Отдельные отраслевые полномочия в указанной сфере входят в компетенцию отраслевых министерств и ведомств, например, Министерства обороны РФ, к ведению которого отнесено руководство подчиненными

казенными предприятиями. Министерство промышленности и торговли наделено общими контрольными полномочиями за деятельностью подведомственного ему Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии осуществляет общие полномочия, отнесенные к ведению любого федерального агентства, и специальные полномочия, отнесенные к его ведению постановлениями Правительства РФ. К специальным полномочиям относятся, например, лицензионные полномочия: лицензирование деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений, а также полномочия по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований государственного стандарта и технических регламентов. В указанных случаях к компетенции Федерального агентства отнесены полномочия, которые вправе осуществлять только федеральные службы. Агентство руководит деятельностью Государственной метрологической службы и Государственной службы времени.

Министерство энергетики РФ занимается государственным регулированием отраслями топливно-энергетического комплекса.

Государственное управление агропромышленным комплексом (АПК). Агропромышленный комплекс включает в себя сельское хозяйство, сельское строительство, отрасли промышленности, поставляющие сельскохозяйственную технику и перерабатывающее ее сырье, отрасли, непосредственно обслуживающие сельское хозяйство. Основным звеном АПК является сельское хозяйство. Правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в этой сфере установлены Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264 «О развитии сельского хозяйства».

В систему органов управления АПК входят Правительство РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а также Федеральное агентство по рыболовству.

К вопросам Министерства сельского хозяйства РФ относятся: реформирование, государственная поддержка АПК; программы по развитию села; использование земель сельскохозяйственного назначения, производство и оборот этилового спирта, обеспечение ветеринарного и фитосанитарного благополучия территории Российской Федерации.

Ветеринарный надзор в России осуществляется в соответствии с Законом РФ от 14 мая 1993 г. № 4979 «О ветеринарии». В рамках ветеринарного надзора проводится система мер по контролю за соблюдением физическими и юридическими лицами противоэпизоотических мер; контроль за организацией и проведением мероприятий по предупреждению и ликвидации заболеваний животных; контроль за ввозом на территорию Российской Федерации, транзитом через ее территорию и хранением продукции животноводства. Деятельность ветеринарного надзора организует Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Служба осуществляет и фитосанитарный надзор, т.е. надзор в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, является Федеральное агентство по рыболовству. Агентство организует следующие виды работ: комплексное изучение водных биологических ресурсов; ведение государственного рыбохозяйственного реестра; организация аукционов по продаже долей в общем объеме квот на добычу водных биологических ресурсов; осуществление

государственного учета и мониторинга состояния водных биоресурсов. Правовую основу деятельности агентства составляет Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 163 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Государственное управление транспортным комплексом. Административно-правовое регулирование и государственное управление этой отраслью осуществляется на основе Воздушного Кодекса РФ 1997 г., Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17 «О федеральном железнодорожном транспорте», Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18 «Устав железных дорог в РФ», Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261 «О морских портах в РФ», Федерального закона от 18 ноября 2007 г. № 257 «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ» и других нормативных правовых актов. Кроме этого, распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734 утверждена Транспортная стратегия РФ на период до 2030 г.

Главная задача транспортного комплекса – своевременное, качественное и полное удовлетворение потребностей экономики и населения в перевозках. Транспортный комплекс составляют зарегистрированные на территории России юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на морском, речном, автомобильном, воздушном, городском, и других видах транспорта перевозочную и транспортно-экспедиционную деятельность. Важнейшим органом управления транспортным комплексом является Министерство транспорта РФ.

Транспортный комплекс является источником повышенной опасности, поэтому для обеспечения безопасности на транспорте создана Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, основными функциями которой являются: осуществление государственного надзора за соблюдением транспортного законодательства, лицензирование перевозочной и транспортно-экспедиционной деятельности, проведение расследования транспортных происшествий. Руководитель службы является главным государственным транспортным инспектором Российской Федерации, а работники службы в зависимости от вида транспорта осуществляют инспекторские и ревизорские функции.

Для осуществления функций по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в различных сферах транспортного комплекса созданы Федеральное агентство железнодорожного транспорта (общая протяженность железных дорог в России составляет свыше 80 тыс. км), Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, а также Федеральное дорожное агентство, чья сфера деятельности распространяется не только на автомобильный транспорт, но и на дорожное хозяйство.

Государственное управление внешнеэкономической деятельностью. Внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) представляет собой совокупность средств и методов торгово-экономического, научно-технического сотрудничества, валютно-финансовых и кредитных отношений с зарубежными странами. Важнейшей частью внешнеэкономической деятельности выступает внешнеторговая деятельность, которая определяется как предпринимательская деятельность в области международного обмена товарами, работами, услугами, информацией и результатами интеллектуальной деятельности. По российскому законодательству субъектами внешнеторговой деятельности могут быть как юридические лица, так и физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, иностранные юридические

и физические лица, а также государство в лице Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальные образования.

Этим видом деятельности государство занималось до начала 90-х годов XX века. В настоящий момент роль государства сводится, в основном, к таможенно-тарифному регулированию внешнеэкономической деятельности в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 164 «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельностью». Под таможенно-тарифным регулированием в законе подразумевается метод государственного регулирования внешней торговли товарами, осуществляемый путем применения ввозных и вывозных таможенных пошлин.

В Российской Федерации управление внешней торговлей строится по следующему принципу – экспорт и импорт товаров осуществляется без количественных ограничений. И только в отдельных случаях Правительство РФ может вводить такие ограничения: для обеспечения национальной безопасности РФ; для выполнения международных обязательств России с учетом состояния на внутреннем рынке; для защиты внутреннего рынка. При установлении ограничений вводятся квоты, а также выдача лицензий на осуществление этой деятельности. Лицензии выдаются путем проведения конкурсов и аукционов.

В Российской Федерации предусмотрен экспортный контроль, который применяют при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении вооружений и военной техники. Номенклатура товаров, которые подпадают под контроль, устанавливается указом Президента РФ по представлению Правительства РФ.

В целях защиты прав и интересов потребителей, противодействия недобросовестной практике искажения сведений об импортируемых товарах, Правительство РФ вправе вводить предотгрузочную инспекцию в отношении отдельных товаров на срок, не превышающий трех лет. предотгрузочная инспекция – это проверка качества, количества, цены, правильность кодирования товаров, предназначенных для импорта в Российскую Федерацию.

В систему органов управления внешнеэкономической деятельностью входят: Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ, Федеральная таможенная служба.

В Советском Союзе полномочия таможенной службы сводились к таможенному контролю. После 1998 г. значение таможенных органов стало резко возрастать. Правовыми основами их деятельности является Таможенный Кодекс РФ 2003 г. и Федеральный закон «О службе в таможенных органах РФ» 1997 г.

В систему таможенных органов входит Федеральная таможенная служба (ФТС), подведомственная Правительству РФ, региональные таможенные управления (РТУ), таможни и таможенные посты. В систему таможенных органов входит и заграничный аппарат – это таможенные атташе представительств РФ в зарубежных странах, обычно в странах, приграничных с территорией России, и в странах, где Россия имеет большие внешнеэкономические связи. Таможенные органы наделены полномочиями по привлечению к административной ответственности. Составы таможенных правонарушений и ответственность за них определены Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Можно выделить две основные цели деятельности таможенных органов:

- экономическую, связанную с пополнением дохода государства за счет взимания таможенных платежей и стимулирования развития экономики посредством установления таможенных правил;

- правоохранительную, направленную на обеспечение безопасности государства, защиту интересов российских потребителей, пресечение незаконного оборота запрещенных предметов и т.д.

Государственное управление в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Правовую основу управления в данной отрасли составляют: ст. 40 Конституции РФ – право на жилище, Жилищный Кодекс РФ 2004 г., Градостроительный Кодекс РФ 2004 г.

Главным органом государственного управления в сфере строительства и ЖКХ является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, которое осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, по оказанию услуг и управлению имуществом в этих сферах, а также по координации деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ и государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горноклиматического курорта.

В рассматриваемой отрасли государственного управления осуществляется два вида контрольно-надзорной деятельности: государственный архитектурно-строительный надзор и жилищный надзор.

Государственный архитектурно-строительный надзор представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных и муниципальных органов по контролю за соблюдением участниками строительства обязательных требований законодательства по вопросам качества и порядка строительства объектов и производства стройматериалов. Система органов государственного архитектурно-строительного надзора состоит из Главной инспекции государственного архитектурно-строительного надзора России, которая осуществляет организационно-методическое руководство, разграничение полномочий и контроль за деятельностью органов архитектурно-строительного надзора; органов архитектурно-строительного надзора в субъектах РФ; инспекции архитектурно-строительного надзора в Министерстве обороны РФ; органов архитектурно-строительного надзора в муниципальных образованиях. Вышеперечисленные органы выдают разрешение на выполнение строительно-монтажных работ, проводят выборочные проверки объектов, принимают участие в расследовании аварий зданий и сооружений. Должностные лица органов архитектурно-строительного надзора имеют право выдавать обязательные предписания о приостановлении строительства, составлять протоколы об административных правонарушениях в области строительства, рассматривать дела об административных правонарушениях и применять административные наказания.

Главная задача жилищных инспекций – надзор за сохранностью жилищного фонда независимо от собственника жилищного фонда. Надзор осуществляется за использованием жилищного фонда и придомовых территорий, за техническим состоянием жилищного фонда и инженерного оборудования, за осуществлением сезонных мероприятий по подготовке жилого фонда к сезонной эксплуатации. Жилищная инспекция относится к органам административной юрисдикции, ее должностные лица имеют право налагать административные наказания за нарушение жилищного законодательства, а также проводить обследование и проверки подконтрольных объектов, давать обязательные предписания собственникам и владельцам жилого фонда, выносить заключение о пригодности жилого фонда для проживания.

## 8. Государственно- административное управление как сложное системное общественное явление

Основным элементом воздействия государственного управления на общество является государственный орган — составная часть государственного аппарата, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, определенные властные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства. Совокупность государственных органов, осуществляющих практическую работу по реализации задач и функций государства, образует целостный иерархический комплекс, называемый государственным аппаратом или институциональной подсистемой государственного управления.

Понятие института (лат. *institutum* — установление, учреждение) послужило основой для развития одного из направлений западной науки государства и права — институционализма. С точки зрения институционализма при рассмотрении проблем общества, государства и права системообразующей следует считать «институцию», под которой понимается любое устойчивое объединение людей (государство, хартия, профсоюз, церковь, семья и т.д.) для достижения определенной цели. При таком подходе государство является хотя и важной, но лишь одной из многих институций, осуществляющих политическую власть, а право, создаваемое государством,— лишь одним из многих прав, так как каждая институция имеет свое право.

При рассмотрении основных структурных элементов системы государственного управления целесообразно употреблять термин «институциональная подсистема», означающий совокупность и связи институций — государственных органов исполнительной власти и управления, которые во взаимодействии друг с другом и в сотрудничестве с институтами гражданского общества реализуют государственно-управляющее воздействие с целью исполнения законов.

Образование государственного органа осуществляется на правовой, законодательной основе, что позволяет ему после издания законодательного акта получить соответствующий правовой статус. Государственный орган всегда наделяется государственно-властными полномочиями, с помощью которых регулируются его связи и взаимодействия как в институциональной подсистеме, так и с обществом, зарубежными органами государственной власти и другими структурами.

Государственный орган есть самостоятельный элемент государственного аппарата, который наделен властными полномочиями, в том числе возможностью принуждения, необходимой компетенцией и юридическими обязанностями.

Свою компетенцию (государственно-властные полномочия) государственные органы реализуют в следующих формах: издание нормативных правовых актов; принятие правоприменительных актов; организационная деятельность.

- Выделяются следующие признаки государственного органа:
- Он имеет государственно-властные полномочия;
- Принимает решения, обязательные для исполнения;
- Обладает мерами государственного принуждения;
- Формируется в порядке, установленном законом;
- Действует в пределах предоставленной ему компетенции;
- Имеет установленное строение.

Через совокупность государственных органов исполнительной власти и управления государство имеет возможность оказывать государственно-управляющее воздействие на общество, получать обратную связь — информацию о состоянии объектов управления, их реакции на

управляющее воздействие, принимать адекватные меры по приведению системы государственного управления в наиболее эффективное состояние.

Государственная власть не совпадает непосредственно с населением и осуществляется особым — государственным — аппаратом, который объединяет все государственные органы, а также армию, разведку, принудительные учреждения.

Государственный аппарат как совокупность исполнительных (административных) органов государственной власти и государственного управления выполняет повседневную работу по управлению государством. В узком смысле под ним понимают только высшие органы государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Наиболее объемной частью государственного аппарата являются органы исполнительной власти, где сосредоточены практически вся управленческая информация и важнейшие средства государственного принуждения. Эффективный государственный аппарат должен обладать свойствами самоорганизации и самосинхронизации — условиями четкости функционирования системы государственного управления при создании целостного информационного процесса.

Государственный аппарат принадлежит к числу сложных самоуправляемых систем, представляет собой целостное полиструктурное образование. В нем различают несколько основных типов структурных единиц: аппарат ведомства; аппарат ведомственного подразделения; региональный аппарат; орган государственного управления; администрация учреждения; структурное подразделение администрации учреждения; должность. Каждая структурная единица государственного аппарата — это его самоуправляемая, автономная, имеющая собственную компетенцию организационно оформленная часть, существование которой предопределено нормативно-правовыми основаниями.

Тип организационной структуры в этом случае обусловлен характером власти и подчинения, что выражается в специфике и объеме полномочий и ответственности. Исполнительная власть имеет четкую вертикаль, обеспечивающую прохождение управленческой информации, включая ее директивную составляющую, сверху донизу, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти. Структуры министерств, агентств, служб, департаментов всегда линейны, межведомственные структуры всегда, а внутриведомственные — часто являются функциональными.

Государственные органы делятся на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного управления: высшие, которые подчинены непосредственно носителю верховной власти или являются, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда; центральные — отраслевые и многоотраслевые органы, исполняющие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов; региональные (территориальные) органы.

Государственные органы классифицируются по нескольким критериям:

- по срокам полномочий — временные и постоянные. Временные органы создаются для достижения краткосрочных целей, постоянные функционируют без ограничения срока;
- месту в иерархии — высшие и местные;
- порядку формирования — первичные (избираемые непосредственно населением) и производные (формируются первичными);
- правовым формам деятельности — правотворческие (парламенты), правоприменительные (правительство), правоохранные (органы внутренних дел, суды);
- ветвям власти — законодательные, исполнительные, судебные;
- универсальности компетенции — общей компетенции, специальной (отраслевой) компетенции;
- способу принятия решения — единоличные, коллегиальные;

- виду государственной деятельности — гражданские, военные, правоохранные, специализированные;

- формам и методам осуществления функций государственного управления — политические, административные, фискальные, силовые, экономические, финансовые, контрольно-надзорные, консультационные, координационные.

Современная наука выделяет три основные модели построения государственного аппарата.

Централизованно-сегментарная, в которой государственными органами считаются только центральные органы, функционирующие в масштабе всего государства (президент, парламент, правительство), а также их представители на местах. Местные выборные органы рассматриваются в данной системе как органы местного самоуправления и имеют особую сферу деятельности. Эта модель характерна для современных демократических государств и особенно эффективна в условиях политической стабильности в стране.

Моноцефальная (гр. *μονο*—один, *κεφαλή*—голова), в которой вся система государственных органов едина. Во главе системы стоит лицо или орган, обладающий всей полнотой власти и наделяющий ею нижестоящие органы, которые обычно назначаются вышестоящими. Подобная система государственных органов носит жестко иерархический характер. Местные органы власти представляют собой не органы местного самоуправления, а органы государства. Эту модель используют антидемократические режимы, так как она хорошо приспособлена для централизованного контроля за обществом. Она складывается обычно в условиях политической нестабильности в послереволюционные периоды либо в результате военных переворотов.

3. Монотеократическая, в которой сочетаются единовластие главы государства, подкрепленное религиозными догмами, и длительное сохранение родовых порядков. Глава государства является одновременно и высшим духовным лицом. Отсутствуют разделение властей и парламентаризм.

В основе построения и функционирования государственного аппарата любой страны находятся объективные и субъективные факторы. Они определяют наиболее важные особенности его внутреннего строения, характера, форм и методов деятельности, в значительной мере способствуют соединению его различных составных элементов в институциональную подсистему государственного управления.

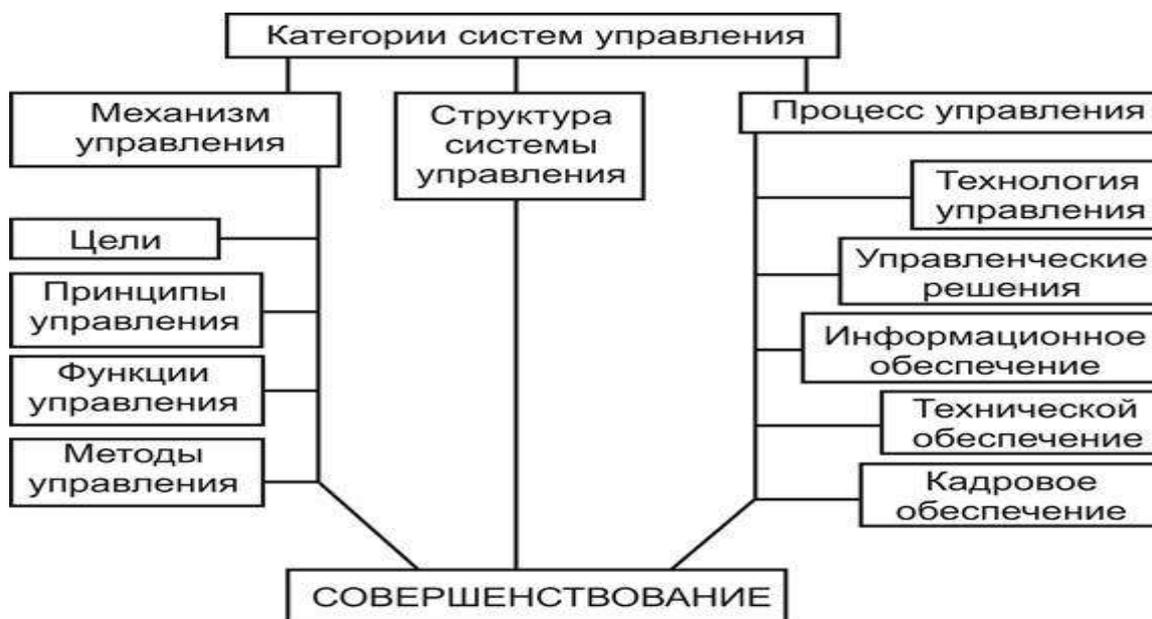
К числу факторов, во многом обуславливающих эффективность функционирования государственного аппарата, следует отнести:

- Обеспеченность едиными организационными, финансовыми, человеческими ресурсами;
- Легитимность насилия (принуждения), которое носит организованный характер;
- Общую направленность деятельности на проведение политической линии;
- Выражение интересов всего общества, правящего класса или классов, отдельных социальных слоев;
- Наличие высокопрофессионального состава работников.

Кроме государственного аппарата в любой стране существуют государственные органы особой компетенции, которые реализуют надзорные, контрольные, избирательные, казначейские и другие специальные функции.

## **9 Процесс и технология государственного и муниципального управления**

Управление государственными делами как процесс при всей своей предопределенности объективными условиями развития экономики, информационного, научно-технического прогресса, социальных и политических отношений обладает очевидной самостоятельностью.



Процесс функционирования системы государственно-административного управления может быть представлен через цепь взаимосвязанных общественных явлений: потребности управляемой системы — интересы граждан — цели и ценности управления — решения в системе управления — действия управленцев — результаты. Это позволяет избежать стихийности и хаотичности в управлении, придать ему характер системного отражения общественных процессов.

Система управляющая, являющаяся опорой общества, определяющая его развитие, способна перевести интересы и потребности людей на язык согласованных решений. Здесь важно проявление синергетического подхода в управлении, т.е. согласованного, совместного действия нескольких органов в одном направлении.

Вместе с тем систему государственно-административного управления необходимо характеризовать как изменяющуюся систему — она связана с существованием и развитием отношений между управляющими и управляемыми. Но на стабильность государственно-административного управления может оказывать влияние как внешняя, так и внутренняя среда.

Главным в управлении являются решения и действия (необходимо, чтобы первые предопределяли вторые, иначе государство трудно назвать правовым).

Различают следующие системы государственного управления: демократическую, тоталитарную и авторитарную. В зависимости от концентрации и распределения властных полномочий — централизованную и децентрализованную. По характеру взаимодействия с внешней средой — открытую и закрытую, по способам адаптации — жесткую, гибкую и адаптивную. В зависимости от ориентации на стабильность и перемены системы госуправления подразделяются на консервативные и трансформирующиеся, по степени развития — суммативные и организованные.

Государственное и муниципальное управление представляет собой единство статики, которая выражается прежде всего в организационных структурах, и динамики, находящей выражение в процессе управления. Процесс (от латинского «продвижение») определяется как ход определенного явления, последовательная смена событий, совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата.

## Управленческие решения в системе государственного управления

### Сущность и содержание управленческих решений

Разработка управленческих решений представляет собой процесс, объединяющий основные функции управления: планирование, организацию, мотивацию, контроль. Решения, принимаемые органами власти, определяют не только качество и эффективность протекающих в управляемой системе процессов, но и возможность устойчивого и адаптивного развития в быстро меняющемся современном мире. Процессы принятия решений охватывают практически все области человеческой деятельности и являются неотъемлемой составляющей процессов управления.

Управленческим называется решение, принятое в социальной системе и направленное:

- - на управление управленческой деятельностью;
- - проектирование системы управления организации (методология, структура, процесс, механизм);
- - стратегическое планирование;
- - управление кадрами;
- - управленческое консультирование;
- - взаимодействие с внешней средой.

Для начала необходимо дать понятия «управленческое решение», «государственное управленческое решение» (ГУР). Любая управленческая деятельность состоит из решения (подготовки и принятия), его реализации (исполнения) и контроля за исполнением. По мнению В.А. Козбаненко «управленческое решение - разработанный и принятый, формально зафиксированный проект социальных изменений».

### Управленческие решения в системе государственного и муниципального управления.

- Управленческие решения органов государственного и муниципального управления предопределяются системой функций, их местом и взаимодействием. Конкретные управленческие решения зависят от целей, особенностей территориальной организации, категории должностных лиц.
- В системе государственного и муниципального управления должна учитываться возможность корректировки политики с учетом изменений окружающей среды и реакции населения. Многие решения могут быть оценены через определенный промежуток времени, информация о последствиях этих решений может исходить из неопределенных локализованных источников (общественное мнение, реакция отдельных социальных групп, организаций и др.).

В государственном управлении решения разрабатываются, принимаются и исполняются в установленном порядке государственными органами и должностными лицами. В.А. Козбаненко считает, что «государственное управленческое решение - осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на

социальную действительность, выраженный в официальной форме». Между тем существует более широкое понятие государственного решения, - это властная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий. Принятие государственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, совершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями, при выборе одной из существующих возможностей в достижении предполагаемого результата намечаемых действий. Таким образом, государственное решение -- это, как правило, идеальная модель будущего, где содержится информация, данная субъектом власти, о желательности и нужности того, что должно быть исполнено.

Необходимо знать характеристики, свойственные ГУР (юридическая значимость, обязательность и др.). Следует отметить, что ГУР свойственны: субъектно-объектные отношения, содержательность, процедура принятия решения, форма решения, время действия решения.

Рассматривая виды ГУР важно выявить особенности политических и административных управленческих решений. Государственные решения бывают политическими и административными. Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие). Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение. Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства. Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер. В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего. Хотя в своем большинстве эти решения подготавливаются конкретными людьми, их личными решениями частного характера они не могут быть, так как принимаются от имени государственных органов. Отсюда возникает задача их юридического закрепления в надлежащей форме.

Разработка, принятие и реализация ГУР - это сложный, многоэтапный процесс выработки и согласования управленческих процедур по разнообразным общественно-значимым вопросам. Без знания технологий принятия и реализации ГУР невозможно обеспечить эффективность выполнения отдельных функций госуправления и управления в целом. В государственном управлении решения разрабатываются, принимаются и исполняются в установленном порядке соответствующими правомочными субъектами: государственными органами и должностными лицами. Юридическое волеизъявление управленческого субъекта государственной власти предполагает наступление определенных последствий. Принятие и выполнение государственных решений порождают также правовые последствия или условия, необходимые для возникновения таких последствий. Поэтому следует подчеркнуть, что принятие решений является не только правом, но и обязанностью уполномоченных субъектов (государственных органов и должностных лиц), а вместе с тем

предусматривает и ответственность не только за их принятие и выполнение, но также и за наступающие в результате последствия.

Первая стадия процесса подготовки к разработке управленческого решения включает следующие этапы: изучение проблемы; выявление и формулирование проблемы; определение путей решения проблемы. На этой стадии предполагается выполнение следующих действий: получение информации о ситуации; определение целей; разработка оценочной системы; анализ ситуации; диагностика ситуации; разработка прогноза развития ситуации.

На второй стадии происходит выработка решения, которая включает следующие этапы: разработка альтернатив; оценка; выбор альтернативы. Таким образом, эта стадия предполагает формулирование альтернативных вариантов решений; отбор вариантов управленческих воздействий; разработку сценариев развития ситуации; проведение экспертной оценки вариантов управляющих воздействий.

Третья стадия- принятие (реализация) решения состоит из следующих этапов: организация выполнения решения; анализ и контроль выполнения решения; обратная связь. На этой стадии происходит организация проведения коллективной экспертизы; принятие решения; разработка плана действий; контроль реализации плана; анализ результатов развития ситуации после введения при необходимости, корректирующих управленческих воздействий. На стадии принятия (реализации) решения необходимо учитывать факторы, оказывающие влияние на процесс принятия решения.

## **10 Контроль и ответственность в системе государственного и муниципального управления, его эффективность**

Одной из основных функций управления, составной частью управленческого цикла является контроль. Контроль — это процесс, обеспечивающий соответствие функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям и направленный на успешное достижение поставленной цели. Функции контроля — профилактическая, информационная и мобилизационная.

По объекту контроль разделяется на государственный (муниципальный), внутрихозяйственный, правовой, независимый, специализированный, ведомственный и общественный. В свою очередь государственный контроль подразделяется на политический, административный и судебный.

По характеру взаимоотношений субъекта и объекта контроль подразделяется на внутренний и внешний, по масштабу — на общий и частный, по продолжительности--на непрерывный и периодический, по предмету — на контроль текущих результатов труда работников органов управления, контроль деятельности органа управления и контроль исполнения распорядительных документов.

Контроль в органах государственного и муниципального управления строится на принципах:

- общих, отражающих социально-политическую сторону — массовость контроля, всесторонность, реальность, объективность, результативность, гласность;
- частных — анализ документов: планов работы, отчетов об исполнении их, принятых решений и т.д.; непосредственное изучение объекта контроля на месте, посредством бесед с должностными лицами и служащими; заслушивание отчетов

должностных лиц на заседаниях, коллегии органа управления; периодическая аттестация служащих на соответствие их занимаемой должности.

Под результативностью контроля деятельности органов государственного и муниципального управления понимается степень ликвидации, устранения выявленных недостатков, недоработок в объекте контроля.

Следствием проведенной проверки может быть применение дисциплинарных, материальных и уголовных санкций.

Контроль осуществляют структурные подразделения, созданные в Администрации Президента РФ, Правительства РФ, а также в органах исполнительной власти субъектов РФ. К недостатку существующей в РФ системы контрольных органов следует отнести разрозненность их действий.

Система контроля исполнения распорядительных документов предусматривает контроль исполнения следующих видов документов: высших органов государственной власти, представительного (законодательного) органа соответствующего территориального образования, органа государственного и муниципального управления, а также протоколов совещаний при руководителе органа управления, поручений руководителя органа управления, служебных писем. Определен порядок работы с контролируруемыми документами.

В сфере государственного управления осуществляется прокурорский надзор. Прокуратура осуществляет надзорную деятельность:

- за исполнением законов органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, органами местного самоуправления;

- соблюдением прав и свобод этими органами, а также их должностными лицами.

Формы реагирования прокурора на нарушения закона:

- протест прокурора;

- представление прокурора;

- постановление прокурора;

- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Кроме того, в сфере государственного управления осуществляется судебный контроль при рассмотрении:

- действий и решений органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, при проверке законности нормативных правовых актов;

- дел об административных правонарушениях;

- жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях;

- дел, возникающих из гражданско-правовых отношений;

- жалоб юридических лиц;

- уголовных дел.

Одной из важнейших форм участия граждан в управлении государством являются обращения граждан. Эта форма выступает как составной элемент прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ, в ст. 51 которой указано: «Граждане РФ имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок».

Под обращениями граждан понимаются предложения, заявления и жалобы граждан.

Большое значение в повышении эффективности работы органов управления с обращениями граждан имеют такие организационные формы работы, как общественные приемные при органах управления, ведение приема граждан руководителями органов управления по месту жительства, освещение в СМИ путей и хода решения местных и региональных проблем, вызвавших озабоченность населения.

Особый характер в государственном управлении приобретает ответственность. Дело в том, что многие управленческие решения и действия должностных лиц порождают глубокие социальные последствия, определяют судьбы миллионов людей.

Ответственность имеет несколько видов и уровней.

Политическая ответственность.

Она наступает, как правило, за отклонение от согласованных политических программ, целей, решений. В Конституции РФ предусмотрен механизм политической ответственности высших должностных лиц: ст. 93 допускает возможность отрешения от должности Президента РФ, ст. 98 — лишение неприкосновенности депутатов Федерального Собрания РФ по представлению Генерального прокурора РФ, ст. 103 регламентирует механизм ответственности должностных лиц государственной администрации перед Государственной Думой, ст. 109 предусматривает возможность роспуска Государственной Думы, ст. 111, 117 — отставки Правительства РФ.

Нравственная ответственность. Это показатель отношения человека к самому себе, к нормам морали. При наличии двойной морали невозможно ждать сдвигов в государственном управлении, обеспечении законности и правопорядка.

Юридическая ответственность. Она наступает за нарушения конкретных норм правовых актов, применяется в определенных процессуальных формах уполномоченными органами (должностными лицами) государственной власти и местного самоуправления. Существуют следующие ее виды:

- дисциплинарная ответственность — связана с нарушением норм труда, трудового распорядка и исполнения государственной должности;
- административная ответственность — применяется за совершение административного правонарушения как физическими, так и юридическими лицами. Совершившие его несут ответственность перед государством в лице полномочного административного органа либо компетентного лица, имеющего соответствующие полномочия по применению норм административного взыскания. Здесь отсутствуют отношения служебного подчинения между административным органом, налагающим взыскание, и лицом, нарушившим правовую норму. В этом отличие административной ответственности от дисциплинарной;
- гражданская ответственность — наступает за нарушение имущественных прав, неисполнение договорных обязательств, причинение имущественного вреда, она имеет компенсационный характер, наступает в виде возмещения причиненных убытков, штрафных санкций;
- уголовная ответственность — может быть применена за совершение преступления, привлечь к уголовной ответственности, определить меру наказания может только суд.

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Эффективность управленческого или административного труда оценивается путем определения соотношения между полученным результатом труда и затраченными ресурсами. Эффективность — это показатель соотношения между затратами и полученными результатами. Однако полного перенесения признаков экономической или управленческой эффективности на систему государственного и муниципального управления быть не может.

Государственное и муниципальное управление отличается от других видов управления прежде всего тем, что осуществляется при помощи государственной и муниципальной власти, их органами. Приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов общества, социальных групп и граждан. Поэтому эффективность государственного и муниципального управления определяется по соотношению использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и результатов общих государственных интересов. Эффективность — показатель того, насколько полно усилия (ресурсы), затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально значимых конечных результатах.

В исследованиях эффективности государственного управления, государственной бюрократии и институтов государства можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность с определенными факторами.

1. Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.

2. Концепция профессионализма. В рамках концепции эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия профессиональных чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

3. Экономический подход. Он связывает повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

4. Экологический подход. Подход основан на результатах деятельности бюрократии, которые зависят от характера внешней среды и способности органов власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

5. Подход, связанный с концепцией управления качеством. В его рамках основное внимание акцентируется на создание в органах власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг, включения в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их творческую работу.

При анализе эффективности государственного управления особое значение имеет социальный эффект.

Множество преимуществ имеет оценка деятельности на основе сбалансированной системы показателей. Они должны соответствовать следующим требованиям: соотноситься с целями и задачами органа власти, иметь четкость и однозначность в понимании

использования, сравнимость, проверяемость, статистическую надежность, экономическую целесообразность.



В соответствии с Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утвержден перечень показателей. Он включает в себя 11 пунктов: ожидаемая продолжительность жизни при рождении, численность населения, объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, уровень безработицы в среднем за год, реальные располагаемые денежные доходы населения, удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда, доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников, смертность населения (без показателей смертности от внешних причин), оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

Кроме того, на основании Указа Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 производится оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.

Оценка эффективности государственного и муниципального управления необходима как для органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет

контролировать качество деятельности государственных институтов, а руководителям, государственным и муниципальным служащим необходима для самоконтроля, для усовершенствования управленческого процесса.