

**БУРОВ А.В. ОВАКИМЯН М.А. ОБЧАРЕНКО Р.К.**

**ОСНОВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

**КРАТКИЙ КУРС ЛЕКЦИЙ**

Ростов-на-Дону

2017

# ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## КРАТКИЙ КУРС ЛЕКЦИЙ

Рецензенты:

Локота О.В. к.э.н., доцент,

директор Южно-Российского института управления РАНХиГС

Курочкин А.В. к.ю.н., доцент,

заместитель директора Южно-Российского института управления РАНХиГС

Буров А.В. Овакимян М.А. Овчаренко Р.К. Основы государственного и муниципального управления. Краткий курс лекций. 2-е изд., дополненное. и перераб.

**ISBN 978-5-89546-857-9**

В учебном пособии в соответствии с действующим образовательным стандартом раскрывается основное содержание курса «Государственное и муниципальное управление». Показана сущность, общее и особенное управления, социального управления, государственного и муниципального управления. Представлены основные гипотезы возникновения государства как субъекта управления, а также главенствующие в настоящее время взгляды на природу этого социального, политического, правового института. Анализируется феномен местного самоуправления, даны основные научные теории местного самоуправления. Раскрывается сущность принципов, функций, методов, форм и направлений государственного и муниципального управления. Учебное пособие может представлять интерес и быть полезно для профессорско-преподавательского состава, студентов, слушателей, управленцев, а также всех, интересующихся проблемами теории и практики управления.

## Содержание

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b>	7
<b>ЛЕКЦИЯ 1. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>	9
1. Понятие и виды управления	9
2. Сущность социального управления	15
3. Государственное и муниципальное управление	16
4. Принципы государственного и муниципального управления	19
5. Публичная власть в государственном и муниципальном управлении	21
<b>ЛЕКЦИЯ 2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ. ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА</b>	25
1. Возникновение государства	25
2. Понятие государства	29
3. Понятие и виды государственных образований	36
4. Функции государства	38
<b>ЛЕКЦИЯ 3. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>	44
1. Понятие функций государственного и муниципального управления	44
2. Классификация функций государственного и муниципального управления	45
<b>ЛЕКЦИЯ 4. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>	53
1. Понятие и классификация методов управления	53
2. Методы управления на основе властной мотивации	55
3. Методы управления на основе материальной мотивации	59
4. Методы управления на основе моральной мотивации	61
<b>ЛЕКЦИЯ 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>	66
1. Понятие органа государственного и муниципального управления	66

2.Классификация органов государственного и муниципального управления	68
3.Структурное подразделение органа государственного и муниципального управления	72
<b>ЛЕКЦИЯ 6. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ</b>	<b>74</b>
1.Предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ	74
2.Полномочия органов государственной власти по предметам ведения	75
3.Изменение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	82
4.Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	85
5. Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий	86
6. Принципы и порядок заключения соглашений	89
<b>ЛЕКЦИЯ 7. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	<b>92</b>
1. Понятие и необходимость разделения властей	92
2.Высшие государственные органы Российской Федерации	95
3.Центральные органы исполнительной власти	105
4.Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти	110
<b>ЛЕКЦИЯ 8. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	<b>112</b>
1.Организационно-правовые основы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации	112
2. Высшее должностное лицо субъекта РФ	113
3. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ	117
4. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ	119
5.Органы исполнительной власти субъекта РФ отраслевой и межотраслевой	123

<b>ЛЕКЦИЯ 9 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	129
1.Понятие государственной гражданской службы	129
2.Основы правового статуса гражданского служащего	132
3.Государственная служба в зеркале социологии	144
<b>ЛЕКЦИЯ 10. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ</b>	147
1. Правовые и организационные основы системы управления гражданской службой	147
2. Управление гражданской службой субъектов РФ	149
3. Опыт Ростовской области по формированию системы управления гражданской службой	154
<b>ЛЕКЦИЯ 11. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	161
1.Понятие, сущность и признаки местного самоуправления	161
2. Современные подходы к трактовке понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление»	164
3. Основные теории местного самоуправления	165
4. Модели местного самоуправления	174
<b>ЛЕКЦИЯ 12. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ</b>	176
1.Понятие и виды муниципальных образований	176
2.Понятия «орган местного самоуправления», «структура органов местного самоуправления»	181
3.Статус и полномочия главы муниципального образования	189
4.Местная администрация как исполнительно–распорядительный орган местного самоуправления	193
5.Представительный орган муниципального образования	196

<b>ЛЕКЦИЯ 13. КОМПЕТЕНЦИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>205</b>
1.Разграничение полномочий, прав, обязанностей, ответственности на уровне местного самоуправления	205
2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государ- ственными полномочиями	228
3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных госу- дарственных полномочий	232
4. Государственный контроль за осуществлением органами местного са- моуправления отдельных государственных полномочий	234
<b>ЛЕКЦИЯ 14. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА</b>	<b>235</b>
1. Понятие и организационно - правовые основы муниципальной службы	235
2. Правовой статус муниципального служащего	239
3. Поступление на муниципальную службу. Прекращение муниципальной службы	251
<b>ЛЕКЦИЯ 15. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ</b>	<b>254</b>
1. Муниципальные программы развития в системе документов стратегического развития муниципального образования	254
2. Разработка, принятие и реализация муниципальных программ развития	260
<b>РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА</b>	<b>272</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебное пособие «Основы государственного и муниципального управления. Краткий курс лекций» подготовлено в соответствии с действующими в настоящее время образовательными стандартами и предназначено для всех, интересующихся проблемами государственного строительства, государственного и муниципального управления: преподавателей; аспирантов, студентов; слушателей; управленцев-практиков.

Целью данного учебного пособия является изложение основ государственного и муниципального управления. Причем, если государственное управление в самом укрупненном, в самом обобщенном виде воспринимать как совокупность двух составляющих: системы государственного управления - структуры в виде государственного аппарата, которая это управление осуществляет, и самого процесса государственного управления – воздействия, то в данном пособии раскрываются именно основы формирования самой структуры – государственного, муниципального аппарата.

Предлагаемый курс лекций, за исключением темы «Методы государственного управления», не охватывает вопросы осуществления процесса управления. Это не случайно. Такая концепция сознательно положена авторами в основу учебного пособия. При подготовке представленного вашему вниманию краткого курса лекций по государственному и муниципальному управлению мы исходили из того, что сам процесс понимается как совокупность основных направлений государственного воздействия на те или иные стороны общественной жизнедеятельности или непосредственно жизни государственного аппарата, которые, если говорить наиболее «грубо», представляют собой те или иные виды государственной политики, как внутренней, так и внешней. Это может быть бюджетная, налоговая, государственная экономическая, кредитно-денежная, таможенная, национальная, социальная, культурная и т.д. политики. Указанные направления подробно раскрываются в рамках иных учебных курсов и направлений, содержательно изложены в учебниках и иных научных трудах наших коллег - специалистов в указанных сферах, в связи с чем включать подобные разделы в данный учебник мы не сочли целесообразным.

Мы сконцентрировали свое внимание на таких важных, по нашему мнению, вопросах как сущность, общее и особенное управления, социального управления, государственного и муниципального управления. В учебном пособии представлены основные гипотезы возникновения государства как субъекта управления, а также главенствующие в настоящее время взгляды на природу этого социального, политического, правового института. Рассмотрены функции, методы, организационные основы государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Анализируется феномен местного самоуправления, даны основные научные теории местного самоуправления.

Авторский коллектив не претендует на полноту раскрытия тем и исключительность представленных точек зрения. Более того, некоторые лекции данного учебника являются скорее обобщением уже существующих в настоящее время в учебной литературе позиций, некоторые лекции составлены в большей степени на базе текстов статей действующих нормативных правовых актов.

Данный краткий курс лекций учитывает многолетний опыт авторского коллектива преподавания учебного курса «Государственное и муниципальное управление» и других управленческих дисциплин в ряде высших учебных заведений г.Ростова - на - Дону, в т.ч. в Южно-Российском институте управления РАНХиГС, НОУ ВПО «Ростовский социально-экономический институт».

Мы надеемся, что предлагаемый учебник послужит в качестве небольшого, но своевременного «кирпичика» укреплению существующей в настоящее время мощной учебно-методической базы преподавания управленческих дисциплин.

# **ЛЕКЦИЯ 1. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

- 1. Понятие и виды управления.**
- 2. Сущность социального управления.**
- 3. Государственное и муниципальное управление.**
- 4. Принципы государственного и муниципального управления**
- 5. Публичная власть в государственном и муниципальном управлении**

## **1. Понятие и виды управления.**

Управление — универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. Этой фразой можно было бы начать данный раздел. Это утверждение верно. Кроме того, оно научно, академично и просто красиво.

Но оно не дает прямого, ясного, понятного и однозначного ответа на вопрос «что же такое управление?».

Можно было бы начать и иначе: «И камень лежащий на дороге, управляет повозкой. Все управляют всеми»<sup>1</sup>. Тоже красиво, по восточному витеевато, а с точки зрения науки и практики верно.

Но и эти утверждения не приближают неискушенного в практике управления к прямому ответу на поставленный вопрос.

Так что же такое управление?

Управление - это один из видов человеческой деятельности, труда. Люди строят, лечат, учат, управляют. Управлению можно учить, управлять можно научить также, как научить строить, учить, лечить и многим другим видам деятельности.

Но и этот ответ ни на много приближает к ответу на поставленный вопрос. Многие хотят стать управленцем, многие работают управленцами, многие ду-

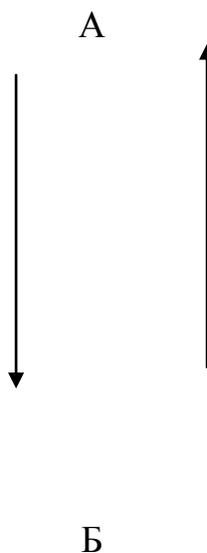
мают, что они управленцы. Но могут ли они все однозначно, кратко, но ёмко ответить на вопрос о том, что значит управлять? Сидеть в кабинете, перебирать бумаги и давать всем указания?

По нашему мнению, рассматривая управления в качестве одного из видов человеческого труда, практики, активности, управление можно обозначить как воздействие. Графически это воздействие можно представить в следующих видах:

Рис.1



Рис.2



Как видим, управление – воздействие графически выглядит как вектор, имеющий как горизонтальное направление (Рис. 1), так и вертикальное (Рис. 2), когда оно осуществляется в рамках управленческой иерархии, причем как сверху вниз, так и снизу вверх.

Что значит воздействовать? Если кратко, то это все разнообразие форм активности, проявляемых субъектом в отношении окружающих. Можно намекнуть, можно и предложить, можно попросить, а можно и потребовать, можно погладить, а можно и розгами, это тоже будет воздействие. Но это утрировано. О разнице в направлениях воздействия подробнее мы будем говорить ниже.

На обоих рисунках воздействие имеет две стороны: ту сторону, которая

---

<sup>1</sup> Понимание выше знания // Миссия. – 2014. - №119 [ Электронный ресурс]. <http://www.missiya.info/> - Дата об-  
10

оказывает это воздействие, т.е. управляет (А), и ту, которая это воздействие на себе претерпевает, т.е. которой управляют (Б).

В науке об управлении оказывающую управленческое воздействие сторону принято называть субъектом управления (S), сторону, претерпевающую такое воздействие принято называть объектом управления (O).

Таки образом графически управление можно уже представить в следующем виде:

Рис. 3



Как видно на рисунке 3 субъект управления S оказывает управленческое воздействие на объект управления O.

Таким образом, исходя из приведенного выше материала, мы можем определить управление в предельно широком смысле слова — как различные способы воздействия субъекта (субъектов) на объект (объекты).

Однако, не всякое воздействие можно рассматривать в качестве управления. Например, можно взять камень и бросить его в воду пруда. Мы оказали воздействие на водную гладь, пустили круги по воде, нарушили природную тишь, но связано ли оно с управленческими процессами?

Для того, чтобы воздействие можно было охарактеризовать как управление, оно должно соответствовать ряду требований.

Под управленческим воздействием чаще всего понимают не стихийный, а целенаправленный процесс. Наличие цели является непреложным условием

управления. Цель может быть как внутри объекта (например, он должен по итогам воздействия изменить свои качества или свойства), так и вне его (к примеру, он должен изменить свое положение в пространстве, переместиться и т.п.). Важно отметить, что цели должны быть выражены в качественных и количественных показателях, быть реалистичными и достижимыми, иметь значение для индивидов, социальных групп и общества в целом. Бросая камень в воду пруда, имеем ли мы цель, соответствующую этим критериям?

Воздействие должно быть направлено на те объекты, которые поддаются регулированию. Поскольку далеко не все объекты, события, состояния могут быть предметом управления людей (например, космос).

Управлять можно естественными объектами (например, с помощью упорных тренировок человек может изменить свою фигуру), физическими процессами (управление ядерной реакцией с целью получения «мирной» энергии, а не взрыва), техническими системами (управление автомобилем). Дрессировщик управляет поведением животного, регулирует свое поведение человек, сдерживая гнев или раздражение, и т.д.

Управление направлено на достижение какого-либо результата, оно должно быть результативным. Результат мы понимаем как степень достижения цели. Ее можно определить. Сравним желаемые, заданные изначально качественных и количественные показатели цели с полученными в ходе воздействия.

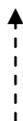
Не всякое воздействие даже на должный объект и с реальной целью, дает результат, к которому стремился управляющий субъект. Иногда принимаемые им меры не дают никакого результата, а нередко приводят к обратным последствиям. Последнее не означает, что управление отсутствует, 'просто воздействие не достигло желаемой цели.

Чаще всего воздействие при управлении понимается как однолинейное: субъект — объект (рисунки 1,2,3). Мы видим обычно лишь эти прямые связи, но есть и обратные связи: воздействие объекта на управляющий субъект (пример, когда камень, лежащий на дороге, управляет повозкой, или когда подчиненные управляют руководителем, давая ему ограниченную строго определен-

ную информацию. Кстати, такой вид управленческого воздействия на начальника со стороны подчиненных можно назвать манипулированием, но манипулирование – это тоже управление).

Графически изобразим обратную связь от объекта управления к субъекту на рисунке 4

А



Б

Это прежде всего информация о состоянии объекта управления как в процессе управленческого воздействия, так и по его итогам. Преподаватель дает студенту домашнее задание, оказывая на него прямое воздействие. Студент консультируется с преподавателем, уясняя непонятное, уточняя нюансы задания, информируя преподавателя о степени выполнения задания – это все обратная связь. Преподаватель проверяет выполнение задания, проверяя тем самым получение результата, полученная в ходе проверки информация – тоже обратная связь.

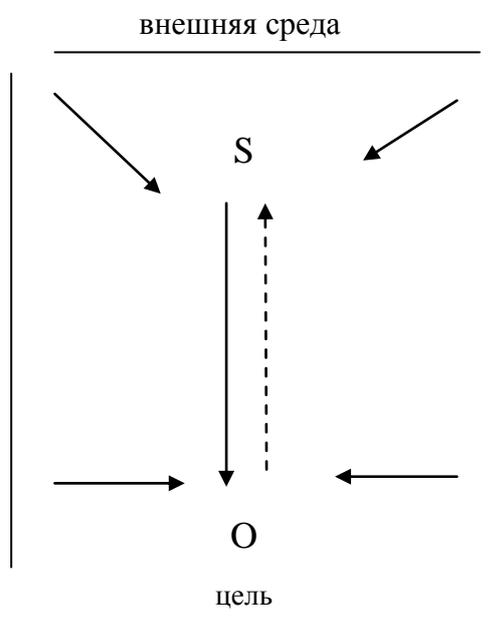
Обратные связи очень важно учитывать особенно в публичном управлении: реакция населения на управленческие меры органов государственной власти и муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения. К тому же субъекты и объекты управления в этом процессе могут поменяться местами: объект становится субъектом (подчиненные требуют, чтобы начальник, который утратил доверие, ушел с занимаемой должности). Обратные воздействия тоже могут рассматриваться как управление, в них может быть цель (в результате забастовки администрация предприятия повышает заработную плату), но в государственном и муниципальном управлении для характеристики обратных связей (в форме воздействий) термином «управление» не пользуются, под ним понимаются прямые связи волевого, «командного» характера.

Однако, субъект, объект, воздействие, цель, и обратная связь - это еще не

все составляющие элементы управления. Мы должны учитывать также и влияние внешней среды. Например, командир управляет вверенным ему подразделением в условиях боя или в мирной жизни, капитан ведет речное судно по течению или против него, пилот управляет воздушным лайнером, движущимся при попутном, встречном или боковом движении воздушных масс и т.п. Только теоретические, идеальные, научные эксперименты могут проводиться без учета влияния внешней среды. На практике управленец должен учитывать внешние параметры, благоприятствующие или противостоящие ему в настоящее время.

Таким образом, учитывая сказанное выше, под управлением мы предлагаем понимать воздействия субъекта управления на управляемый объект, для достижения определенной цели, при наличии обратной связи, осуществляемое с учетом воздействия внешней среды.

Рис. 5



Более подробно рассматривая процесс воздействия с точки зрения его осуществления на практике, отметим, что он представляет собой выполнение определенных, конкретных, понятных видов работ – целеполагание, планирование, организация, контроль и др. такие виды работ называются функциями управления.

Однако, чтобы грамотно и правильно выполнять любую из управленческих функций (не важно, планировать или контролировать) мы должны знать КАК

это делать: КАК планировать, КАК организовывать, КАК мотивировать, КАК контролировать. Во всех случаях, когда мы задаемся вопросом, КАК выполнять тот или иной вид управленческой деятельности, речь идет о методах управления, поскольку метод управления – это способ, прием управленческой деятельности. Есть методы планирования, методы организации, методы контроля и т.д.

Но при осуществлении управленческой деятельности нам нужны также и некие ориентиры, которых мы бы придерживались, некие критерии, с которыми мы бы соизмеряли верность своих действий, которые служили бы вехами на нашем управленческом пути. В качестве таких выступают принципы управления – т.е. основополагающие базисы управленческой деятельности.

Далее отметим, что в зависимости от того, что или кто выступает в качестве субъекта и объекта управления мы можем говорить о техническом управлении, управлении биологическими организмами или социальном управлении.

В свою очередь, социальное управление многолико. Мы будем рассматривать не все разновидности социального управления, существующие в стране. Остановимся только на *публичном* (государственном и муниципальном) управлении, т.е. об управлении при использовании *публичной государственной* власти (от имени всего общества) и об управлении в масштабах муниципального образования (села, города, района и т.д.), т.е. при использовании *публичной власти* от имени соответствующего *территориального коллектива*.

## **2. Сущность социального управления.**

Если в качестве объекта управления мы будем рассматривать отдельного индивида, коллектив людей или общество в целом, то в данном случае речь будет идти о социальном управлении. Причем обратим внимание на важный аспект этого вида управления, в качестве объекта управления также выступают индивиды, социальные группы и общество в целом.

Необходимость социального управления обусловлена прежде всего фактом разделения труда в коллективах, в масштабе государства, а также необходимо-

стью его кооперации. Как совместный труд составляет основу всякого человеческого общества, так и управление является необходимым элементом этого общего труда.

В узком значении социальное управление определяется как процесс воздействия на коллективы людей для достижения поставленных целей.

В широком смысле слова социальное управление рассматривается как сфера деятельности людей.

Сущность социального управления заключается в целенаправленном, организующем воздействии на коллективы людей для обеспечения материальных и духовных условий их жизнедеятельности.

Как известно из курса социологии, при описании социальной структуры на социетальном уровне основными компонентами структуры общества выступают сферы жизнедеятельности людей, такие компоненты как экономический, политический, социальный и духовный.

В данном случае социальное управление можно разделить соответственно этим сферам общественной жизни на управление социально-политической сферой или управление государством, управление экономикой, управление сферой духовной жизни, управление семейно-бытовой сферой.

Дальнейшая детализация социального управления в рамках данного курса не представляет интереса.

### **3. Понятие государственного и муниципального управления.**

Одними из разновидностей социального управления являются управление государственное и управление муниципальное. Несмотря на то, что в названии учебника, а также в большинстве мест по тексту эти два вида объединены на основании сходности характера и содержания, а также социального смысла этих двух видов управленческой деятельности в одно – государственное и муниципальное управление, это все же два разных вида управления. Различаются

они по своему субъекту: если в качестве субъекта мы определим государство, то это, естественно государственное управление, а вот если на место субъекта мы поставим муниципалитет, местное сообщество граждан или органы управления, формируемые этим сообществом, то речь идет об управлении муниципальном.

Несмотря на широкое распространение этих терминов, их единое определение его в литературе отсутствует. Кроме того, забегаая вперед, обратим ваше внимание, что если термин «местное самоуправление» раскрывается в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то законодательно закрепленное определение терминов «государственное и муниципальное управление», «государственное управление», «муниципальное управление» отсутствует.

В известной нам литературе одни авторы под государственным и муниципальным управлением понимают практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу.<sup>1</sup>

Другие – как деятельность всего государственного аппарата по регулированию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами.<sup>2</sup>

Третьи – практическую, организующую деятельность государства на основе и во исполнение законов, состоящую в осуществлении исполнительно-распорядительных функций непрерывно действующем аппаратом государственного управления.<sup>3</sup>

Четвертые – как организующую, исполнительно-распорядительную деятельность органов государства, осуществляемую на основе и во исполнении законов и состоящую в повседневном выполнении функций государства.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право в Российской Федерации. – М.: «Зеркало», «Теис», 1996, С.17.

<sup>2</sup> Курашвили Б.Н. очерк теории государственного управления. – М.: наука, 1987, С.99.

<sup>3</sup> Советское административное право. Под ред. д.ю.н., проф. В.М.Манюхина. – М.: Юрид.лит., 1977, С.13.

<sup>4</sup> Советское административное право. Ответ. редактор д.ю.н., проф. П.Т.Васильев. – М.: Юрид.лит., 1990.

Итак, во всем многообразии определений мы выделим ряд признаков, характеризующих государственное и муниципальное управление:

1. Субъектом является государство (государственное управление) либо муниципалитет, органы управления, сформированные местным сообществом граждан (муниципальное управление).

2. Объект – общество, общественные отношения, само государство, сами органы местного самоуправления.

3. Государство (муниципалитет) оказывает организующее и регулирующее воздействие.

4. Это воздействие осуществляется государственным (муниципальным) аппаратом (госорганами, муниципальными органами, должностными лицами).

5. Основа воздействия – закон, подзаконные правовые акты.

6. Воздействие состоит в исполнении исполнительно-распорядительных функций.

7. Цель – приведение в заданное состояние и его поддержание.

Государственное и муниципальное управление рассматривается на трех уровнях функционирования: управление делами общества; управление делами государства и непосредственно государственное управление.

Управление делами общества осуществляется посредством реализации социального управления.

Управление делами государства включает непосредственное осуществление государственной власти, государственное управление, правосудие, осуществление законодательной власти.

Непосредственно государственное управление понимается как деятельность государственных органов исполнительной власти – органов государственного управления.

Важно отметить, что некоторые авторы предлагают отказаться от термина государственное и муниципальное управление, поскольку в настоящее время оно не соответствует характеру российской действительности – в условиях рыночной экономики большинство хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций) не подвержены прямому административному воздействию со сто-

роны государства, это воздействие осуществляется опосредованно посредством принятий нормативных и иных регламентирующих документов. В связи с чем, например, Г.П. Зинченко предлагается использовать термин администрирование, под которым он понимает публично-правовые отношения по поводу производства и реализации государственных решений в социальных общностях.<sup>1</sup> Причем администрирование рассматривается в качестве системы администрирования, которая включает в себя организационные структуры государственного аппарата, персонал которых реализует комплекс необходимых функций, и процесса администрирования, который представляет властно-направляющее воздействие на общество для достижения социально-значимых результатов.<sup>1</sup>

Соглашаясь с правом на существование данного подхода, со смысловой нагрузкой этой терминологии, тем не менее отметим важность использования термина «государственное и муниципальное управление», полагаем, что актуальность и своевременность его использования несколько себя не исчерпала.

В заключение подраздела на основе изложенного в нем материала дадим кратное определение государственному и муниципальному управлению, под которым мы будем понимать воздействие государства в лице аппаратов государственных органов и должностных лиц на общество, отдельные коллективы и граждан, а также собственно на государственный аппарат в целях приведения их в заданное состояние и его поддержание, где воздействие осуществляется посредством реализации исполнительно-распорядительных функций, а его основа – закон.

#### **4. Принципы государственного и муниципального управления.**

Как мы отмечали выше, принципы лежат в основе любой деятельности. Под принципами мы будем понимать основополагающие начала деятельности. Выше мы определили их как основополагающие базисы деятельности. Думает-

---

<sup>1</sup> Зинченко Г.П. Социология управления. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004, с.15.

ся, эти подходы равнозначны.

Находясь в основе деятельности, они определяют ее характер, направленность, смысл, выступают в роли критериев ее истинности, верности. Например, в качестве одного из важнейших принципов врачебной деятельности является принцип «Не навреди».

Итак, принципы лежат в основе любой деятельности. Мы будем говорить о принципах управления.

Исследователи называют различные принципы управления и их неодинаковое число (наибольшее, 14, названо французским автором А.Файолем). Подавляющее большинство из них применимы, иногда с некоторыми особенностями, к государственному и муниципальному управлению, другие нуждаются в переосмыслении. В результате складываются следующие принципы государственного и муниципального управления.

1. *Публичная власть управляющего.* Для государственного и муниципального управления необходимы право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Разумеется, полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой — муниципального управления неодинаковы.

2. *Единство руководства и разделение управленческого труда.* Без единого руководства возникает хаос, а разделение труда обеспечивает специализацию, т.е. качество управления.

3. *Единство распорядительства по определенному кругу вопросов и конкретность исполнителей.* При множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без конкретного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.

4. *Подчинение интересам государственного и муниципального управления иных интересов на государственной и муниципальной службе.* Разумеется, у органа, должностного лица государства или муниципального образования есть и иные интересы, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы управления.

---

<sup>1</sup> Зинченко Г.П. Социология управления. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004, с.32.

5. *Необходимая степень централизации и иерархии в управлении.* Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.

6. *Постоянство управленческого персонала.* Текучка руководителей и исполнителей вредна для дела.

7. *Справедливость в отношении начальников, подчиненных, сотрудников управляющего органа.* Поощрения и наказания должны быть соразмерны поступку и расцениваться коллективом как обоснованные, справедливые (легитимные).

8. *Обратная связь в управлении.* Управляющий должен учитывать результаты своих действий и корректировать их, если обратная связь указывает на необходимость этого.

9. *Вознаграждение управленческого труда.* Этот труд должен оплачиваться в соответствии с его общественной полезностью, количеством и качеством.

Еще раз подчеркнем, что указанные принципы выделены в рамках одного из возможных подходов. Этот перечень не претендует на полноту и исключительность.

## **5. Публичная власть в государственном и муниципальном управлении.**

Любой коллектив порождает отношения власти, доминирования и подчинения. Даже в самой простой группе, состоящей всего из двух человек, со временем один проявит лидерские качества и возьмет на себя функции управления, а второй станет на сторону подчинения. Если же из двух человек окажутся два лидера, то это приведет к борьбе и двум вариантам развития событий: либо разрушение группы в результате такой борьбы, либо к подчинению одной из сторон.

Этот факт проистекает из различных сторон неравенства людей и их групп

в коллективе. Первоначально это неравенство имеет естественный характер. Причем изначально речь идет даже не о неравенстве, а о различии людей. Все люди разные, нет двух одинаковых. Некоторые люди физически сильнее, умнее, более находчивы, у них прирожденные качества лидера и т.д. Другие люди добровольно или по принуждению подчиняются им. Этот личный элемент (особые качества того или иного человека) при создании определенных группировок людей, в коллективах определенного рода может приобрести общественное, социальное значение, становится предпосылкой возникновения публичной власти, отделяющейся от коллектива. Однако для возникновения публичной власти главное значение имеют не личные качества людей или их группировок.

Важно разделять власть личную и власть публичную. Родительская власть в семье имеет персональный, личный характер. Публичная же власть возникает в *публичном коллективе*, члены которого связаны не родственными или иными персональными, а *общественными* отношениями. Непосредственно публичная власть связана с двумя факторами, о которых говорилось выше: общие интересы, на определенном этапе становящиеся общественными, и социальная (а не персональная) асимметрия. В силу указанных причин государственная власть возникает в масштабах страны, муниципальная — первоначально в коллективе людей, компактно осевших на определенной небольшой территории для общей жизни. Эти две разновидности публичной власти обладают многими общими характеристиками. Они отделены от общества (исключением является, например, принятие решений сельским сходом в мелких муниципальных образованиях), органы публичной власти обладают правом устанавливать общеобязательные для данного коллектива (общества, муниципального образования) общие правила и применять принуждение. Обе они обладают особым аппаратом — коллективом людей, как бы выделенных из общества и профессионально занимающихся управлением (и принуждением) — государственным и муниципальным.

Вместе с тем каждая из этих двух разновидностей имеет свои особенности. Они коренятся в том, что государственная власть действует от имени всего

народа, а муниципальная — от имени сравнительно небольшого территориального коллектива. Государственная власть действует на всей территории страны и в международных отношениях, муниципальная власть имеет локальную сферу деятельности, первая суверенна, она устанавливает общие правила для деятельности в том числе и муниципальной власти. Полномочия государственной власти не только неизмеримо шире, но и качественно иные, что вытекает, в частности, из государственного суверенитета. Многие полномочия, которые принадлежат государственной власти, ее органам (вопросы гражданства, преступления и наказания, иностранные дела, прокуратура, суды и др.), никогда не могут по своей природе осуществляться на уровне муниципалитета, каким бы крупным он ни был. Муниципальный аппарат управления ориентирован на другие, местные задачи и каким бы крупным ни был муниципалитет, его аппарат является иным по своему существу, чем государственный аппарат.

Различия государственной и муниципальной публичной власти находят свое продолжение в различиях государственного и муниципального управления.

Публичное управление. Публичная власть — явление в известной мере статическое. Для того чтобы она была использована как динамическое отношение, т.е. для управления, необходим какой-то факт (событие, действие и др.), имеющий общественное значение. В этом случае субъект управления действует как власть, применяя власть в определенных целях. Возникает управленческое отношение: действующий субъект, объект и управленческая связь между ними.

Публичное управление — это воздействие субъекта, обладающего публичной властью, на объект в целях каких-либо общественных интересов. Бывают, конечно, случаи, когда орган управления, а чаще — чиновник, давая распоряжения, преследует не общественные, публичные, а своекорыстные интересы, но это уже правонарушение, выходящее за пределы публичного управления. Государственное и муниципальное управление — разновидности публичного управления. Это общественные отношения, складывающиеся в процессе воздействия органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти на сознание, поведение и деятельность населения в определяемых этими органами и

лицами целям и корректируемых с учетом обратных связей населения с управляющими.

***Литература, использованная при подготовке лекции:***

*Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право в Российской Федерации. – М.: «Зеркало», «Теис», 1996.*

*Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. Изд 2-е, доп. и перераб. – Москва: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005.*

*Зинченко Г.П. Социология управления. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004.*

*Курашвили Б.Н. очерк теории государственного управления. – М.: наука, 1987.*

*Советское административное право. Под ред. д.ю.н., проф. В.М.Манюхина. – М.: Юрид.лит, 1977.*

*Советское административное право. Ответ.редактор д.ю.н., проф. П.Т.Васильев. – М.: Юрид.лит., 1990.*

*Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007;*

*Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. Учебник. – М.: Юрист, 2003.*

## ЛЕКЦИЯ 2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ. ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА

### 1. Возникновение государства

### 2. Понятие государства

### 3. Понятие и виды государственных образований

### 4. Функции государства

#### 1. Возникновение государства.

Возникновение государства имеет две стороны: первоначальное и производное возникновение. Первоначальное — это постепенное, на протяжении десятков, а то и сотен тысячелетий вызревание в человеческом сообществе (видимо, параллельно во многих родоплеменных объединениях) особого института в обществе — государства, составляющего неотъемлемую часть общества и в то же время отчуждающегося от него.

Единого подхода, объясняющего достоверным и исчерпывающим образом процесс возникновения государства, его природу и сущность, в науке на сегодняшний день не существует. Существует множество доктрин, объясняющих возникновение государства.

В Средние века господствовали взгляды о *богоустановленности* государства. Оно рассматривалось как явление, дарованное людям «свыше».

В Новое время, когда общество стало освобождаться от религиозных оков, появились *личностные*, индивидуалистические концепции возникновения государства. Некоторые из их приверженцев исходили из постулата о том, что человек по своей природе — существо злое, в обществе идет «война всех против всех», и, чтобы ограничить ее проявления, необходимо государство (Т. Гоббс). Иные считали, что, напротив, человек добр и люди заключают для общей пользы между собой общественный договор, который мыслился как фактическое состояние, а не юридический документ (Ж.Ж. Руссо). Позже появились *коллективистские* трактовки возникновения государства, связывающие этот процесс,

в частности, с насилием одних групп общества над другими (внутреннее насилие — Л. Гумплович) или с необходимостью управления покоренными племенами (внешнее насилие — Ф. Оппенгеймер). Марксистская *классовая* теория (К.Маркс, Ф.Энгельс, В.Ленин, И.Сталин) связывала появление государства не с насилием, а с естественными процессами возникновения семьи, частной собственности, расколом на этой основе общества на классы и созданием экономически господствующим классом государства, ставшего с точки зрения марксизма-ленинизма органом насилия этого господствующего класса.

В настоящее время в западной литературе широко используется в разных вариантах *олигархическая* теория первоначального возникновения государства (греч. oligos — немногий, arche — власть; олигархия — власть немногих). Согласно ей, в любом человеческом коллективе (племени, сообществе) складывается определенная иерархия (ранжировка) людей и их групп, возникающая в силу естественного неравенства людей, их неодинаковой физической силы, способностей и т.д. Выделяется элита, верхушка сообщества, которая становится во главе его. В связи с процессами разделения труда, в том числе необходимостью выделения функции управления, элита присваивает власть, становится олигархией, в результате чего возникает государство.

Первоначальное возникновение государства с позиций олигархической теории сводится к трем способам: военному (выделение элиты связано с войной и захватом добычи, как было у франков или монголов); аристократическому (аристократия — власть лучших, знатных, как это было в Древнем Риме); плутократическому (плутократия — власть богатства). Последний способ связан с выделением богатых людей, умело использовавших дары моря (реже — другие дары природы), и формировавшихся вокруг них группировок (этот редкий способ был характерен в основном для приморских и островных районов Востока).

Выделяется среди прочих и патриархальная теория. Здесь государство возникает естественным путем, развивается на основе семьи и представляет собой как разросшуюся до больших масштабов семью, в которой власть государства вырастает из власти отца семейства, а поданные рассматриваются как его дети,

которые должны ему повиноваться, а он в свою очередь должен о них заботиться.

В учебной литературе присутствует экономическая теория. По своему содержанию она близка к классической марксистской, за тем исключением, что акцентирует внимание на естественные экономические процессы, а не политическую борьбу, господство и угнетение одних классов другими. В качестве главных причин возникновения государства выделяются следующие:

1) развитие общественного разделения труда, отделение ремесла и скотоводства от земледелия, и выделение управленческого труда;

2) переход от присваивающего хозяйства к производящему, когда у производителя появляются излишки продукции, которые он может продать на рынке;

3) появление на основе двух выше перечисленных причин частной собственности и возникновения социального расслоения;

4) демографические факторы, к которым можно отнести рост численности и плотности населения и запрет браков между кровными родственниками;

5) завоевание одних народов другими.

Современная теория трактует государство как продукт внутренней эволюции общества, которое с определенного момента объективно нуждается в организационном оформлении и не может далее существовать и развиваться в условиях тотальной анархии.

Таким образом, в разные эпохи и в различных условиях государство всегда выступает в качестве организации для управления обществом и как механизм властвования не существовало на первых стадиях развития государства. Поэтому государство рассматривается как исторически сложившаяся организация политической власти и управления социальными процессами. В отечественной науке доминирует многофакторный подход к первоначальному возникновению государства. Этот процесс рассматривается как обусловленный различными причинами, в том числе необходимостью выполнения «общих дел», разделением труда и выделением управленческого труда (сначала на базе обособления от общества племенных вождей), возникновением частной собственности и классов, а также стремлением защитить территорию своего жизнеобеспечения от

других племен, демографическими (в том числе в связи с переходом от кочевого к оседлому способу жизни), психологическими (страх перед враждебностью других людей, родов или племен), антропологическими (совместная жизнь, социальность — основополагающее для человека качество) и другими факторами. При этом в многофакторном подходе надо выделять основные и второстепенные, производные, факторы, видеть доминанту явления. В сложном процессе длительного возникновения государства основных факторов, видимо, четыре: сущность человека как социального существа и связанная с этим необходимость руководства коллективом, управления им; выполнение «общих дел»; социальная асимметрия и, наконец, связанная с этим необходимость в особом институте легитимного (законного, оправданного в представлениях людей) принуждения.

Иные процессы присущи *производному* возникновению государства. Нередко оно возникает в результате *революции*, которая коренным образом изменяет сущность и форму государства, означает принципиальный разрыв с прежней государственностью, создает новое государство (например, во Франции в 1789 г., в России в 1917 г., в Китае в 1949 г.). Новое государство возникает также в результате *организационных изменений*: объединения нескольких государств в федерацию (создание СССР в 1922 г., Танзании путем объединения Танганьики и Занзибара в 1964 г.), при разделении государства (разделение Чехо-Словакии с января 1993 г. на Чешскую и Словацкую республики), при сепарации мирным или вооруженным путем части территории из состава государства и провозглашения на ней самостоятельного государства (мирный выход Сингапура из Малайзии, вооруженная сепарация Бенгалии из Пакистана в 70-х гг., Эритреи из Эфиопии в 90-х гг. XX в., Восточного Тимора из Индонезии в 2000-х гг.).

Особый способ — *создание новых государств на месте прежних колоний* (а после Второй мировой войны, особенно в 60—70-х гг., таким путем возникло более 100 новых государств), что осуществлялось по-разному. В ряде случаев народы колоний вели вооруженную национально-освободительную борьбу за независимость (Ангола, Вьетнам, Малайя, Зимбабве и др.), но иногда метропо-

лии предоставляли независимость на основе референдума (голосования избирателей колонии), переговоров и соглашений с лидерами колоний («круглые столы»). В некоторых странах имело место и то, и другое (например, Гвинея-Бисау).

## 2. Понятие государства.

В истории общественной мысли предпринято немало попыток сформулировать понятие государства, выделить его из других общественных явлений, указать его наиболее характерные черты. Многие из предложенных концепций (например, органические теории, которые пытались объяснить природу государства по аналогии с человеческим организмом, анималистические (лат. *animal* — животное) идеи, сторонники которых сравнивали государство с колониями пчел, муравьев) почти целиком относятся к прошлому и не оказывают влияния на современную науку, другие, хотя и были сформулированы столетия, а то и тысячелетия тому назад, продолжают использоваться и сегодня.

В современном государствоведении можно выделить пять основных подходов к понятию государства: теологический, классический (арифметический), юридический, социологический и новейший — технико (информационно)-кибернетический. Эти подходы теснейшим образом связаны с рассмотренными нами выше концепциями, объясняющими причины возникновения государства.

Теологический подход безраздельно господствовал в средние века; ныне он представлен, например, во взглядах сторонников исламского фундаментализма. Согласно данному подходу государство создано Богом. С этой точки зрения государство — эманация (воплощение) воли Бога.

Сторонники *классического* подхода рассматривают государство как соединение трех элементов: власти, территории и населения. Этот подход характерен для западных политологов, занимающихся вопросами международного права. Однако он скорее указывает на условия существования государства (оно невозможно без населения и вне территории, хотя бы «подвижной», как в государ-

стве кочевников). Что же касается власти, то она существует не только в государстве — есть родительская, корпоративная и т.д. власть, власть территориального коллектива (местное самоуправление).

*Юридический* подход к понятию государства господствовал в науке до Первой мировой войны (1914—1918), хотя есть приверженцы такого подхода и сейчас, в частности, во французской юридической литературе (М. Тропе, Д. Бешайон). Его сторонники рассматривают государство прежде всего как систему правоотношений, специфическое нормативное единство (правда, многие из них не отрицали значение социологических трактовок государства, но, будучи юристами, отказывались заниматься этим). Они правы в том, что государство может выступать (и выступает) как юридическое лицо, но такой подход не раскрывает его особых качеств как управляющей системы.

Наиболее широкое распространение" получил *социологический* (с политологическим акцентом) подход к понятию государства. В нем, как и по вопросу о возникновении государства, существует марксистское и множество немарксистских направлений, школ. С точки зрения марксизма-ленинизма государство есть орган диктатуры определенного класса (демократической диктатуры народа в современном Китае; в СССР в последние десятилетия его существования было заявлено о прекращении диктатуры пролетариата, об общенародном государстве, но и при этом, как говорилось, оно остается классовым).

Среди немарксистских социологических школ наиболее распространена трактовка, объединяющая юридические, экономические и политические признаки. Государство определяется как юридическая персонификация нации (в данном случае под нацией понимается население страны), а эта персонификация (государство) коренится в централизации экономической жизни нации. Оно — не орган диктатуры какого-либо класса (установление диктаторских режимов извращает его природу), а официальный представитель общества, выступающий в качестве арбитра в отношениях между социальными слоями, партиями, общественными объединениями и даже личностями. В толковании некоторых западных авторов, на которых марксизм оказал определенное влияние, государство не является абсолютно беспристрастным арбитром, представите-

лем общества (на него оказывают влияние «группы давления», «заинтересованные группы»), у него имеются черты и внеклассовое<sup>TM</sup>, и классовости.

Некоторые немарксистские социологические школы, суммируя доминирующие подходы в западной науке (подходы М. Вебера, Г. Кельзена, А. Грамши, регуляционной школы Дж. Джессепа), называют следующие признаки государства:

1) государство — одновременно институциональное и нормативное явление. Как первое, оно включает совокупность органов (аппаратов) законного, административного и принудительного характера. Как нормативный порядок, оно основано на легитимации, а последняя — на признании фундаментальных ценностей, которые государство должно осуществлять;

2) современное государство играет ключевую роль в обеспечении успешного функционирования экономики, а форма государства тесно связана с конкретной системой производства;

3) ключевое значение для деятельности государства имеет административная (т.е. управленческая) система, ее органы являются связующим звеном между государством и экономическими институтами.

Многие современные исследователи называют большее число и иные признаки государства.

Во-первых, оно рассматривается как определенное объединение людей, отличающееся от других сообществ как *политическое сообщество*, его политический характер обусловлен прежде всего социальной асимметрией и необходимостью выполнения «общих дел».

Во-вторых, государство — это *политическая организация в обществе* данной страны, ибо всякое сообщество предполагает определенную организацию. Особенность этой организации в том, что она определяет стратегию для общества, имеет универсальный характер (для всего общества), включает всех находящихся на территории государства, а граждан данного государства — и вне его территории.

В-третьих, государство — это *регулятивный институт*. Оно удовлетворяет потребности общества в организованности и управляемости, регулируя

(прежде всего путем издания законов, иных правовых актов) различные стороны жизни общества (те, которые целесообразно регулировать и которые поддаются государственному регулированию).

В-четвертых, государство — это орган выполнения «общих дел» в обществе (обеспечение его жизнедеятельности, создание коммуникаций, борьба с преступлениями, ликвидация катастроф и т.д.).

В-пятых, государство — *арбитр*. Поскольку на определенном этапе развития общество становится асимметричным, разные социальные группы имеют свои интересы, между ними возникают противоречия, их необходимо ввести в определенные рамки, чтобы общество не подвергалось анархии и распаду. Однако государство не полностью беспристрастный, а *заинтересованный* арбитр. Выполняя арбитраж, оно прежде всего учитывает интересы тех слоев населения, которые обладают наибольшими возможностями давления на государственную власть, экономически и политически доминирующих сил, но оно в какой-то мере учитывает интересы и других слоев населения.

В-шестых, важнейшим Признаком государства является особая публичная, суверенная *государственная власть*. Она непререкаема и верховна по отношению к любой другой власти в стране (например, устанавливает ограничения для родительской власти, регулирует использование корпоративной власти общественного объединения в отношении его членов), ограничения государственной власти устанавливаются внутри страны ее правом, а в международных отношениях — международным правом. Эти качества государственной власти делают государство органом легализованного и легитимного принуждения, а в определенных ситуациях — и насилия.

В-седьмых, государство обладает *специализированным государственным аппаратом* управления. Это особый слой людей, организованных иерархически и использующих государственные средства (в том числе институты принуждения) для управления.

Помимо перечисленных признаков государства, имеющих в своей основе социально-политический характер, обычно называют и другие: разделение населения по административно-территориальным единицам<sup>1</sup>, налоги и сборы,

наличие права — особой системы правил (норм), обеспеченных государственным принуждением.

Суммируя различные подходы, можно сказать, что государство — это универсальное политическое сообщество и одновременно политическая организация, обладающая особой (суверенной государственной) властью и специализированным аппаратом регулятивного воздействия на общество (в том числе путем легализованного принуждения), выражающая в процессе социального арбитража прежде всего волю доминирующего социального слоя, учитывающая в определенной мере и выполняющая общие для общества задачи.

Системность государства. Государство представляет собой определенную *систему*. Чтобы выполнять свою роль в обществе, оно нуждается в наборе определенных средств: органов, методов деятельности (стимулирование, дозволение, запреты и т.д.), в «материальных придатках» в виде армии, полиции, тюрем, в создаваемых им правовых нормах и т.д. В условиях демократического государства принято различать органы законодательной (парламент), исполнительной (глава государства, правительство) и судебной власти. Есть и иные органы государства и иные классификации. Между государственными органами существует разделение задач и ролей, но все они действуют на основе *единства государственной власти*. Это цементирует связи государственности, является основой государства как системы.

Тенденции развития современного государства. Развитие современного государства характеризуется, во-первых, процессами *демократизации* и *социализации*, созданием *правового* и *светского* государства на основе общечеловеческих ценностей.

Когда говорят о *социальном* государстве, то предполагают его активное участие в предоставлении социальных услуг населению, в охране здоровья людей, заботу о матери и ребенке, бесплатное общее образование, установление необходимого минимума заработной платы и прожиточного минимума, справедливое законодательное регулирование отношений труда и капитала.

*Правовое* государство означает связанность государства правовыми нормами, не только буквой, но и общими принципами права на основе общечело-

веческих ценностей. Это взаимные права и обязанности и взаимная ответственность личности и государства. *Светское* государство означает свободу религии и атеизма. Даже в ряде мусульманских стран при сохранении государственной религии действуют христианские церкви, буддийские храмы. Во-вторых, в современных условиях наряду с демократизацией и социализацией характерно, особенно для постиндустриального информационного общества «продвинутых» стран, создание *технологического* и *технократического* государства. При принятии решений и управлении в современном высокоструктурированном обществе все шире используются специалисты (избираемые народом органы все чаще опираются на их мнение, оставляя за собой решение вопросов лишь общего характера, да и референдум законами многих стран запрещается проводить по некоторым вопросам, в том числе по специальным), применяются новые технологии, позволяющие просчитывать различные варианты. Одна из составляющих этой тенденции получила название «рационализированный парламентаризм». Вместе с тем различные технологии для прямой и обратной связи государственных органов (должностных лиц) с населением используются также для манипулирования поведением широких масс. Поэтому одна из проблем современного государства состоит в умении соединить демократию и технократию («власть» специалистов) ради общих целей.

В-третьих, уменьшается роль государственного принуждения, изменяются его формы, возрастает роль *государства-организатора*, *государства — социального арбитра*. Государство, его органы стремятся гасить конфликты путем консенсуса и компромисса, применяя обычно не административные, а экономические, психологические и иные формы принуждения. Однако государство всегда остается (реально или потенциально) не только органом для выполнения «общих дел», но и институтом легализованного и легитимного принуждения. Оно может приобретать весьма жесткие формы (разгон демонстраций, смертная казнь и др.), но и такое принуждение может использоваться в интересах общества, для выполнения «общих дел».

В-четвертых, практика свидетельствует о *волнообразном* движении в развитии государственного управления. Усиление регулирующей роли в экономи-

ке (а следовательно, в сфере социальных отношений и в определенной степени в политике и сфере личных отношений) достигает критической точки, когда зарегулированность стесняет естественное развитие общества, что влечет упадок экономической деятельности, снижение жизненного уровня населения, а иногда и медленную стагнацию, длящуюся десятилетиями (тоталитарные социалистические государства). С другой стороны, излишние социальные гарантии со стороны государства, для которых у общества не было достаточных ресурсов, приводили в Швеции, Испании, Норвегии к «бегству» капитала из страны, замедлению темпов развития. Снижение социальных льгот восстанавливало активность, но порождало недовольство населения и приводило к поражению правящей партии на выборах. Такие циклы повторяются.

В-пятых, все более отчетливо проявляется тенденция к созданию *гибридных, смешанных, переходных форм*. Прежние классические формы президентской, парламентарной республики, федерализма, автономии, государственных режимов постепенно исчезают, их заменяют полупрезидентские, полупарламентарные республики, региональные государства, сочетающие черты унитаризма, федерализма, автономии. Возникают новые методы осуществления государственной власти, иные формы государственных режимов, соединяющие некоторые элементы авторитаризма и демократию. Создаются образования, сочетающие черты государственности и международного объединения (Европейский Союз, Союзное государство Белоруссии и России, Союз Сербии и Черногории и др.).

Наконец, в-шестых, в настоящее время все более резкими становятся «взлеты» и «падения», *контраст* в развитии государственности. В Древнем мире и в Средние века были свои деспоты, абсолютные монархи и свои относительные демократии (для свободных), свое «полицейское государство» и городская республика, но такого «полюсного» противопоставления государственно-организованных форм демократии и диктатуры мир, пожалуй, до XX в. не знал. Социально-политический тоталитаризм — это изобретение нашего времени.

### 3. Понятие и виды государственных образований.

Как уже говорилось, государство возникло не сразу. Этому предшествовал длительный период вызревания, в процессе которого складывались различные предгосударственные, протогосударственные формы. В современных условиях протогосударства, или предгосударства, возникают обычно в условиях революционных событий, различных форм национально-освободительной борьбы, повстанческих и сепаратистских движений. Например, в ходе гражданских войн в Китае, завершившихся провозглашением в 1949 г. Китайской Народной Республики, в разных частях страны создавались так называемые красные (советские) освобожденные районы с новой властью. К 1949 г. подобных районов насчитывалось 19, на их территории проживали в общей сложности более 300 млн человек. В них создавались свои органы управления (преимущественно военного), школы, больницы и т.д., созывались съезды советов, был принят закон о земле. Подобные территории, освобожденные от власти португальских колонизаторов, на протяжении многих лет существовали в Анголе, Мозамбике, Гвинее-Бисау и некоторых других странах. В последней из них денежное обращение заменялось «народными магазинами» прямого продуктообмена, а на завершающей стадии борьбы в лесном районе Бое в 1973 г. была принята даже конституция, которая после признания Португалией независимости Гвинеи-Бисау (в 1974 г.) стала конституцией нового государства.

Наряду с предгосударственными создаются и *государствоподобные* образования (*государственные образования*). К их числу относятся прежде всего субъекты федерации (например, штаты в США, провинции в Канаде, некоторые из таких субъектов, в конституциях, характеризуются как государства). В настоящее время в мире насчитывается более 20 федеративных государств и более 300 субъектов федерации в них (больше всего в России — 85, меньше всего в Танзании — 2). В России, согласно Конституции 1993 г., не только Федерация, но и субъекты Федерации обладают государственной властью, но она

имеет подчиненный характер: основные государственные полномочия осуществляет Федерация. Кроме того, Федерация при нарушении федеральной Конституции и федеральных законов субъектом РФ (факт нарушения устанавливается судом) вправе применить к нему федеральное принуждение. Аналогичная ситуация существует и в зарубежных федерациях, их субъекты имеют свои законодательные и исполнительные органы, иногда — свою судебную систему (США), чаще — только отдельные виды судов. В некоторых федерациях субъекты федерации имеют свои конституции (Германия, Россия), в других (Пакистан) этого нет. Так же обстоит дело и с гражданством субъектов федерации.

Государственными образованиями являются некоторые формы *территориальной автономии*. Политической автономией являются Аландские острова в Финляндии, Гренландия в Дании, Северная Ирландия в Великобритании и др. Политические автономии не имеют своих конституций, но обладают правом собственного законодательства по местным вопросам. В Шотландии (Великобритания) в 2000 г. после 300-летнего перерыва восстановлен даже свой парламент.

Незначительные элементы государственности присущи и административным автономиям. Они не обладают правом собственного законодательства, но имеют некоторые полномочия, не присущие обычным административно-территориальным единицам. Таким образований в мире немного, но в Китае насчитывается более 150 различных единиц административной автономии.

Черты государственности имеют некоторые международные объединения (Европейский Союз, Союзное государство Белоруссии и России и др.).

Для управления на местах государству необходимо *административно-территориальное деление*: территорию государства нужно разделить на части со своими органами управления (как говорилось, административно-территориального деления нет только в нескольких очень небольших по территории государствах). Обычно существует трехзвенное административно-территориальное деление: единицы областного типа, на которые первоначально делится территория государства (области, губернии, провинции, воеводства и

др.), они делятся на районы (округа и др.), а последние — на низовые сельские и городские административные единицы (общины и др.). В некоторых странах бывает четырехзвенное административно-территориальное деление (Франция), в других — двухзвенное (Болгария). В федеративных государствах административно-территориальное деление является делением территории субъектов федерации (они его устанавливают). Некоторые административно-территориальные единицы (всегда или чаще всего — низовые) получают статус муниципального образования, и управляются только выборными их населением органами (совет, глава администрации и др.), но только в рамках законов государства и под его контролем. В другие административно-территориальные единицы (региональные, но не общинные) государство назначает своих уполномоченных чиновников, которые решают вопросы государственного значения, а местные органы, самоуправления (они в таком звене могут создаваться, а могут и не создаваться) занимаются местными делами. Министерства в таких административно-территориальных единицах создают свои подразделения для осуществления общегосударственных полномочий — территориальные отделы и управления на местах. Такие же органы для осуществления исключительных федеральных (общегосударственных) полномочий создают федеральные министерства в субъектах федерации.

#### **4. Функции государства.**

Среди разнообразных прямых и обратных связей государства с человеком, коллективом, обществом особое значение для государственного управления имеет та их сторона, которая характеризует деятельность государства. Свое наиболее обобщенное выражение это находит в функциях государства, т.е. основных направлениях его деятельности по решению главных задач. Они по-разному проявляются в экономике, в сфере социальных, политических отношений, в духовной сфере жизни общества.

Как говорилось выше, государство возникло, в частности, в связи с объек-

тивной потребностью общества в этом политическом институте. Оно и сейчас продолжает служить прежним целям: выполнению «общих дел» и упорядоченности отношений в социально асимметричном обществе. По мере развития общества задачи меняются, что приводит к изменению прежних функций государства и возникновению новых. Поэтому, с одной стороны, функции государства отражают его природу как необходимого для любого общества политического института, с другой — асимметрию общества и, следовательно, определенную социальную природу государственной воли и государственной власти. По сравнению с рабовладельческим обществом функции современного демократического государства, а следовательно, и способы государственного управления совершенно иные. Функции государства зависят и от этапа развития общества. В условиях либерального капитализма XIX в. экономическая функция государства была иной, чем у современного капиталистического государства в условиях социально ориентированной рыночной экономики.

Функции государства следует отличать от функций его органов, которые имеют более конкретный характер, зависят от задач, назначения этих органов. Суд выполняет иные функции в обществе, чем, скажем, правительство, а министерство иностранных дел осуществляет другие задачи и, следовательно, функции, чем министерство внутренних дел.

Классификация функций государства. В научной литературе предложено много классификаций функций государства. Во-первых, различают *основные* и *неосновные* функции государства. Первые связаны с его главными задачами (например, функция обороны страны, для чего создаются государственные и только государственные вооруженные силы), вторые — с задачами, хотя и имеющими существенный характер, но не основными (например, преодоление последствий стихийных бедствий).

Во-вторых, есть функции *внутренние*, "которые государство осуществляет внутри страны (например, экологическая функция, защита среды обитания, природного равновесия), и *внешние* (участие в поддержании миропорядка).

В-третьих, различают функции *постоянные*, осуществляемые государством на всех этапах его развития (например, правоохранительная и правообес-

печительная функция, хотя сам характер права на разных этапах развития государства может быть неодинаковым), и *временные*, преходящие (например, создание ракетно-ядерной промышленности, «ядерного щита» в СССР во время острого противоборства («холодной войны») с западными государствами). Основные функции чаще всего имеют постоянный характер, неосновные могут быть временными.

В-четвертых, существуют функции *общего характера*, социально нейтральные, вытекающие из «общих дел» и не зависящие от социальной природы, типа того или иного государства (та же функция обороны), и *социально определенные*, зависящие, в частности, от исторического типа того или иного государства. Функция охраны социалистической собственности, как она формулировалась в документах стран тоталитарного социализма, не существует в государствах другого типа (например, в феодальном).

Разделение функций по названным четырем группам в известной мере имеет условный характер. Одна и та же функция может быть основной, постоянной, социально нейтральной и т.д. (например, функция обороны страны), другая может быть временной, осуществляться внутри страны, но иметь внешнеполитические цели (создание ракетно-ядерного «щита»).

В научной литературе обычно выделяют четыре основные внутренние функции государства — экономическую, социальную, политическую и идеологическую, а иногда добавляют еще две: экологическую и правоохранительную. *Экономическая* функция состоит в установлении государством условий и порядка экономической деятельности, в регулировании экономики. Она осуществляется по-разному в тоталитарных государствах, где экономика огосударствлена, и в государствах с рыночной экономикой. В современных условиях суть этой функции состоит в том, чтобы исправлять недостатки рыночной стихии, не нарушая естественного саморегулирования общества. Этой цели в настоящее время соответствует концепция социально ориентированной рыночной экономики. На практике экономическая функция государства выражается в том, что оно определяет разрешаемые и запрещаемые законом формы экономической деятельности (например, недобросовестную конкуренцию или произ-

водство атомного оружия частными предпринимателями). Государство предпринимает меры против незаконных монополий (например, созданных с целью взвинчивания цен), но одновременно может создавать государственные монополии в жизненно важных для общества сферах (например, электроэнергетическая система в России). Оно устанавливает цены на некоторые товары, занимается прогнозированием и планированием экономического развития, осуществляет национализацию определенных объектов собственности и др. Таким образом, экономическая деятельность государства имеет весьма разносторонний характер.

*Социальная функция* в современном демократическом государстве имеет не классовые, а общесоциальные цели. Во-первых, это регулирование отношений между различными социальными, этническими, возрастными и другими общностями населения. Такая деятельность государства осуществляется в соответствии с принципами социальной солидарности в обществе. Во-вторых, это оказание социальных услуг населению: создание сети образовательных учреждений, медицинского обслуживания, систем транспорта и связи, путей сообщения и т.д.

*Политическая функция* связана прежде всего с регулированием политических отношений в обществе, установлением определенных правил «политической игры» (недопущение насильственных действий, запрет создания тайных и вооруженных объединений, правила проведения политических демонстраций, установление порядка проведения выборов государственных органов и референдума, реализации политических прав граждан). Эта функция в конечном счете преследует закрепленные в конституциях некоторых стран цели состоятельности для участия в государственной власти, давлении на нее.

*Идеологическая функция* по своему содержанию тоже неодинакова. В тоталитарных странах конституцией, законом устанавливается единственно допустимая или государственная идеология. Современные демократические государства конституционно провозглашают и обеспечивают идеологический плюрализм. Однако это не означает, что государство безразлично относится к любой идеологии. Оно поддерживает (в том числе материально) передовые идео-

логические течения, основанные на признании общечеловеческих ценностей.

*Экологическая* (природоохранительная) функция стала выделяться в качестве особой в последние десятилетия, что связано с прогрессирующим ухудшением природного состояния планеты. Деятельность человека оказывает вредное воздействие на экосистему, имеет необратимые последствия. Поэтому государство все активней занимается природоохранительной деятельностью и восстановлением нарушенного равновесия. Эта функция по необходимости (планета едина) выходит за пределы государства, становится общей для всех государств. В настоящее время заключен ряд международных соглашений о защите природной среды (растительного мира, атмосферного воздуха и др.).

*Правоохранительная* функция изначально присуща государству. Сохраняя старые нормы, равно как и устанавливая новые правила, государство охраняет их от нарушений, проводит их в жизнь. Поэтому данная функция на деле является более широкой: она и правотворческая, и правоохранительная, и правореализующая (обобщающего названия для нее в научной литературе пока не найдено; может быть, правильнее говорить о правовой функции государства в ее различных сторонах).

Наряду с внутренними государство осуществляет и *внешние* функции на международной арене. Внутренние функции могут иметь международный элемент (например, экономическая функция в виде внешней торговли), а внешние находят свое продолжение во внутренних (функция обороны требует создания соответствующей оборонной техники внутри страны). Тем не менее, имея в виду целевое назначение, а также главное содержание деятельности (доминанту), можно выделить следующие внешние функции: обороны, интеграции в мировое сообщество, поддержание миропорядка, международное сотрудничество в решении глобальных проблем современности.

Функция *обороны* страны может осуществляться индивидуально (каждое государство вправе защищать свою территорию от нападения) и коллективно — при участии других государств (например, на основе договоров о взаимной обороне от агрессии или при участии всего международного сообщества по решениям Совета Безопасности ООН).

Функция *интеграции* в мировое сообщество осуществляется на основе применения экономических, политических и иных методов (например, соглашения о торговле, заключение договоров о союзе, членство в международных организациях).

Функция *поддержания миропорядка* имеет в основном политический характер. Она связана с деятельностью универсальной международной организации ООН, участниками которой являются почти все государства планеты. Эта функция, как и функция обороны, также осуществляется государствами коллективно и индивидуально. Каждое государство вправе и обязано поддерживать сложившийся миропорядок, выступать против агрессии.

Функция *международного сотрудничества в решении глобальных проблем* человечества связана с охраной мировой экосистемы, освоением космоса, защитой прав человека (для этого созданы международные органы, например Комитет ООН по правам человека).

Поскольку функции государства неодинаковы по своему характеру, они предполагают создание разных управленческих органов и применение неодинаковых способов управления в различных сферах.

#### ***Литература, использованная при подготовке лекции:***

*Алехин Э.В. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. Пензенский государственный университет. Институт экономики и управления. Пенза, 2007.*

*Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. Учебник. – М.: Юрист, 2003.*

# ЛЕКЦИЯ 3. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 1. Понятие функций государственного и муниципального управления

## 2. Классификация функций государственного и муниципального управления

### 1. Сущность функции управления

Функция является одной из основных категорий науки социального управления. В литературе по управлению отсутствует общепринятое определение функций управления.

В наиболее общей форме функция управления определяется как вид деятельности, с помощью которой субъект управления оказывает воздействие на управляемый объект.

В основе своего многообразия различных определений функций управления лежат два подхода. Представители первого подхода рассматривают функции управления как результат исторического разделения труда в сфере управления, начало которому было положено Тейлором. Сторонники этого подхода под функцией управления понимали особый вид управленческой деятельности, продукт разделения труда и специализации в сфере управления.

С точки зрения второго подхода функции управления рассматриваются как составляющие стадии управленческого процесса (выработка и принятие решения, организация, регулирование, корректирование, учет и контроль) или цикла принятия и реализации решения.

Как отмечается в литературе по управлению, учесть и обобщить все отдельные точки зрения по вопросу определения функции управления даже в специальных работах оказалось сложно.

В управлении производством функции управления определяется как особый вид деятельности, выражающей направления или стадии осуществления

целенаправленного воздействия на связи и отношения людей в процессе производства и управления им или «определенный род трудовой деятельности в управлении, обособившийся в процессе специализации управленческого труда».

В литературе по государственному управлению под функциями государственного управления понимаются «виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы» или как «наиболее типичные однородные и четко выраженные виды (направления) управленческой деятельности, служащие интересам достижения целей управляющего воздействия».

В науке социального управления функция управления рассматривается в качестве определенного вида работ по управлению, отличающегося обособленностью, однородностью и повторяемостью, обеспечивающего выполнение соответствующих социальных задач посредством адекватной ей организационной структуры управления.

Таким образом, наиболее общим в различных определениях функции управления является их рассмотрение в качестве видов однородных работ по управлению.

Большое внимание, уделяемое функциям управления в литературе по управлению, объясняется определяющим влиянием функций на структуру и процесс управления. Отсюда развитие теории функций управления по праву рассматривается в качестве одной из актуальных проблем науки социального управления, тесно связанной с организацией управленческой деятельности.

## **2. Классификация функций управления**

Центральным вопросом учения о функциях управления является их классификация, т.е. состав, поскольку на основе состава функций управления осуществляется формирование организационной структуры и процесса управления.

В литературе по управлению единой точки зрения на состав функции управления пока не сложилось.

Французский ученый и инженер А.Файоль выделил с точки зрения предприятия административную функцию и ее составляющие виды деятельности (функции управления): прогнозирование, организацию, распорядительство, координацию, контроль.

В целом ряде работ указанные функции управления повторяются с некоторыми изменениями. Эти функции управления получили название общих или основных. Так, в литературе по управлению производством в качестве основных (общих) функций управления рассматриваются планирование, организация, координация (регулирование), стимулирование (активизация), контроль (учет). Конкретным функциям управления относится управление отдельными объектами производства: управление научно-технической подготовкой производства, управление основным производством и т.п.

В литературе по социальному управлению функции управления разделяются на социально-экономическую, социально-политическую, духовно-идеологическую и социальную.

Социально-экономическая функция осуществляет регулирование системы экономических отношений через воздействие на отношение собственности и распределение. Социально-политическая функция, находясь в тесной связи с социально-экономической, отражает содержание политики и показывает, каким способом политика претворяется в жизнь.

Духовно-идеологическая функция управления осуществляет воздействие на субъективные факторы поведения человека через его сознание, проявляющееся в виде социальных стремлений и становящихся идеальной силой.

Социальная функция управления направлена на регулирование отношений между отдельными общностями людей в соответствии с целями развития общества

В другой работе по социальному управлению к общим функциям управления, наряду с планированием, организацией, регулированием, учетом, контролем, отнесена культурно-воспитательная функция.

В литературе по государственному управлению в качестве общих функций государственного управления рассматриваются организация, осуществление кадровой политики, планирование, регулирование, координация, контроль и учет. При этом выделяются подгруппы специфических функций в сфере политики, экономики, социальных отношений, духовно-идеологической деятельности.

Нет единой точки зрения на структуру функций и у зарубежных теоретиков управления. Как отмечает академик Д.М.Гвишиани, в классификации функций управления за последние десятилетия произошли определенные изменения. Если А.Файоль в 20-е годы рассматривал пять универсальных функций (предвидение, организация, руководство, координирование и контроль), то на более зрелом этапе развития идей «классической» школы Л.Гьюлик расширил и уточнил эту классификацию, предложив семь функций: планирование, организация, работа с персоналом, оперативное руководство, координирование, контроль и отчетность, составление бюджета. Г.Кунц и С. О Доннел предложили свою классификацию функций управления: планирование, организация, комплектование штатов, руководство и лидерство, контроль.

Американский специалист в области управления Роберт Фалмер в качестве основных функций рассматривает: «планирование, организация, исполнение (иногда называемое «руководством») и контролирование».

Отсутствие единого подхода к определению функций управления, когда каждый автор предлагает свой их перечень, включающий от 5 до 50 только основных функций, объясняется отсутствием обоснованных доказательств того или иного перечня функций.

Государственное и муниципальное управление коротко можно определить как процесс перевода объекта управления в заданное состояние.

Такой перевод осуществляется посредством реализации цикла управления, включающего четыре стадии.

На первой стадии цикла управления ставится цель: определить параметры оптимального функционирования и развития управляемого объекта, т.е. определить модель его будущего состояния. Те работы, которые должен выполнить

субъект управления, чтобы достичь этой цели, составляют содержание функции управления *«планирование»*.

На следующей стадии цикла управления должна быть достигнута цель: изменить организацию управляемого объекта таким образом, чтобы она соответствовала найденным параметрам его оптимального функционирования и развития, т.е. перевести управляемый объект в новое, запланированное состояние. Работы по достижению этой цели составляют содержание функции управления *«организация»*.

На последующей стадии цикла ставится цель: сравнить новое состояние объекта с найденным оптимальным. Для достижения этой цели осуществляются работы по функции *«контроль и учет»*. Необходимость осуществления этой стадии цикла управления определяется тем обстоятельством, что перевод объекта в заданное состояние происходит в течение определенного промежутка времени. За это время изменяются внешние и внутренние условия функционирования объекта, которые вызываются возникающими внутренними и внешними возмущениями. Поэтому на стадии контроля и учета представляется возможным определить фактическое состояние объекта управления после его перевода в заданное состояние. В связи с тем, что возникающие внешние и внутренние возмущения не позволяют достичь заданного состояния объекта управления, возникает необходимость в осуществлении еще одной стадии цикла управления.

На последней стадии цикла управления требуется ликвидировать рассогласование нового состояния объекта управления с заданным. Эта цель достигается посредством осуществления работ по функции управления *«регулирование и координирование»*.

*Таким образом, работы по осуществлению стадий управленческого цикла образуют функции управления: планирование, организация, контроль и учет, регулирование и координирование. Эти функции получили название основных функций социального управления.*

Рассмотрим содержание каждой основной функции управления.

*Планирование* как первый этап процесса управления включает выбор целей деятельности органа управления по обеспечению эффективного функционирования и развития объекта управления. Реализация функций планирования в государственном и муниципальном управлении включает, во-первых, стратегическое планирование — разработку прогнозов на перспективу (пять и более лет), заключающееся в определении основных направлений социально-экономического развития объекта управления, количественных и качественных параметров его будущего состояния, выявления объема необходимых ресурсов и их источников, требующихся для достижения стратегических целей. Во-вторых, тактического планирования — разработку текущих (годовых) планов социально-экономического развития объекта управления как совокупности целевых программ. Функция планирования в государственном и муниципальном управлении предусматривает также разработку стратегических (перспективных), тактических (текущих) и оперативных (календарных) планов работы органов управления.

Организация как второй этап процесса управления включает комплекс действий органа управления по воздействию на объект управления для его перевода в заданное состояние, которое определяется в результате реализации функции планирования. Такими действиями являются подготовка и принятие управленческих решений по осуществлению всех мероприятий по переводу объекта в заданное состояние, доведение этих решений до сведения исполнителей и контроля их выполнения. Реализация функции организации осуществляется изменением порядка функционирования элементов, составляющих объект управления, в результате воздействия на объект органа управления.

Контроль и учет как третий этап процесса управления включает сравнение количественных и качественных параметров состояния объекта управления, предусмотренных в программах и планах социально-экономического развития с параметрами состояния объекта, полученными в результате его перевода в заданное состояние. В процессе осуществления контроля и учета реализуется обратная связь от объекта к субъекту управления, которая характеризует эффективность достижения поставленных в программах и планах целей. На основе

результатов контроля и учета при необходимости осуществляется корректировка управляющего воздействия субъекта управления на объект. От совершенства контроля и учета зависит эффективность управления. Поэтому контроль и учет должен быть достоверным, своевременным и достаточно простым.

Регулирование и координирование как четвертый этап процесса управления. На этом этапе осуществляются регулирующие и координирующие воздействия субъекта управления на объект в соответствии с результатами контроля и учета за ходом перевода объекта в запланированное состояние. Регулирующие и координирующие воздействия на объект управления выполняются руководителями органов государственного и муниципального управления (главой администрации и его заместителями по соответствующим комплексам управления) в режиме оперативного руководства по ликвидации возникающих отклонений объекта управления в ходе его перевода в заданное состояние.

Функции управления планирование, организация, контроль и учет, регулирование и координирование реализуются в любых сферах социального управления. На их базе формируются функции управления в конкретной социальной сфере.

В соответствии с одной из классификаций функции управления разделены на общие и частные. Посредством реализации совокупности общих функций осуществляется управление (перевод объекта, например, субъекта Российской Федерации Ростовской области или отдельного муниципалитета - города Ростова-на-Дону, в заданное состояние) в целом; с помощью частной функции управления выполняется управление каждой подсистемой объекта управления (например, управление системой здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, социальной защиты и социального обеспечения населения, автомобильных дорог, транспорта, связи, промышленности, энергетики и т.д.).

К общим функциям государственного и муниципального управления, например, относятся: прогнозирование, программирование и планирование социально-экономического развития территориального образования и контроль выполнения планов и программ.

Приведенными общими функциями государственного и муниципального управления не ограничивается их состав. Полный их перечень определяется для каждого уровня государственного и муниципального управления на основе компетенции органов управления, устанавливаемой соответствующими законодательными актами.

Общие и частные функции государственного и муниципального управления реализуются соответствующими органами государственного и муниципального управления. Кроме того, эти органы управления выполняют также вспомогательные функции, направленные на организационное, информационное, правовое, делопроизводственное, финансовое, хозяйственное обеспечение деятельности органа управления.

На основании вышеизложенного под термином «функция государственного или муниципального управления» понимается комплекс однородных работ либо по осуществлению управления соответствующим территориальным образованием в целом (общая функция) или отдельной отраслью хозяйства (частная функция), либо по обеспечению деятельности органа управления (вспомогательная функция).

От функций государственного или муниципального управления необходимо отличать функции органов и структурных подразделений государственного или муниципального управления.

Под функцией органа или структурного подразделения государственного или муниципального управления понимается комплекс однородных работ, направленный на достижение цели органа или структурного подразделения.

Обе группы функций взаимосвязаны: функции органов государственного или муниципального управления образуются на базе соответствующих функций государственного или муниципального управления.

Обеспечение деятельности органа государственного или муниципального управления осуществляется при помощи вспомогательных функций.

*Литература, использованная при подготовке лекции:*

*Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007.*

## **ЛЕКЦИЯ 4. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

- 1. Понятие и классификация методов управления**
- 2. Методы управления на основе властной мотивации**
- 3. Методы управления на основе материальной мотивации**
- 4. Методы управления на основе моральной мотивации**

### **1. Понятие и классификация методов управления.**

Государственное и муниципальное управление как процесс воздействия субъекта управления на управляемый объект осуществляется с помощью методов управления.

В общепринятом понимании термин «метод» определяется как способ практического осуществления чего-нибудь.

В литературе по управлению имеются различные классификации методов управления.

Одни авторы разделяют методы управления на внеэкономического воздействия (организационного, административного) и экономического.

Другие — на морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение), экономические (материальное поощрение, стимулирование деятельности), организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль и т.д., административно-директивные.

Третьи — на морально-идеологические, социально-политические, экономические, административные.

Четвертые — на методы организации и методы деятельности органов управления как методы управления в собственном смысле слова. Последние делят на общие, «используемые при выполнении всех или основных функций

управления, на всех важнейших стадиях управленческого процесса, и специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций или на отдельных стадиях процесса управления». К общим методам относят регулирование, общее руководство, непосредственное управление», а также административные и экономические методы.

К специальным методам деятельности органов управления относят научно-обоснованные методы выработки и принятия решений». В последнем случае методы управления неправомерно отождествляют с методами управленческой деятельности, которое встречается и в других работах.

Методы управления носят объективный характер, вследствие того, что они являются средством практической реализации требований объективных социальных законов и соответствующих им закономерностей и принципов государственного и муниципального управления.

Методы деятельности работников и органов управления носят субъективный характер, так как они определяются знаниями и способностями людей, непосредственно занятых в управлении. К методам управленческой деятельности относятся методы поиска оптимальных управленческих решений, методы организации и контроля их исполнения и др.

Под методом государственного и муниципального управления понимается способ, средство, прием воздействия субъекта управления (органа, руководителя) на коллективы людей или отдельных их членов как объекты управления для достижения цели управления. Другими словами, метод управления есть конкретный способ, средство, прием осуществления задач и функции субъекта управления, обеспечивающий достижение его цели.

В литературе по управлению производством методы управления разделяются по признакам властной, материальной и моральной мотивации, в связи с тем, что управляющее воздействие ориентировано на мотивы деятельности работника. При этом каждая из указанных мотиваций включает положительную мотивацию (стимулирование) и отрицательную мотивацию (санкции) в виде принуждения, наказания.

Таким образом, методы государственного и муниципального управления отличаются мотивационной характеристикой, которая определяет направление воздействия методов. Эта характеристика показывает определяющее поведение людей, мотивы, на которые ориентирована соответствующая группа методов управления.

В соответствии с таким подходом методы управления разделяются на организационно-административные, экономические и социально-психологические.

## **2. Методы управления на основе властной мотивации.**

К методам государственного и муниципального управления на основе властной мотивации относятся административные и организационные методы управления, которые предназначены для воздействия на субординационные, организационные и контрольные управленческие отношения.

Эти методы управления выражают государственно-властный характер управления и определяются обязательностью исполнения предписаний органов государственного и муниципального управления подчиненными им объектами.

Административные и организационные методы управления ориентированы на мотивацию работников, определяемую их заинтересованностью в труде как способе удовлетворения материальных и моральных потребностей. Поступая на службу в органы государственного или муниципального управления, человек рассчитывает на адекватную оценку в материальном и моральном отношении результатов своего труда. При этом он берет на себя обязательства выполнять возложенные на него обязанности, определяемые его должностным положением, а также выполнять все требования правил внутреннего трудового распорядка.

Административные и организационные методы базируются на поощрении за образцовое выполнение должностных обязанностей и правил внутреннего

трудового распорядка и санкциях, заключающихся в установлении дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность устанавливает меры наложения взыскания за нарушение трудовой дисциплины.

Работники несут дисциплинарную ответственность по правилам внутреннего трудового распорядка. Нарушением трудовой дисциплины считается в соответствии с типовыми правилами внутреннего трудового распорядка неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей.

Нарушение трудовых обязанностей, влекущее за собой применение мер дисциплинарного воздействия, является неисполнением должностных обязанностей, нарушением установленных норм поведения.

Методы управления на основе властной мотивации являются базой административно-организационного механизма государственного и муниципального управления.

#### ***Административные методы, управления.***

Административные методы управления осуществляются в виде прямого административного воздействия на объекты управления в различной категоричной форме: постановления, распоряжения, приказа, указания.

Постановления являются правовыми актами, определяющими общие правила, нормы деятельности, поведения, рассчитанные на неоднократное применение.

Распоряжения, являясь правовыми актами, имеют персонифицированный характер, издаются в основном для решения оперативных вопросов.

Постановления принимаются органами государственного и муниципального управления общей компетенции как коллегиальными (правительство), так и единоначальными (главы администраций территорий). Кроме того, постановления также принимаются коллегиальными органами государственного и муниципального управления межотраслевой компетенции (комитеты).

Распоряжения издают председатели правительства и главы администраций территорий.

Руководители органов государственного и муниципального управления отраслевой компетенции, осуществляющие управление на единоначальной основе, издают приказы.

Руководители коллегиальных органов управления межотраслевой компетенции издают приказы по вопросам деятельности аппарата этого органа.

Руководители органов государственного и муниципального управления и их структурных подразделений имеют право давать указания подчиненным им работниками в пределах их компетенции.

Административное воздействие должно быть тщательно обосновано, в том числе и экономически, с точки зрения возможных последствий.

### ***Организационные методы управления***

Другим видом методов государственного и муниципального управления, основанных на властной мотивации, являются организационные методы управления.

Эти методы управления представляют собой совокупность организационных воздействий субъекта управления на управляемый объект, а также на субъект управления, т.е. на самого себя.

Организационные методы управления разделяются на организационное регламентирование, организационное нормирование и организационно-методическое инструктирование.

Организационное регламентирование осуществляется в виде нормативных документов, устанавливающих четкий порядок в организации деятельности как объекта, так и субъекта управления.

Так, организационное регламентирование как организационный метод воздействия на объект управления осуществляется, например, в установлении правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, торговли и обслуживания населения; порядка приема граждан органами государственного или муниципального управления, непригодности жилых домов и жилых помещений для постоянного проживания.

Организационное нормирование как метод воздействия на объект управления заключается в разработке норм жилой площади на одного человека при по-

лучении жилья из официальных фондов, расхода питьевой воды в промышленных целях и т.п.

Организационный метод воздействия на объект управления в виде организационно-методического инструктирования выражается в разработке и утверждении органом государственного или муниципального управления различного рода инструкций для предприятий и организаций, а также граждан. Например, инструкций по обеспечению пожарной безопасности, по санитарно-эпидемиологическим вопросам и т.д.

Организационное воздействие на субъект управления (орган государственного или муниципального управления) реализуется также в виде организационного регламентирования, организационного нормирования и организационно-методического инструктирования.

Организационное регламентирование осуществляется в форме нормативных документов, устанавливающих: компетенцию органов управления (уставы, положения об органах), управленческие отношения (схемы организационных структур органов управления и их структурных подразделений, положения о структурных подразделениях органов управления, должностные инструкции работникам), порядок деятельности органов управления, например, регламенты их работы и т.д.

Организационное нормирование выражается в применении в деятельности органов государственного и муниципального управления различного рода норм и нормативов (численность аппарата органов управления, управляемость, определяющие количественные пределы работников, которые могут находиться в непосредственном подчинении руководителя; затрат труда на выполнение управленческих работ и т.д.

К организационно-методическому инструктированию относятся инструкции по выполнению функций органов государственного и муниципального управления: по контролю исполнения документов, организации работы по обращению граждан, делопроизводству и т.п., а также методические рекомендации по поиску оптимальных управленческих решений, подготовке распоряди-

тельных документов, взаимодействию органов управления с предприятиями и организациями и др.

В эту же группу методов организационного воздействия входит инструктаж руководителями работников органов управления по выполнению определенных управленческих работ, заключающийся в постановке задачи, информировании об условиях выполнения работы, предполагаемыми трудностями ее выполнения, возможными ошибками в работе и т.п. Целью инструктирования является оказание методической и информационной помощи работнику для обеспечения эффективного выполнения им порученного руководителем задания.

### **3. Методы управления на основе материальной мотивации**

К методам управления на основе материальной мотивации относятся экономические методы, которые базируются на материальных интересах людей. Они лежат в основе экономического механизма государственного и муниципального управления.

Экономические методы выступают как средства реализации требований экономических законов, они предназначены для воздействия на экономические управленческие отношения.

К экономическим методам в литературе по управлению относят экономическое стимулирование, экономическую ответственность, хозяйственный расчет.

Экономическое стимулирование как метод управления базируется на экономических интересах работников. Исходным его положением является формирование доходов работников в зависимости от вклада в общие результаты труда.

Главное место в экономическом стимулировании отводится материальному стимулированию.

Оно базируется на экономическом законе распределения материальных

благ в соответствии с количеством и качеством труда. Основной формой материального стимулирования является оплата труда. При этом основная роль принадлежит заработной плате, величина которой определяется в зависимости от личного труда каждого работника, и премиальной системе.

Важное место в системе экономических методов отводится методам экономической ответственности за результаты деятельности органов государственного и муниципального управления. Такая ответственность органов государственного и муниципального управления устанавливается законодательством.

К наиболее эффективным методам экономической ответственности следует отнести метод компенсации потерь, возникающих по вине органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц.

Так, законодательством установлена экономическая ответственность администраций, их органов и должностных лиц за причиненный ущерб, в результате неправомерных действий, подлежащих возмещению предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, которым причинен этот ущерб, на основании решения суда или арбитражного суда за счет собственных средств администраций и их органов. При этом администрации, их органы, возместившие ущерб, причиненный их работниками или должностными лицами, имеют право предъявить к ним регрессивный иск.

К методам экономической ответственности относятся гарантированные платежи и бюджет независимо от выполнения плана по прибылям.

В качестве одного из основных экономических методов управления выступает хозяйственный расчет. Его целью является стимулирование роста эффективности производства на основе широкой интенсификации.

Под хозяйственным расчетом понимается соизмерение затрат на производство продукции или услуг с полученным от их реализации доходом.

Содержание хозяйственного расчета характеризуется его принципами: хозяйственная самостоятельность, рентабельность, самокупаемость, материальная заинтересованность работников в результате труда.

Полный хозяйственный расчет как экономический метод управления дол-

жен воздействовать на все объекты хозяйства территории, относящихся к ее собственности, с целью заинтересовать их в экономии общественного труда и повышении его эффективности.

Экономические методы в государственном и муниципальном управлении находят широкое применение в управлении хозяйствующими объектами, относящимися к государственной или муниципальной собственности.

Действуя через материальные интересы работников, экономические методы управления являются косвенными методами управления. Их включение в действие осуществляется с помощью административных и организационных методов.

#### **4. Методы управления на основе моральной мотивации**

Методы управления на основе моральной мотивации ориентированы на моральные интересы людей, связанные с самоутверждением и самовыражением человека в трудовом коллективе, его стремлении получения морального удовлетворения в труде.

Моральные интересы работников определяют групповое сознание, проявляющееся в групповом настроении и групповых мнениях и суждениях, что и создает, как уже ранее отмечалось, социально-психологический климат в коллективе. В процессе управления руководитель взаимодействует с коллективом, учитывая состояние психологического климата в коллективе при принятии своих решений. В задачу руководителя входит создание необходимого социально-психологического климата, в наибольшей степени отвечающего интересам дела.

Для обеспечения наиболее результативного воздействия руководителю необходимо не только хорошо знать и использовать моральные и психологические особенности отдельных работников и социально-психологическую среду коллектива, но и реализовать управляющее воздействие соответствующими методами. В качестве таких методов используются социальные

и психологические методы, которые являются базой социально-психологического механизма государственного и муниципального управления.

### ***Социальные методы управления***

Под социальными методами управления понимаются конкретные способы и приемы с воздействия на социальные процессы формирования и развития коллектива.

К социальным методам управления относятся: убеждение, социальное нормирование, социальное регулирование, моральное стимулирование, широкое информирование руководителем работников, а также методы управления социально-массовыми процессами, методы управления группами, методы управления индивидуально-личностным поведением.

Метод убеждения широко используется в государственном и муниципальном управлении как между органами, их структурными подразделениями и государственными (муниципальными) служащими, так и между органами управления, с одной стороны, и населением, предприятиями, организациями — с другой.

Одним из видов убеждения является издание актов государственного и муниципального управления, носящих рекомендательный характер.

В качестве метода убеждения рассматривается работа аппарата по разъяснению актов органов государственного и муниципального управления.

В практической деятельности органов управления используются различные виды убеждения в процессе их организационно-массовой работы: выступления руководителей органов управления в средствах массовой информации по разъяснению принятых актов, их обоснованности проведения совещаний с работниками аппарата органов управления, собраний и встреч с населением и др.

К методам убеждения относится правовая пропаганда среди населения: семинары, собрания, публикации изданий по правовой тематике и т.п.

Одним из видов убеждения является деятельность органов государственного и муниципального управления с обращениями граждан. К методам социального нормирования относятся правила внутреннего трудового распорядка, уставы общественных организаций и др.

Методы социального регулирования включают договоры, взаимные обязательства и т.п.

Методы морального стимулирования заключаются в публичном объявлении благодарности за хорошую работу коллектива и отдельным работникам, представлении к государственным наградам и др.

Широкое и систематическое информирование, руководителем работников коллектива по вопросам, относящимся к их служебной деятельности, является одним из социальных методов управления.

К методам управления социально-массовыми процессами относятся методы, которые применяются для регулирования процессов миграции населения, движения кадров, сезонных перемещений рабочей силы и др.

Таковыми методами, например, являются рациональное размещение промышленных объектов посредством разработки и реализации органом управления схемы размещения производительных сил на подведомственные территории, а также целевая ориентация личностных интересов, реализуемых через оргнабор населения для работы на объектах.

К методам управления группами относятся авторитарные, демократические и либеральные методы.

При использовании авторитарных методов руководитель концентрирует у себя служебную информацию и берет на себя всю ответственность за деятельность органа управления, принимает только единоличные решения на основе личного опыта, без учета мнения коллектива, ограничивая инициативу подчиненных.

Демократические методы предполагают широкое привлечение руководителем подчиненных к подготовке и реализации управленческих решений. При этом наиболее полно используются коллегиальные формы обсуждения, согласования и контроля принимаемых решений. Ответственность за деятельность органа управления, коллектива распределяется между подчиненными, но это не снимает с руководителя ответственности за результаты деятельности органа управления.

Демократические методы управления, как правило, воспринимаются кол-

лективом более желательно, чем автократические, рассматривая их как способ непосредственного участия в управлении.

Однако в тех случаях, когда большинство членов коллектива составляют неинициативные и неисполнительные работники, то более целесообразно применение автократических методов. По мере пробуждения инициативы и повышения дисциплинированности членов коллектива должно возрастать использование демократических методов управления.

Руководитель-либерал старается не вмешиваться в дела подчиненных, не проявляет инициативы, уклоняется от ответственности за решения и их последствия.

В качестве методов управления индивидуально-личностным поведением используют:

—методы внушения, позволяющие непосредственно воздействовать на волю подчиненных в критических ситуациях аварийного или конфликтного характера. Эффективным воздействием в таких условиях является также применение приказа, команды, запрета;

—метод личного примера руководителя в повседневном общении и критических ситуациях, рассчитанный на эффект подражания;

—методы ориентирующих условий, создающие обстановку ориентирования личности в нужном направлении, например ориентация для уважения личного достоинства человека и другие.

### **Психологические методы управления.**

Под психологическими методами управления понимаются способы, приемы, воздействия на регулирование отношений между людьми посредством создания оптимального психологического климата как проявление группового сознания в виде группового настроения, групповых мнений и суждений.

В качестве психологических методов управления используются методы комплектования малых групп и коллективов, методы гуманизации труда, методы психологического побуждения, другие.

С помощью методов комплектования малых групп и коллективов определяется оптимальное количественное и качественное соотношение между

работниками в малых группах, возникающие симпатии и антипатии внутри группы и психологическая зависимость работников в группе. Например, стараются сформировать коллектив таким образом, чтобы в нем были мужчины и женщины, опытные и молодые работники.

Методы гуманизации труда включают использование психологического воздействия, музыки, исключение монотонности труда, расширение творческих процессов и т.д.

Методы психологического побуждения направлены на формирование мотивов труда, например, в виде способа повышения авторитета работника как специалиста и личности.

В практической деятельности органов государственного и муниципального управления все методы действуют одновременно при преимущественном значении административных и организационных методов.

#### ***Литература, использованная при подготовке лекции:***

*Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007.*

## **ЛЕКЦИЯ 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **1. Понятие органа государственного и муниципального управления**

### **2. Классификация органов государственного и муниципального управления**

### **3. Структурное подразделение органа государственного и муниципального управления**

#### **1. Понятие органа государственного и муниципального управления.**

Государство осуществляет свои задачи и функции через разветвленную систему органов. Важное место в этой системе занимают органы государственного и муниципального управления.

Понятие «орган» является частью более широкого понятия «организация». Термин «организация» имеет несколько значений. Во-первых, под организацией понимается совокупность людей, определенный коллектив, например, общественная организация (партия, профсоюз), производственная организация (предприятие, фирма) и др. В данном случае под организацией мы будем понимать некую «структуру», осуществляющую для достижения определенных целей выполнение определенных функций. Во-вторых, под организацией понимается деятельность по созданию коллектива людей, например, организация предприятия, учреждения, акционерного общества и т.п. В-третьих, под организацией понимается формирование различного рода процессов, например, организация производства какого-либо продукта или услуги, организация бытового обслуживания населения и т.п.

Государственный либо муниципальный орган есть конкретная разновидность организации. Как и любая иная организация он может иметь свою организационно-правовую форму (например – муниципальное учреждение). Каж-

дый государственный (муниципальный) орган выступает по поручению государства (муниципального образования) и в его интересах.

Все разнообразие практической деятельности государства осуществляется его многочисленными органами, составляющими в своей совокупности государственный аппарат. Орган государственного управления есть часть государственного аппарата. Он решает задачи и выполняет функции управления государством. Орган муниципального управления решает задачи и выполняет функции самоуправления муниципального (территориального) образования.

Орган государственного или муниципального управления наделяется властными полномочиями, в соответствии с которыми он принимает правовые акты, осуществляет необходимые мероприятия, направленные на обеспечение выполнения этих актов.

*В соответствии с вышеизложенным под термином «орган государственного или муниципального управления» понимается организационно-оформленная группа должностных лиц и государственных или муниципальных служащих, наделенная компетенцией и необходимыми средствами для осуществления управления определенным территориальным образованием, отраслью хозяйства, социально-культурной сферой и т.п.*

Правовое положение органов государственного и муниципального управления заключается в том, что:

во-первых, они создаются на основе законов или других правовых актов;

во-вторых, их действия базируются на законе и во исполнение закона. При этом они не только исполняют законы, но и самостоятельно принимают подзаконные акты, являющимися общепринятыми правилами поведения на соответствующей территории;

в-третьих, органы государственного и муниципального управления могут совершать действия, которые либо прямо указаны в законе, либо необходимы для выполнения закона. Объем компетенции, формы деятельности органа государственного или муниципального управления устанавливаются законом, уставом территориального образования или иным правовым актом. Действуя в пре-

делах своей компетенции, орган государственного или муниципального управления обладает необходимой самостоятельностью.

## **2. Классификация органов государственного и муниципального управления.**

Прежде всего, учитывая принцип разделения властей на законодательную, исполнительную, и судебную, который положен в основу современного российского государственного строительства, представляется целесообразным выделить законодательные (представительные) органы, исполнительные органы и судебные органы.

Законодательные (представительные) органы власти решают основные вопросы государственного (муниципального), хозяйственного и социально-культурного строительства.

Для проведения в жизнь законов и других правовых актов, принимаемых представительными органами власти, организации и контроля их исполнения необходимы органы исполнительной власти, которые являются, как указывалось в первой главе, органами государственного или муниципального управления. Эти органы управления подотчетны представительным (законодательным) органам и выполняют функции управления территориальными образованиями.

Судебные органы – суды, выполняют функции судебной власти.

Органы государственного и муниципального управления кроме того можно классифицировать по иным различным признакам:

- уровням власти и управления;
- различным видам;
- объему и характеру компетенции;
- территориальной сферы деятельности;
- порядку принятия управленческих решений.

По уровням власти и управления органы управления делятся на:

- федеральные;

- субъектов Федерации;
- муниципального управления (местного самоуправления).

По видам деятельности органы управления разделяются на:

- правительства, советы министров, имеющие статус правительства;
- министерства;
- комитеты;
- комиссии;
- службы;
- надзоры;
- инспекции;
- агентства;
- администрации;
- главные управления, управления;
- отделы.

По объему и характеру компетенции различаются органы управления:

- общей компетенции;
- отраслевой компетенции;
- межотраслевой компетенции.

Органы государственного и муниципального управления общей компетенции выполняют основные функции социального управления (планирование, организация, контроль и учет, регулирование и координирование) и на основе их реализации осуществляют руководство органами отраслевой и межотраслевой компетенции, а также непосредственно руководят экономическим и социально-культурным развитием соответствующего территориального образования. Такими органами являются правительства и администрации.

Органы управления отраслевой компетенции выполняют частные функции государственного и муниципального управления и на основе их реализации осуществляют руководство определенной отраслью или сферой деятельности. К ним относятся министерства, главные управления, управления, отделы.

Органы управления межотраслевой компетенции выполняют, как правило, общие функции государственного и муниципального управления и на основе их

реализации осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенных сферах деятельности. К таким органам относятся агентства, комитеты.

В зависимости от территориальной сферы деятельности органы государственного и муниципального управления разделяются на:

1. Федеральные органы государственного управления (федеральные органы исполнительной власти), включающие:

1.1. Высший исполнительный орган общей компетенции — Правительство Российской Федерации.

1.2. Центральные исполнительные органы отраслевой компетенции — министерства Российской Федерации.

1.3. Центральные органы государственного управления межотраслевой компетенции — агентство Российской Федерации.

1.4. Центральные органы государственного управления по контролю и надзору в установленной сфере деятельности — федеральные службы Российской Федерации.

2. Органы государственного управления субъектов Российской Федерации (органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации), включающие:

2.1. Высший орган государственного управления субъекта Российской Федерации (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) — правительство, администрация - орган общей компетенции.

2.2. Органы государственного управления субъекта Российской Федерации отраслевой компетенции (органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации отраслевой компетенции) — министерства, департаменты, управления, инспекции, отделы.

2.3. Органы государственного управления субъекта Российской Федерации межотраслевой компетенции (органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации межотраслевой компетенции) — комитеты.

3. Органы муниципального самоуправления (городских округов, муниципальных районов, городских, сельских поселений и других муниципальных образований), включающие:

3.1. Органы муниципального управления общей компетенции (исполнительные органы местного самоуправления общей компетенции) — администрации.

3.2. Органы муниципального управления отраслевой компетенции (исполнительные органы местного самоуправления отраслевой компетенции) — управления, отделы городов, районов.

3.2. Органы муниципального управления межотраслевой компетенции (исполнительные органы местного самоуправления межотраслевой компетенции) — комитеты.

В зависимости от порядка принятия управленческих решений органы государственного и муниципального управления подразделяются на органы управления, деятельность которых основывается на принципе коллегиальности управления, и на органы управления, действующие на принципе единоначалия управления.

Орган управления, действующий на принципе коллегиальности управления, состоит из группы должностных лиц — членов коллегиального органа, которые принимают решения большинством голосов.

Коллегиальные органы управления либо возглавляют систему органов отраслевого и межотраслевого управления, обеспечивая их согласованную деятельность (правительство), либо осуществляют межотраслевое регулирование и координирование (комитеты).

Члены коллегиального органа управления несут совместную ответственность за результаты принимаемых решений.

Орган государственного или муниципального управления, осуществляющий свою деятельность на принципах единоначалия, возглавляется одним лицом — руководителем органа, который принимает в пределах его компетенции управленческие решения и несет личную ответственность за деятельность руководимого им органа управления.

К органам управления единоначального управления относятся министерства, администрации, управления, отделы.

В качестве совещательного органа при единоначальном руководителе органа государственного или муниципального управления создается коллегия, коллегиально принятые решения которой руководитель органа проводит в жизнь своими правовыми актами.

### **3. Структурное подразделение органа государственного и муниципального управления**

Орган государственного и муниципального управления может иметь структурные подразделения (управления, отделы, секторы), которые образуют его аппарат. Задачами аппарата являются организационное, информационное, материально-техническое, хозяйственное и другое обеспечение функционирования органа управления.

В соответствии с вышеизложенным под термином «структурное подразделение органа государственного или муниципального управления» понимается организационно оформленная группа должностных лиц и государственных или муниципальных служащих, наделенная соответствующей компетенцией, делегированной руководителем органа управления и необходимыми для обеспечения деятельности органа управления средствами.

Правовое положение органов управления и их структурных подразделений различно.

Органы государственного и муниципального управления обладают собственной компетенцией, которой они наделяются на основе законодательства, и вполне самостоятельны в управлении подчиненными им объектами, являются юридическими лицами, имеют самостоятельное имущество, отдельные счета в банке и собственную печать. Они обладают правами принятия управленческих решений в форме определенных правовых актов.

Структурные подразделения органов государственного и муниципального управления не обладают собственной компетенцией, их компетенция производна компетенции органа управления. Эти подразделения не наделяются правами юридического лица и издания правовых актов, они не имеют подчиненных им объектов. Деятельность структурных подразделений осуществляется только по поручению руководства органа управления, которое делегирует им полномочия по обеспечению деятельности органа управления.

Структурные подразделения органов управления выполняют вспомогательные функции государственного или муниципального управления.

Руководители структурных подразделений наделяются положениями о подразделениях правами давать письменные и устные приказание подчиненным им работникам по выполнению функций структурных подразделений и обязанностей работников

***Литература, использованная при подготовке лекции:***

*Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007.*

## **ЛЕКЦИЯ 6. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ**

- 1. Предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ**
- 2. Полномочия органов государственной власти по предметам ведения**
- 3. Изменение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**
- 4. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**
- 5. Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий**
- 6. Принципы и порядок заключения соглашений**

### **1. Предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ**

В рамках этого вопроса отметим ряд конституционных положений, которые и составляют базу построения органов власти и управления в России.

Российская Федерация - Россия есть демократическое *федеративное* правовое государство с республиканской формой правления (статья 1 Конституции России).

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, *разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации*, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными

органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (статья 5 Конституции Российской Федерации)

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11 Конституции РФ)

Вопросы, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации, определены статьей 71 Конституции РФ.

Статья 72 Конституции РФ определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Положения этой статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Далее отметим, что согласно статье 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

## **2. Полномочия органов государственной власти по предметам ведения**

Исходя из предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также тех вопросов, которые находятся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяются полномочия органов государственной власти Российской Федерации, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сразу же необходимо обратить внимание на вопрос о том, в чем разница между предметами ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и полномочиями соответственно федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ.

Не вдаваясь в юридические тонкости формулировок, кратко, используя аналогии, попытаемся ответить на этот вопрос так: предметы ведения российской Федерации, субъектов Российской Федерации можно сравнить с компетенцией, зоной ответственности соответственно федерального центра или регионов. А полномочия можно представить как совокупность прав и обязанностей федеральных или региональных органов власти выполнять те или иные функции (виды работ) по установленным предметам ведения (в соответствии с компетенцией, зоной ответственности). Полномочия вытекают из предметов ведения, конкретизируя, детализируя их.

Полномочия федеральных органов государственной власти содержатся в федеральных законах.

Например, в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится *охрана окружающей среды*.

Полномочия федеральных органов власти по этому предмету совместного ведения Федерации и субъектов РФ конкретизируются рядом отраслевых федеральных законов, в частности статьей 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

*обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;*

*разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;*

*разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;*

*объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;*

*координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;*

*установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга, порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;*

*определение порядка организации и осуществления федерального государственного экологического надзора;*

*установление порядка создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга, перечня видов включаемой в него информации, порядка и условий ее представления, а также порядка обмена такой информацией;*

*создание и эксплуатация государственного фонда данных;*

*установление порядка подготовки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;*

*установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;*

*обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;*

*установление порядка обращения с радиоактивными отходами, государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;*

*подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;*

*установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;*

*утверждение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, осуществления контроля за правильностью ее исчисления, полнотой и своевременностью ее внесения и определения ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду и коэффициентов к ним;*

*организация и проведение государственной экологической экспертизы; взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;*

*установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;*

*предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;*

*организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;*

*обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;*

*образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, формирование Перечня объектов природного наследия, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;*

*ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;*

*ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;*

*экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;*

*экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;*

*установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;*

*осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;*

*осуществление федерального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, находящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в ведении Российской Федерации, и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с перечнем таких объектов, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;*

*установление для целей государственного экологического надзора категорий хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, исходя из критериев и (или) показателей негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также определение показателей высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды;*

*государственное регулирование обращения озоноразрушающих веществ;*

*осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий;*

*установление перечня загрязняющих веществ;*

*установление перечня областей применения наилучших доступных технологий;*

*установление порядка разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям;*

*установление порядка выдачи комплексных экологических разрешений, внесения в них изменений, их переоформления и отзыва;*

*установление критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I - IV категорий.*

Мы сознательно не стали «урезать» в данном учебном пособии текст статьи и привели его полностью для наглядной иллюстрации того, как одна строчка формулировки предмета совместного ведения, данного в Конституции РФ, конкретизируется в Федеральном законе и детализируется в виде конкретных полномочий органов государственной власти Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, определяются статьей 26.3 *Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»*. Это достаточно внушительный по своему объему перечень, приводить который в данном учебнике в полном объеме не представляется целесообразным.

Но если в качестве примера указать на некоторые из данных полномочий, то, возвращаясь к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ – *охране окружающей среды*, к полномочиям органов власти субъектов РФ по данному вопросу относятся в частности:

*организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;*

*создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведения Красной книги субъекта Российской Федерации.*

Кроме того, полномочия органов власти субъектов РФ также содержатся и в «отраслевых» федеральных законах. Возвращаясь к упомянутому выше Федеральному закону «Об охране окружающей среды», отметим, что в соответствии со статьей 6 этого Закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

*участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;*

*участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;*

*принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;*

*право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;*

*участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);*

*осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;*

*утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации);*

*установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;*

*право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;*

*обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;*

*предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;*

*ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору;*

*ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;*

*право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;*

*участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;*

*право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории.*

На данном примере мы попытались проиллюстрировать, каким образом разграничиваются «зоны ответственности» между «федеральным центром» и «регионами». Ниже мы вернемся к этому вопросу и проследим, как он решается уже на уровне муниципалитетов.

### **3.Изменение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

Перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», о котором мы говорили выше.

При этом до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Федеральными законами полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не предусмотренные пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение осуществления указанных отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Положения федеральных законов, предусматривающих передачу отдельных полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, вступают в силу с начала финансового года, при этом указанные федеральные законы должны быть приняты не позднее чем за четыре месяца до его начала.

Основания и порядок отмены актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принятых по вопросам осуществления полномочий, переданных в соответствии с указанным порядком устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных полномочий в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, следует обратить внимание на то обстоятельство, что ***полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые не переданы органам государственной власти субъектом РФ федеральными законами в соответствии с приведенным выше порядком настоящей статьи и отнесенные к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, могут передаваться*** для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответственно ***нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации*** в случае, если возможность передачи осуществления таких полномочий предусмотрена федеральными законами, регулирующими правоотношения в соответствующей сфере деятельности.

При этом объем полномочий федеральных органов исполнительной власти, которые предполагается передать нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, определяется исходя из полномочий федеральных органов исполнительной власти, закрепленных в устанавливающих сферу их деятельности нормативных правовых актах, и с учетом полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами в порядке, описанном выше, предусмотренном пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации осуществляется по представлению Правительства Российской Федерации.

Полномочия, переданные по описанному порядку для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут передаваться законом субъекта Российской Федерации для осуществления органам местного самоуправления, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления соответствующих полномочий.

#### **4.Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с описанным выше порядком, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ и приведенных выше, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование указанных полномочий не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

## **5. Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий**

В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ возможно заключение договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами.

При этом такое заключение таких договоров допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными

особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий.

В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Языком договора о разграничении полномочий является русский язык. По договоренности сторон договор о разграничении полномочий может быть составлен и подписан на русском языке и государственном языке республики в составе Российской Федерации.

Порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Порядок подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Проект договора о разграничении полномочий, подготовленный и согласованный в установленном в соответствии с настоящей статьей порядке, представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения.

Проект договора о разграничении полномочий одобряется или отклоняется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым большинством голосов от установленного числа депутатов. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной договора о разграничении полномочий, вправе получить по своему запросу проект данного договора до одобрения указанного проекта и внести в него свои предложения и замечания.

В случае внесения изменений и (или) дополнений в одобренный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проект договора о разграничении полномочий или отклонения его отдельных положений проект договора о разграничении полномочий подлежит повторному предварительному согласованию и одобрению в указанном выше порядке.

Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий.

Договор о разграничении полномочий вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий, если указанным федеральным законом не установлено иное.

Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановлено только путем

внесения в него изменений и (или) дополнений в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий.

Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать десять лет.

Досрочное прекращение действия (далее - расторжение) договора о разграничении полномочий возможно по взаимному согласию сторон или на основании решения суда.

Расторжение договора о разграничении полномочий по взаимному согласию сторон и (или) продление срока действия данного договора осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий.

Расторжение договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон возможно в случае установленного вступившим в силу решением федерального суда нарушения другой стороной положений договора о разграничении полномочий. Решение федерального суда является основанием для принятия Президентом Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) решения о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон.

Решение о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон может приниматься не позднее чем через тридцать дней со дня вступления в силу соответствующего судебного решения и подлежит официальному опубликованию. В этом случае федеральный закон об утверждении договора о разграничении полномочий признается утратившим силу со дня официального опубликования соответствующего решения о расторжении договора о разграничении полномочий.

## **6. Принципы и порядок заключения соглашений**

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, Федеральному закону № 184-ФЗ и иным федеральным законам.

Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной соглашения, вправе получить по своему запросу проект соглашения.

Соглашения заключаются и вступают в силу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Если иное не установлено указанным порядком, соглашение вступает в силу после его утверждения Правительством Российской Федерации.

Ниже мы рассмотрим, каким образом разграничиваются полномочия на уровне местного самоуправления.

***Литература (источники), использованная при подготовке лекции:***

*Конституция Российской Федерации;*

*Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;*

*Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».*

## **ЛЕКЦИЯ 7. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **1. Понятие и необходимость разделения властей**

### **2. Высшие государственные органы Российской Федерации**

### **3. Центральные органы исполнительной власти**

### **4. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти**

#### **1. Понятие и необходимость разделения властей.**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Государство, в свою очередь, распределяет властные полномочия между носителями власти. Это распределение властных полномочий называется разделением властей.

Идея разделения властей, появившаяся в Новое время в европейской политической мысли (Дж. Локк, Ш. Монтескье), впервые нашла свое юридическое оформление в Конституции США, конституционных актах Великой французской революции, реализовавшись в политической практике целого ряда стран. Политический опыт этих стран свидетельствует о целесообразности разделения властей. Во-первых, это позволяет четко определить функции, компетенцию и ответственность каждой ветви власти, каждого государственного органа, осуществлять взаимный контроль, создать систему сдержек и противовесов, помогающую достигать единства действий в государственном управлении и поддерживать динамичное равновесие в обществе в процессе преодоления проти-

воречий. Во-вторых, позволяет предотвращать злоупотребления властью, установление диктатуры, тоталитаризма. В-третьих, реализация принципа разделения властей дает возможность гармонично соединять такие противоречивые аспекты жизни общества, как власть и свобода, закон и право, государство и общество, под углом зрения самоценности личности.

Разделение властей реализуется в двух плоскостях: по горизонтали и по вертикали. Разделение властей по вертикали представляет собой разделение властных полномочий между субъектами государственного управления различного уровня. Таким образом создаются центральные, региональные и местные органы власти. В некоторых странах, например, в Великобритании, региональный уровень отсутствует.

На практике совершенно очевидно разделение государств на централизованные, где местные органы власти являются как бы «продолжением» центральных органов (Греция, Ирландия, Исландия, Португалия и др.); децентрализованные — местные органы (провинции, земли, департаменты) наделены значительными полномочиями (Италия, Испания, Франция и др.); полуцентрализованные — местные органы власти в ряде сфер, к примеру, в сферах образования, здравоохранения, строительства и т.п., пользуются значительной самостоятельностью, а в остальном — зависят от центральных властей (Великобритания, Нидерланды).

Разделение властей по горизонтали реализуется на практике как распределение власти между тремя властными органами (иногда их нестрого называют «ветвями» власти) — законодательной, исполнительной и судебной.

Законодательная власть основывается на принципах конституции и верховенства права, формируется в результате выборов. В различных странах функции законодательной власти различны и по объему, и по содержанию. Но, как правило законодательная власть вносит поправки в конституцию, определяет основы внутренней и внешней политики государства, утверждает государственный бюджет, обсуждает и принимает законы обязательные для исполнительных органов и граждан, контролирует их исполнение.

В подавляющем большинстве стран носителем законодательной власти выступает представительный орган — парламент, который бывает двух- или однопалатным. К примеру, однопалатный парламент действует в 8 из 18 западноевропейских стран (в Исландии, Люксембурге, Португалии, Греции, скандинавских государствах). В ряде стран существует двухпалатная парламентская система, при которой одна палата формируется в результате прямых выборов, а другая — на основе территориальной пропорциональности. Причем, в некоторых странах (Бельгии, Италии, Швейцарии) обе палаты — равноправны, принимают одинаковое участие в формировании правительства и в законотворческом процессе.

В нашей стране высшим законодательным органом является Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации. Этот орган состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

Исполнительная власть в различных странах еще более разнообразна. В некоторых странах (США) главой исполнительной власти является президент, одновременно занимающий пост главы государства. В других — эти функции разделены. К примеру, в Великобритании глава государства — монарх, глава исполнительной власти — премьер-министр. В государствах с республиканским устройством (Германия, Франция, Италия и др.) главой исполнительной власти является премьер-министр (в Германии — канцлер), а главой государства президент.

Особенностью исполнительной власти является то, что она не только организует выполнение решения законодателей, но и сама может издавать нормативные акты или выступать с законодательной инициативой.

Исполнительную власть в нашей стране осуществляет Правительство Российской Федерации.

Судебная власть стоит на страже конституционного устройства государства, прав и свобод граждан. В ее систему входят учреждения, независимые от других органов власти: это конституционные суды (к Австрии, Испании, Португалии, Германии, России и др.) или другие судебные органы (во Франции — Конституционный совет, в Греции — Верховный специальный суд и т.д.).

Назначение этих органов состоит в том, чтобы, быть гарантом защиты демократической системы от чрезмерных притязаний на власть со стороны законодательной, исполнительной, в какой-то мере общественной власти. Помимо конституционных судов практически во всех странах существуют особые административные суды, которые разрешают конфликты, возникающие между гражданами и органами правительства. За соблюдением законов следят прокуратуры, другие контрольные органы (государственный контроль, налоговая инспекция и т.д.).

Кроме органов государственной власти, властные полномочия имеют и органы местного самоуправления, которые не входят в систему государственной власти. К примеру, в Российской Федерации (ст. 12 Конституции РФ), они призваны самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

## **2. Высшие государственные органы Российской Федерации.**

Основы системы и структуры государственных органов Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации.

Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

Как уже было отмечено выше, в соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Российская Федерация- светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

### ***Президент Российской Федерации.***

Президент Российской Федерации является главой государства. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. №849 институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в семи федеральных округах. Такими федеральными округами определены: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, Северо-Кавказский.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему.

Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом Российской Федерации,

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Основными задачами полномочного представителя являются:

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

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

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

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

### ***Федеральное Собрание Российской Федерации.***

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Соответственно, если в настоящее время в Российской Федерации 85 субъектов РФ, то общее количество членов Совета Федерации составляет 170.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

### ***Органы судебной власти.***

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

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

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

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

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

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет

конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

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

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

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. (В редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

### ***Прокуратура Российской Федерации.***

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

### ***Правительство Российской Федерации.***

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Россий-

ской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Правительство выполняет полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральным законом о Правительстве Российской Федерации, другим федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

К конституционным полномочиям Правительства Российской Федерации (ст. 114) относятся:

— разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета, обеспечение его выполнения и представление Государственной Думе отчета об его исполнении;

— обеспечение проведения в России единой финансовой, кредитной, денежной политики, а также единой политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

— осуществление управления федеральной собственностью;

- осуществление мер по обеспечению: обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России; законности прав и свобод граждан; охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, иных полномочий, возложенных на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. В пределах своих полномочий Правительство организует реализацию внутренней и внешней политики государства, осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов. Оно формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию, реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

По соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Правительство может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит законодательству, а также осуществлять переданные ему органами исполнительной власти субъектов федерации полномочия на основании соответствующих соглашений.

Правительство Российской Федерации утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете. Оно устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов. Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Оно вправе менять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер издаются в форме постановлений Правительства, принимаемых в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства. Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства. Акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

Для обеспечения деятельности Правительства формируется его аппарат. Аппарат Правительства Российской Федерации является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и Председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений.

Аппарат Правительства работает под руководством Председателя Правительства и возглавляется Заместителем Председателя Правительства - Руководителем Аппарата Правительства или федеральным министром, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства. Руководитель аппарата Правительства входит в состав Правительства и его президиума.

Функции и организационная структура аппарата Правительства, обязанности, права и ответственность Руководителя аппарата Правительства определяются в соответствии с Положением об аппарате Правительства Российской Федерации, утверждаемом постановлением Правительства Российской Федерации.<sup>1</sup> Обязанности, права и ответственность работников Аппарата Правительства определяются в соответствии с их должностными инструкциями, утверждаемыми Руководителем аппарата Правительства.

Подготовка и проведение заседаний Правительства Российской Федерации осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства.

Регламент Правительства Российской Федерации включает следующие разделы:

1. Общие положения
2. планирование и организация работы Правительства;
3. Порядок исполнения поручений, содержащихся в актах Правительства и протоколах заседаний Правительства, а также поручений и указаний Президента Российской Федерации, поручений Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства.
4. Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации"

5. Правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы

6. Законопроектная деятельность Правительства

7. Порядок участия Правительства в деятельности Федерального Собрания

8. Порядок взаимоотношений Правительства с органами судебной власти

9. Порядок работы с обращениями граждан

10. Порядок обеспечения доступа к информации о деятельности Правительства

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая может быть принята или отклонена Президентом Российской Федерации.

Решение об отставке Правительства может принять Президент Российской Федерации.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, после чего Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент может объявить об отставке Правительства или распустить Государственную Думу.

Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума откажет в доверии, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

### **3. Центральные органы исполнительной власти**

- Отметим, что современная структура центральных (федеральных) органов исполнительной власти сформирована на базе Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указа Президента Российской Федерации от 12 мая

2008 г. N 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» и Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с этими правовыми актами федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации могут быть следующих видов:

федеральное министерство;

федеральная служба;

федеральное агентство.

О том, чем же эти органы отличаются друг от друга, кроме названия разумеется, и пойдет речь ниже.

**Федеральное министерство** – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Полномочия федерального министерства:

— самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

— не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

— осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

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

Функции федерального министра:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;
- вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;
- вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;
- вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;
- во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;
- имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, фе-

дерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

— осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

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

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

Полномочия федеральной службы:

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

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

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

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства.

Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ.

Полномочия федерального агентства:

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

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

Итак, как мы можем заметить, основное различие этих органов в исполняемых ими функциях. Федеральные министерства осуществляют нормативно-правовое регулирование и выработку государственной политики, федеральные службы – контролируют и надзирают (не стоит забывать о специальных функциях в области обороны и безопасности, которые закреплены за рядом силовых служб), федеральные агентства – оказывают государственные услуги и управляют государственным имуществом. Указанные органы власти вправе исполнять только закрепленные за ними функции.

Структура федеральных органов власти не является застывшим и неизменным образованием. Периодически в нее вносятся изменения. В актуальном виде с ней можно ознакомиться на официальном портале государственных органов Российской Федерации [WWW.GOV.RU](http://WWW.GOV.RU).

#### **4. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.**

Как правило, они создаются в качестве окружных, межрегиональных, региональных (в границах субъекта Российской Федерации), межрайонных, городских или районных органов.

Территориальные органы решают поставленные перед ними задачи в соответствии с компетенцией федерального органа исполнительной власти и установленными полномочиями.

Территориальные органы в пределах своих полномочий также осуществляют контроль и надзор за выполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им в соответствии с федеральными законами полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения, а также за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациям, через которые они оказываются.

##### ***Литература, использованная при подготовке лекции:***

*Конституция Российской Федерации;*

*Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»;*

*Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;*

*Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»;*

*Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»;*

*Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»;*

*Политология: Учебник / Под ред. М. А. Василица. М.: Гардарики, 2006;*

*Алехин Э.В. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. Пензенский государственный университет. Институт экономики и управления. Пенза, 2007;*

*Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007;*

*WWW.GOV.RU.*

## **ЛЕКЦИЯ 8. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1. Организационно-правовые основы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации**

**2. Высшее должностное лицо субъекта РФ**

**3. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ**

**4. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ**

**5. Органы исполнительной власти субъекта РФ отраслевой и межотраслевой компетенции**

**1. Организационно-правовые основы формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

В соответствии с Федеральным законом от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Так, например, в соответствии с Уставом Ростовской области (статья 27) система органов государственной власти в Ростовской области строится в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательную власть в Ростовской области осуществляет Законодательное Собрание Ростовской области. Исполнительная власть в Ростовской области осуществляется через систему органов исполнительной власти во главе с Правительством Ростовской области под руководством Губернатора Ростовской области. Судебную власть в Ростовской области осуществляют федеральные суды и мировые судьи, входящие в судебную систему Российской Федерации.

## **2. Высшее должностное лицо субъекта РФ.**

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства - Президента Российской Федерации.

В юридической литературе отмечается, что в качестве глав субъектов Российской Федерации действуют президенты, главы субъектов Российской Федерации, главы администрации. Их статус определяется в конституциях, уставах различным образом, но в любом случае они наделяются широкими полномочиями в сфере государственного управления.

Указанный Федеральный закон от 6 октября 1999г. установил, что высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

—а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

—б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

—в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

—в.1) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодные отчеты о резуль-

татах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

—г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

—д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

—д.1) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

—е) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

В случаях, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, за исключением случая, предусмотренного пунктом 9.1 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Например, в соответствии с Уставом Ростовской области Высшим должностным лицом Ростовской области является Губернатор Ростовской области. Губернатор Ростовской области избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Ростовской области, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Губернатором Ростовской области может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший

возраста 30 лет. Одно и то же лицо не может замещать должность Губернатора Ростовской области более двух сроков подряд.

### **3. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ**

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (далее - установленное число депутатов) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

а) не менее 15 и не более 50 депутатов - при численности избирателей менее 500 тысяч человек;

б) не менее 25 и не более 70 депутатов - при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;

в) не менее 35 и не более 90 депутатов - при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;

г) не менее 45 и не более 110 депутатов - при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом.

Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются Федеральным законом № 184-ФЗ, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее, если не оговорено особо, - депутаты) одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет.

Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Расходы на обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Например, в соответствии с Уставом Ростовской области постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Ростовской области является Законодательное Собрание Ростовской области. Законодательное Собрание Ростовской области состоит из 60 депутатов, избираемых гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Ростовской области, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий депутатов Законодательного Собрания Ростовской области одного созыва составляет 5 лет.

#### **4. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.**

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

а.1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры;

защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (пред-

ставительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд;

е.1) осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с пунктом 7.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Например, в соответствии с Уставом Ростовской области высшим постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти Ростовской области является Правительство Ростовской области. Правительство Ростовской области возглавляет Губернатор Ростовской области. В Правительство Ростовской области по должности входят Губернатор Ростовской области, заместители (в том числе первые) Губернатора Ростовской области, министры.

В структуре Правительства Ростовской области могут быть созданы территориальные (городские, районные и другие) органы Правительства Ростовской области. При Правительстве Ростовской области могут создаваться координационные, совещательные и иные органы. Решение о создании указанных органов принимается Правительством Ростовской области.

Правительство Ростовской области обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Правовой статус и порядок организации деятельности Правительства Ростовской области определяются Уставом, областным законом и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Губернатора Ростовской области и Правительства Ростовской области.

Структура аппарата Правительства Ростовской области, штатное расписание Правительства Ростовской области и положения о структурных подразделениях аппарата Правительства Ростовской области утверждаются Губернатором Ростовской области.

**5. Органы исполнительной власти субъекта РФ отраслевой и межотраслевой компетенции.**

В настоящее время в субъектах Российской Федерации отсутствуют единые подходы к ее решению проблемы формирования оптимальной структуры региональных органов исполнительной власти.

Законодательную базу этой работы в субъектах Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных, (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституции (уставы) субъектов РФ.

Согласно статьи 77 Конституции России система региональных органов государственной власти устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.<sup>1</sup> Эти конституционные нормы получают свое развитие в Федеральном законе от 6.10.1999 № 184-ФЗ, в соответствии со статьями 5, 17 и 21 которого система органов государственной власти субъекта РФ устанавливается региональным законом, структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а иные органы исполнительной власти региона формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>.

В качестве содержательной основы формирования региональных органов власти можно рассматривать положения статьи 73 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, а также нормы статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // «Российская газета». N 7. 21.01.2009.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс»;

бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Указанные положения законодательных актов формируют общие черты структуры исполнительной власти субъектов РФ, определяя основные направления функционирования создаваемых регионами органов власти.

Причем, если на федеральном уровне управления, в соответствии с указом Президента РФ от 9.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», могут создаваться органы исполнительной власти только трех видов – федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы<sup>1</sup>, то законодательно установленная самостоятельность субъектов РФ в этом вопросе позволяет им реализовывать многообразие подходов к его решению. Например, в соответствии с областным законодательством в Ростовской области могут быть созданы министерства, департаменты комитеты, управления, комиссии и другие областные органы исполнительной власти<sup>2</sup>, в структуру правительства Московской области, помимо министерств и комитетов, входят главные управления<sup>3</sup>, структура органов исполнительной власти Ленинградской области состоит из комитетов и управлений, органов исполнительной власти иных видов она не содержит<sup>4</sup>.

Следует отметить, что субъекты РФ обладают свободой и в вопросе определения необходимой для реализации своих полномочий численности гражданских служащих. Несмотря на то, что статьей 130 Бюджетного кодекса РФ все же предусмотрены некоторые ограничения в этом вопросе в отношении дотационных субъектов РФ, но и они касаются прежде всего нормативов расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ, а не самой штатной численности региональных органов власти.<sup>1</sup>

В результате численность государственных гражданских служащих, даже расположенных в одном федеральном округе, может существенно различаться. Так, в Краснодарском крае численность гражданских служащих региональных органов

---

<sup>1</sup> См. указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «Консультант Плюс»;

<sup>2</sup> См. ст. 62 Областного закона Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС «Устав Ростовской области» // Официальный портал Правительства Ростовской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.donland.ru> (дата обращения 10.02.2014);

<sup>3</sup> Официальный портал Правительства Московской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения 10.02.2014);

<sup>4</sup> Официальный сайт Администрации Ленинградской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения 10.02.2014);

власти составляет 5713 человек, в Ростовской области – 2753, в Волгоградской области – 2241, в Астраханской области – 1202 человек.<sup>2</sup>

Рассмотрим подробнее процесс формирования государственного аппарата на примере Ростовской области.

В соответствии со статьями 27, 52,54,60 Устава Ростовской области исполнительная власть осуществляется через систему органов исполнительной власти, которую возглавляет Правительство Ростовской области под руководством Губернатора Ростовской области. При этом Губернатор области формирует Правительство Ростовской области и определяет структуру областных органов исполнительной власти, а Правительство области в качестве высшего исполнительного органа государственной власти формирует иные органы исполнительной власти Ростовской области<sup>3</sup>.

В настоящее время в этом субъекте РФ сформированы министерства, комитеты, департаменты, управления, региональные службы, инспекции и представительство Правительства Ростовской области при Правительстве Российской Федерации.<sup>4</sup> Положения об этих органах утверждаются постановлениями Правительства Ростовской области<sup>5</sup>.

При решении вопроса определения штатной численности, необходимой для выполнения указанными органами возложенных на них полномочий, в Ростовской области исходят из необходимости исследований этих полномочий, расчленения их на функции, осуществления оценки трудозатрат, необходимых для реализации

---

<sup>1</sup> См ст.130 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ// СПС «Консультант Плюс»;

<sup>2</sup> Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. [Электронный ресурс]. URL:<http://gossluzhba.gov.ru> (дата обращения 11.02.2014).

<sup>3</sup> Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС «Устав Ростовской области» // Официальный портал Правительства Ростовской области.[Электронный ресурс]. URL:<http://www.donland.ru> (дата обращения 10.02.2014);

<sup>4</sup> Официальный портал Правительства Ростовской области.[Электронный ресурс]. URL:<http://www.donland.ru> (дата обращения 10.02.2014);

<sup>5</sup> См.п.1.3 Регламента Правительства Ростовской области, утвержденного указом Губернатора Ростовской области от 20.03.2012 № 16 «О Регламенте Правительства Ростовской области» // Официальный портал Правительства Ростовской области.[Электронный ресурс]. URL:<http://www.donland.ru> (дата обращения 11.02.2014);

функций<sup>1</sup>. По итогам этой работы осуществляется расчет оптимальной штатной численности органа исполнительной власти Ростовской области.

На основе полученных по итогам произведенных расчетов цифровых показателей штатной численности готовятся предложения о формировании соответствующих структурных подразделений органа власти. В рамках этой работы руководствуются критериями, утвержденными решением коллегии Администрации Ростовской области от 22.01.2007 № 2.<sup>2</sup> Содержащиеся в указанном решении коллегии критерии представляют собой нормативы отнесения структурного подразделения органа исполнительной власти к одному из четырех возможных видов (управления, самостоятельного отдела, отдела в составе управления, сектора) в зависимости от количества штатных единиц, необходимых для выполнения относительно обособленной функции (группы функций) органа власти. Это решение коллегии содержит также иные нормативы и нормы управляемости, применяемые при формировании оргструктур. Структуры областных органов исполнительной власти утверждают их руководители по согласованию с Губернатором, предельная штатная численность этих органов утверждается постановлением Правительства области<sup>3</sup>.

Таким образом, общий алгоритм организационно-штатного проектирования в общем виде можно представить в виде схемы 1.

Анализ практики подобной работы показывает, что она имеет и свои слабые места. Прежде всего, отметим высокую степень субъективности, которая на наш взгляд вполне может иметь место при оценке необходимых для выполнения полномочий и функций трудозатрат, что вполне способно привести к искажению показателей штатной численности в сторону их завышения.

Во-вторых, методика расчета штатной численности, исходя из определенных показатели трудозатрат, нормативно не закреплена.

---

<sup>1</sup> См. п.2.4. Положения о кадровой работе в Правительстве Ростовской области, утверждённого указом Губернатора Ростовской области от 31.10.2011 № 20 // Официальный портал Правительства Ростовской области.[Электронный ресурс]. URL:<http://www.donland.ru> (дата обращения 10.02.2014);

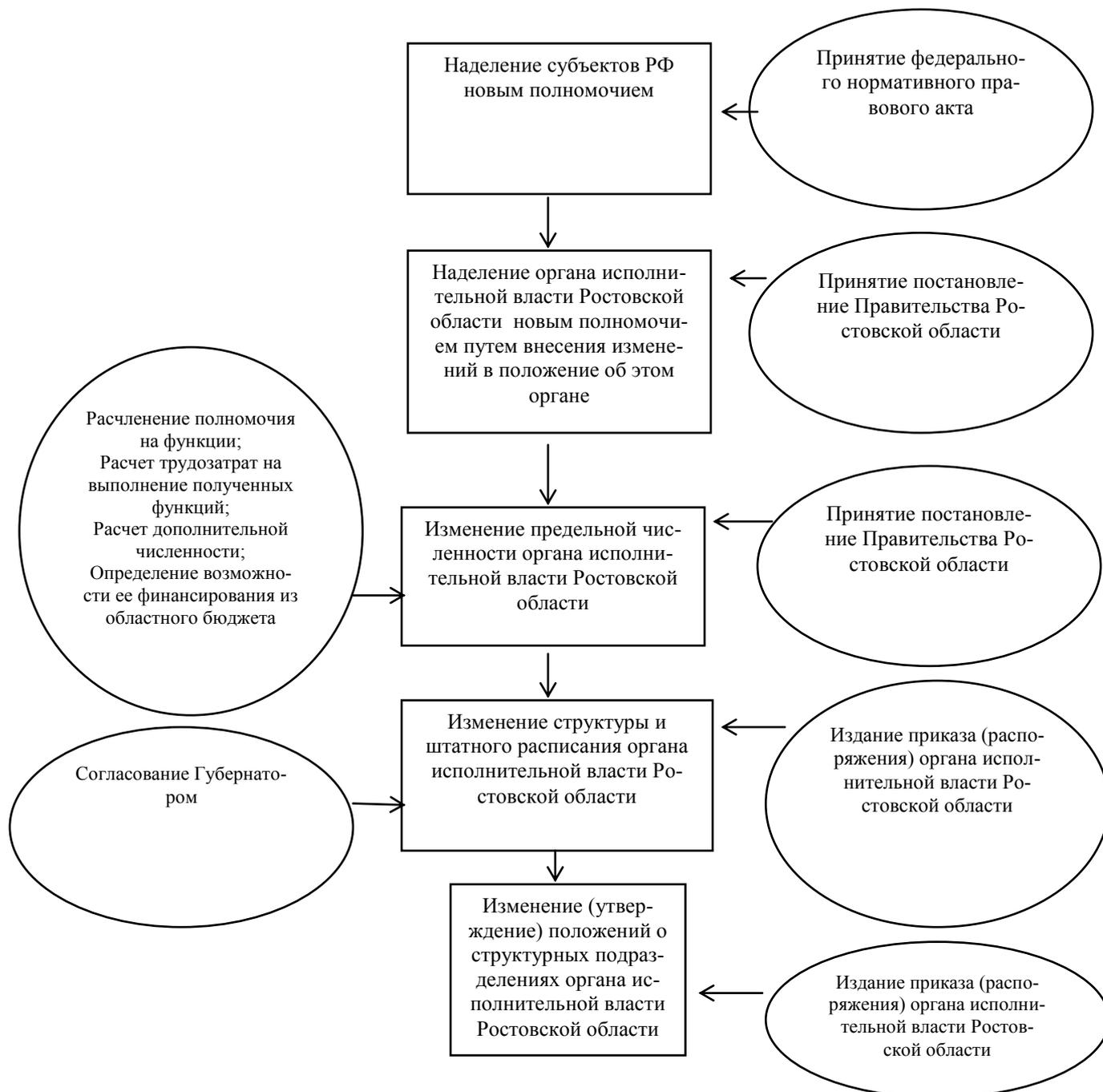
<sup>2</sup> Решение коллегии Администрации Ростовской области от 22.01.2007 № 2 «О критериях формирования структуры органов исполнительной власти Ростовской области»// Официальный портал Правительства Ростовской области.[Электронный ресурс]. URL:<http://www.donland.ru> (дата обращения 12.02.2014).

<sup>3</sup> См. п.2.1. Положения о кадровой работе в Правительстве Ростовской области, утверждённого указом Губернатора Ростовской области от 31.10.2011 № 20 // Официальный портал Правительства Ростовской области.[Электронный ресурс]. URL:<http://www.donland.ru> (дата обращения 10.02.2014).

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что при решении вопросов штатной численности решающее значение имеют возможности областного бюджета. Даже в наибольшей степени объективные расчеты необходимой дополнительно штатной численности, не подкрепленные наличием бюджетных средств, которые можно направить на содержание этих штатных единиц, не будут реализованы.

Схема 1

Общий алгоритм организационно-штатного проектирования органов государственного управления в Ростовской области



**Литература, использованная при подготовке лекции:**

1. Конституция Российской Федерации;

2. *Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;*

3. *Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;*

4. *Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС «Устав Ростовской области».*

5. *Овчаренко Р.К. Практика организационно-штатного проектирования органов государственного управления субъектов РФ // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. [Электронный ресурс].- 2014. -Выпуск № 1 (январь-март).*

# ЛЕКЦИЯ 9 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Понятие государственной гражданской службы
2. Основы правового статуса гражданского служащего
3. Государственная служба в зеркале социологии

## 1. Понятие государственной гражданской службы

Прежде чем рассматривать подходы к пониманию государственной службы, представленные в научной литературе, обратимся к нормам российского законодательства. Так, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» *государственная служба Российской Федерации представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:*

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации

(далее – лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Далее отметим, что в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» *государственная служба РФ в качестве основных видов включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, и государственную службу иных видов.* Государственная гражданская служба в свою очередь, согласно указанной норме закона, а также в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Данная норма закона определяет основные направления, сферы профессиональной служебной деятельности чиновников.

Согласно статье 3 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», *государственная гражданская служба Российской Федерации является видом государственной службы, представляющим собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи.*

*Принципами гражданской службы являются:*

приоритет прав и свобод человека и гражданина;

единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к ре-

лигии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

профессионализм и компетентность гражданских служащих;

стабильность гражданской службы;

доступность информации о гражданской службе;

взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

*Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется:*

Конституцией Российской Федерации;

Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации";

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

другими федеральными законами, в том числе федеральными законами, регулирующими особенности прохождения гражданской службы;

указами Президента Российской Федерации;

постановлениями Правительства Российской Федерации;

нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;

конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

нормативными правовыми актами государственных органов.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Федеральным законом № 79-ФЗ, то применяются правила международного договора.

## 2. Основы правового статуса гражданского служащего

*Гражданский служащий* - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

### *Права государственного гражданского служащего*

Гражданский служащий имеет право на:

обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;

получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

защиту сведений о гражданском служащем;

должностной рост на конкурсной основе;

дополнительное профессиональное образование в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами

членство в профессиональном союзе;

рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законом и другими федеральными законами;

проведение по его заявлению служебной проверки;

защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

медицинское страхование в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

*Обязанности государственного гражданского служащего.*

Гражданский служащий обязан:

соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

соблюдать служебный распорядок государственного органа;

поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи;

сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства

Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;

сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий обязан указывать стоимостные показатели в соответствии с требованиями, устанавливаемыми федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме.

В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном

профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Гражданские служащие подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

#### *Ограничения, связанные с гражданской службой*

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами;

признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

#### *Запреты, связанные с гражданской службой*

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации";

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;

получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных органи-

заций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами".

В случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приво-

дит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

*Требования к служебному поведению гражданского служащего*

Гражданский служащий обязан:

исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций;

не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

соблюдать ограничения, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами для гражданских служащих;

соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

проявлять корректность в обращении с гражданами;

проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители", обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

*Реестр гражданских служащих.*

Представителем нанимателя ведется реестр гражданских служащих.

Сведения из личного дела гражданского служащего включаются в реестр гражданских служащих в государственном органе и хранятся на электронных носителях с обеспечением защиты от несанкционированного доступа и копирования.

Умерший (погибший) гражданский служащий, а также гражданский служащий, признанный безвестно отсутствующим или объявленный умершим решением суда, вступившим в законную силу, исключается из реестра гражданских служащих в день, следующий за днем смерти (гибели) гражданского служащего или днем вступления в законную силу решения суда.

*Условия и общий порядок поступления на государственную службу.*

На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия

установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

### **3. Государственная служба в зеркале социологии**

Следует отметить, что государственная гражданская служба с позиции социологии может рассматриваться в разных ракурсах. Она выступает как система деятельности и объясняется посредством деятельностного подхода. Она представляется как совокупность субъектов деятельности, которые изучаются с помощью поведенческого и стратификационного подходов. Она мыслится как система связей и отношений и потому исследуется посредством институционального подхода. Она имеет определенные ментальные и ценностные основания и должна быть понята в социокультурном контексте<sup>1</sup>.

Первый методологический подход в качестве основного признака гражданской службы выделяет особый вид деятельности, определяемый разделением труда и его функциональным содержанием. Этот подход был раскрыт нами в первом параграфе этого раздела, где государственная гражданская служба была представлена как профессиональная служебная деятельность.

Как пишет Г.П. Зинченко, раскрывая деятельностный подход, гражданская служба – это сфера профессиональной деятельности специалистов различного профиля: менеджеров, экономистов, юристов и др.<sup>2</sup>. Профессию гражданского служащего можно представить в форме живой, конкретной административной деятельности, за что индивид получает денежное вознаграждение. В этой форме профессия неотделима от ее носителя. Она предстает в форме его знаний, умений, навыков, в его специальности и квалификации. Именно профессия, подчеркивал П. Сорокин, формирует основные социальные качества человека: «Она механически, помимо воли и желания индивида, переделывает его, творит по своему образу и подобию, определяет его интересы, убеждения, вкусы,

---

<sup>1</sup> Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г. Социологическая модель государственной гражданской службы // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС. – 2011. – № 2. – С. 146.

<sup>2</sup> Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г. Социологическая модель государственной гражданской службы... – С. 147.

стремления и желания, словом – всю его природу».<sup>1</sup> Профессионализм – это степень совершенства человека в своей деятельности, в том числе на гражданской службе. М. Вебер охарактеризовал чиновников как квалифицированных специалистов, вышколенных многолетней профессиональной подготовкой<sup>2</sup>.

Гражданские служащие также представляют собой профессиональную корпорацию. Их деятельность приобрела свою современную форму в процессе длительного исторического развития.<sup>3</sup> Профессия гражданской службы в современной России приобретает высокий статус, который закрепляется социальными механизмами престижа, оплаты труда, льгот, гарантий и т.д.

Государственная служба как социальный институт обеспечивает удовлетворение базовых социальных потребностей в упорядочении социальной жизнедеятельности, объединении значимых социальных ценностей, согласовании государственных, групповых и индивидуальных интересов, и потребности эти устойчиво воспроизводятся, «наследуются» и заключаются.<sup>4</sup>

Социальный институт гражданской службы субъекта РФ можно рассматривать:

- как совокупность чиновников, осуществляющих свою профессиональную служебную деятельность в государственных органах субъектов РФ;
- систему самих государственных органов субъекта РФ;
- отдельные социальные роли гражданской службы.

В качестве базовых элементов институциональной структуры государственной гражданской службы Е.А. Литвинцева называет:

- 1) стратегическую цель (миссию) государственной гражданской службы, основанную на реализации социальной потребности в упорядочении социальной жизнедеятельности и объединении значимых социальных ценностей;
- 2) структурно-функциональное и статусно-ролевое распределение;

---

<sup>1</sup> Сорокин П.А. Система социологии: в 2 т. Т. 2. Социальная аналитика. Учение о строении сложных социальных агрегатов. – М., 1993. – С. 183.

<sup>2</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия / Пер. с нем А.Ф. Филиппова, П.П. Гайдено // Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 658.

<sup>3</sup> Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г. Социологическая модель государственной гражданской службы... – С. 150.

<sup>4</sup> Литвинцева Е.А. Институциональная структура государственной гражданской службы. – М.: Проспект, 2010. – С. 34, 46.

- 3) систему профессионального развития государственных гражданских служащих;
- 4) нормативную культуру как основной регулятор служебного поведения государственных гражданских служащих;
- 5) механизмы институциональных изменений<sup>1</sup>.

Становление социального института государственной гражданской службы связано с объективной необходимостью удовлетворения общественных потребностей в упорядочении социальной жизнедеятельности, объединении значимых общественных ценностей, согласовании государственных, групповых и индивидуальных интересов.<sup>1</sup>

Институциональный, деятельностный, поведенческий и стратификационный подходы, рассмотренные нами, не являются изолированными друг от друга. Действительно, каждый из них выделяет тот или иной аспект гражданской службы. Но когда они взаимодополняют друг друга складывается целостная картина.

#### ***Литература, использованная при подготовке лекции:***

1. *Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;*
2. *Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;*
3. *Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;*
4. *Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г. Социологическая модель государственной гражданской службы // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС. – 2011.*
5. *Сорокин П.А. Система социологии: в 2 т. Т. 2. Социальная аналитика. Учение о строении сложных социальных агрегатов. – М., 1993.*
6. *Вебер М. Политика как призвание и профессия / Пер. с нем А.Ф. Филиппова, П.П. Гайденоко // Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990.*
7. *Литвинцева Е.А. Институциональная структура государственной гражданской службы. – М.: Проспект, 2010.*
8. *Овчаренко Р.К. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации: некоторые аспекты проблем организации и развития, монография, ЗАО Ростиздат, Ростов-на-Дону, 2011.*

---

<sup>1</sup> Литвинцева Е.А. Указ. соч. – С. 46.

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 46.

# ЛЕКЦИЯ 10. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

**1. Правовые и организационные основы системы управления гражданской службой**

**2. Управление гражданской службой субъектов РФ**

**3. Опыт Ростовской области по формированию системы управления гражданской службой**

**1. Правовые и организационные основы системы управления гражданской службой**

Правовые и организационные основы системы управления государственной службой Российской Федерации определяются Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

В соответствии со статьей 16 этого закона система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе.

Относительно гражданской службы эти положения конкретизируются в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Отметим, что стержнем системы управления гражданской службой должен являться соответствующий государственный орган или система органов. В указанном нами законе о гражданской службе нет отдельной статьи об органе по управлению государственной гражданской службой. В то же время ряд его положений непосредственно определяет необходимость создания такого органа.

Так, представители органа по управлению гражданской службой должны входить в состав комиссии по урегулированию конфликта интересов (ст. 19), конкурсной комиссии (ст. 22), аттестационной комиссии (ст. 48).

С другой стороны, орган по управлению государственной гражданской службой не только направляет своих представителей для участия в заседаниях этих комиссий, создаваемых в государственных органах, но и приглашает для участия в работе указанных комиссий представителей научных и образовательных учреждений (для работы в составе комиссии по урегулированию конфликта интересов такие представители приглашаются не органом по управлению гражданской службой).

Однако полномочия органа по управлению гражданской службой носят не только характер участия. Он имеет и ряд непосредственно деятельностных направлений работы в рамках своей компетенции в соответствии с законодательством.

Так, орган по управлению гражданской службой должен осуществлять координацию подготовки кадров для гражданской службы (ст. 61), согласовывать формирование государственными органами государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих (ст. 63).

Кроме того, включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв РФ или субъекта РФ осуществляется правовым актом соответствующего органа по управлению гражданской службой Российской Федерации или ее субъекта. Федеральный орган по управлению государственной гражданской

службой на основе федерального кадрового резерва, кадрового резерва субъектов Российской Федерации, кадрового резерва федеральных государственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов Российской Федерации формирует сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы России (ст. 64).

В то же время, несмотря на то, что с момента принятия Федерального закона № 79-ФЗ прошло уже достаточное количество времени, соответствующий федеральный орган по управлению государственной службой так и не создан.

## **2. Управление гражданской службой субъектов РФ**

Субъекты РФ обладают определенной степенью автономности в процессе формирования региональной гражданской службы, которая вытекает из разграничения полномочий в области регулирования гражданской службы субъектов РФ между федеральным центром и регионами. Эта автономия во многом и определяет не только специфику формирования и функционирования государственной гражданской службы субъектов РФ, но и особенности управления ею.

Наиболее четко своеобразие региональных практик управления гражданской службой можно представить путем их сравнения на основе анализа каждой конкретной системы.

Так, в Московской области сделан упор на координацию деятельности подразделений органов государственной власти этого субъекта РФ по вопросам государственной службы и кадров; взаимодействие с органами местного самоуправления; открытость системы управления государственной гражданской службой для граждан и гражданского общества.<sup>1</sup>

Непосредственно на уровне органа управления государственной службой вопросами гражданской службы занимаются кадровые службы государственных органов этой области.

В г. Москве региональным законодательством определено, что кадровая работа включает в себя формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы; ведение трудовых книжек гражданских служащих и их личных дел; ведение реестра государственных гражданских служащих государственных органов г. Москвы; обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов; организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв; организацию и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих, квалификационных экзаменов; организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих; формирование кадрового резерва, организацию работы с ним и его эффективное использование; организацию проведения служебных проверок; организацию проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдение гражданскими служащими ограничений, установленных федеральным законодательством, и др.

Еще в 2012 году в рамках углубленной разработки данной проблемы нами был проведен анализ регионального законодательства на предмет наличия в региональных законах норм, регулирующих вопросы управления государственной службой.

Перейдя к содержательной стороне вопроса, отметим, что в законе о государственной гражданской службе Волгоградской области орган по управлению государственной гражданской службой определен как орган, создаваемый в системе исполнительной власти Волгоградской области высшим должностным лицом Волгоградской области, осуществляющий функции, определяемые Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, региональными законами и иными нормативными правовыми актами Волгоградской области.

---

<sup>1</sup> См.: Программу «Реформирование государственной службы Московской области», принятую решением Мос-

Кроме того, в Областном законе Ростовской области «О государственной гражданской службе Ростовской области» отмечено, что в Ростовской области государственный орган по управлению государственной службой создается для решения вопросов обеспечения единой кадровой политики государственной гражданской службы области. Этот государственный орган осуществляет полномочия, установленные федеральным и региональным законодательством о государственной гражданской службе.

Законодательство о гражданской службе иных находящихся в поле нашего зрения субъектов РФ не содержит подобных норм.

Говоря о полномочиях органа по управлению гражданской службой субъекта РФ, отметим, что в региональных законах о гражданской службой восьми из двенадцати рассматриваемых нами субъектов РФ (Ростовская, Волгоградская области, Краснодарский край, Республики Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Адыгея, Дагестан, Чеченская) установлено, что органом по управлению гражданской службой осуществляется координация подготовки кадров для гражданской службы. В то же время лишь закон Волгоградской области «О государственной гражданской службе Волгоградской области» содержит положение, согласно которому вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются уполномоченным органом по вопросам гражданской службы.

Полномочие по включению гражданского служащего субъекта РФ (гражданина) в кадровый резерв субъекта РФ правовым актом органа по управлению гражданской службой отражено в региональных законодательных актах о гражданской службе семи из рассматриваемых нами субъектов РФ (Ростовская область, Республики Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Ингушетия, Адыгея, Дагестан). Подобное полномочие в законе о гражданской службе Волгоградской области сформулировано несколько иначе: на основе кадровых резервов государственных органов и структурных подразделений администрации этой области уполномоченным органом по вопросам гражданской службы формируется кадровый резерв этой области. Однако, по

нашему мнению, такая видоизмененная форма полномочия не меняет его содержания.

Также в семи субъектах РФ представитель органа по управлению гражданской службой входит в состав конкурсной комиссии по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей в государственных органах и на включение в кадровый резерв на должности в государственных органах этих субъектов РФ (Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский край, Республики Карачаево-Черкесия, Адыгея, Дагестан, Чеченская). А вот в состав аттестационной комиссии предусмотрено вхождение представителя органа по управлению гражданской службой лишь в пяти субъектах РФ (Ростовская и Волгоградская области, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Чеченская Республика).

Кроме того, законами также семи субъектов РФ (Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республики Адыгея, Дагестан и Чеченская Республика) установлено, что примерные должностные регламенты утверждаются органом по управлению государственной гражданской службой.

В законах о гражданской службе Ростовской области, Республик Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ингушетия, Дагестан, Чеченской (шесть субъектов РФ) определено, что формирование (размещение) регионального государственного заказа на повышение квалификации и стажировку гражданских служащих осуществляется государственными органами этих субъектов РФ по согласованию с органом по управлению государственной гражданской службой.

Лишь в законодательстве о гражданской службе Ростовской, Волгоградской областей и Республики Ингушетия прописано, что орган по управлению гражданской службой ведет реестр государственных гражданских служащих субъекта РФ.

Отметим, что в соответствии с региональным законодательством в Краснодарском крае, Республиках Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Адыгея, Дагестан и Чеченской до образования государ-

ственного органа по управлению гражданской службой, который ни в одном из указанных субъектов по настоящее время не создан, задачи и функции этого органа осуществляются другими государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и этих субъектов РФ.

Можно отметить также ряд других специфических особенностей управления гражданской службой субъектов РФ либо его законодательного обеспечения. Так, в законодательных актах о государственной гражданской службе Республики Дагестан и Краснодарского края определены полномочия органа по управлению государственной службы без конкретного указания на принадлежность этого органа к федеральному или региональному уровню, а также без указания на то, что это орган по управлению непосредственно гражданской, а не в целом государственной службой.

Итак, если необходимость создания органа по управлению гражданской службой, а также его полномочия определены в законодательстве о гражданской службе целого ряда субъектов РФ, то нормы о формировании целостной системы управления гражданской службой все еще являются редкостью для подобного рода документов.

Лишь в региональных законах Ростовской области и Республики Северная Осетия-Алания отмечено, что в этих субъектах РФ в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на гражданскую службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения гражданской службы, ведения реестра гражданских служащих субъекта РФ, использования кадрового резерва для замещения должностей гражданской службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, областных законов и иных нормативных правовых актов о государственной гражданской службе создается система управления гражданской службой.

### **3. Опыт Ростовской области по формированию системы управления гражданской службой**

Только в Ростовской области среди всех остальных субъектов РФ Южного и Северо-Кавказского федеральных округов реально создан орган по управлению государственной гражданской службой Ростовской области.

В соответствии с Областным законом Ростовской области от 21.12.2005 № 419-ЗС «О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области» таким органом является Ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области.

Ведомство является постоянно действующим государственным органом Ростовской области, созданным в целях координации деятельности государственных органов Ростовской области при решении вопросов поступления на государственную гражданскую службу Ростовской области, формирования кадрового резерва Ростовской области, прохождения и прекращения гражданской службы, ведения реестра государственных гражданских служащих Ростовской области, использования кадрового резерва Ростовской области для замещения должностей гражданской службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих Ростовской области, а также осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах Ростовской области федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, областных законов и иных нормативных правовых актов Ростовской области о государственной службе.

Этот государственный орган является юридическим лицом, имеет печать с изображением герба Ростовской области и своим наименованием, обладает организационной и функциональной самостоятельностью.

К полномочиям Ведомства отнесены:

– подготовка проектов областных законов по вопросам гражданской службы, проектов нормативных правовых актов Администрации Ростовской области по вопросам гражданской службы;

– осуществление вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах Ростовской области федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, областных законов и иных нормативных правовых актов Ростовской области о государственной гражданской службе;

– разработка и утверждение примерных должностных регламентов государственных гражданских служащих Ростовской области;

– участие в проведении конкурсов на замещение вакантных должностей, на включение в кадровый резерв государственной гражданской службы, квалификационных экзаменов, аттестаций государственных гражданских служащих Ростовской области, в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ростовской области и урегулированию конфликтов интересов;

– приглашение по запросу представителя нанимателя независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, для включения их в состав конкурсных и аттестационных комиссий, образуемых в государственных органах Ростовской области;

– заключение договоров на оказание экспертных услуг с независимыми экспертами – специалистами по вопросам, связанным с гражданской службой, включаемыми в состав конкурсных и аттестационных комиссий, образуемых в государственных органах Ростовской области, и оплата их труда на основе ставки почасовой оплаты труда, устанавливаемой Администрацией Ростовской области;

– ведение реестра государственных гражданских служащих Ростовской области;

– формирование в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» кадрового резерва Ростовской области;

– согласование формирования государственными органами Ростовской области областного государственного заказа на профессиональную переподготов-

ку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Ростовской области на очередной год;

– разработка критериев поощрения и материального стимулирования государственных гражданских служащих Ростовской области;

– исполнение иных полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Отметим, что формулировка «исполнение иных полномочий» имеет, на наш взгляд, несколько двусмысленный характер и позволяет считать приведенный выше перечень полномочий ведомства исключительным.

Ведомство состоит из его руководителя и аппарата ведомства.

Структуру и штатную численность аппарата ведомства утверждает Законодательное собрание Ростовской области по представлению руководителя ведомства, согласованному с Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области, в пределах средств, предусмотренных областным законом об областном бюджете на содержание Ведомства (схема 1).

Руководитель ведомства назначается Законодательным собранием Ростовской области сроком на 5 лет. Кандидатура для назначения на должность руководителя ведомства вносится на рассмотрение Законодательного собрания Ростовской области Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области. Решение Законодательного собрания Ростовской области о назначении руководителя ведомства оформляется постановлением Законодательного собрания Ростовской области.

## Схема 1. Структура и штатная численность Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области<sup>1</sup>



К кандидатам на должность руководителя Ведомства по управлению государственной гражданской службой предъявляются определенные квалификационные требования. Так, руководителем ведомства может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления не менее 5 лет. Кроме того, кандидаты на замещение должности руководителя ведомства должны также соответствовать другим требованиям, предъявляемым федеральным и областным законодательством к лицам, замещающим государственные должности Ростовской области. О каких конкретно требованиях идет речь, здесь не совсем понятно.

Отметим, что на руководителя ведомства распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации.

Руководитель ведомства имеет следующие полномочия:

<sup>1</sup> См.: Постановление Законодательного собрания Ростовской области от 27 декабря 2005 г. № 1259 «Об образовании Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области и утверждении его структуры и штатной численности».

- представляет ведомство в отношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, гражданами и организациями;
- осуществляет руководство деятельностью ведомства и организует его работу;
- является представителем нанимателя в отношении лиц, замещающих должности гражданской службы в аппарате ведомства;
- утверждает регламент ведомства, штатное расписание ведомства, положения о структурных подразделениях ведомства;
- обеспечивает исполнение поручений Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области и Законодательного собрания Ростовской области;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными и областными законами, регламентом ведомства. Во исполнение возложенных на него полномочий он издает приказы.

Аппарат ведомства состоит из государственных гражданских служащих Ростовской области, в задачи которых входит организационное, правовое, информационное, материально-техническое, финансовое и иное обеспечение деятельности ведомства.

Из приведенной выше схемы структуры ведомства видно, что его общая штатная численность составляет всего 10 единиц.

В региональном законодательстве о гражданской службе примерно половины из рассматриваемых нами субъектов РФ (Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский край, Республики Кабардино-Балкария и Адыгея) определено, что развитие гражданской службы этих субъектов обеспечивается не только в соответствии с федеральными программами развития гражданской службы Российской Федерации, но и согласно региональным программам развития гражданской службы этих субъектов РФ.

Кроме того, в законах этих же субъектов РФ отмечено, что в целях совершенствования эффективности деятельности аппаратов государственных органов субъекта РФ и профессиональной служебной деятельности гражданских служащих этих регионов в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ

развития гражданской службы могут проводиться эксперименты. Порядок, условия и сроки проведения таких экспериментов в рамках соответствующих программ развития гражданской службы устанавливаются в отдельном государственном органе, в его самостоятельном структурном подразделении либо в его территориальном органе нормативным правовым актом.

Отметим, что регионы активно реализуют и воплощают в жизнь эти нормы законов.

Так, разработаны и утверждены региональные программы реформирования и развития государственной гражданской службы в Республиках Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкесской, Ставропольском крае и Астраханской области. В Краснодарском крае утвержден перечень мероприятий по развитию государственной гражданской службы края. Коллегией Администрации Ростовской области утверждена Концепция программы развития государственной гражданской службы Ростовской области.<sup>1</sup>

Анализ этих программ позволяет отметить как положительный момент их стратегическую направленность на достижение высоких результатов государственного управления за счет не увеличения расходов на содержание штата государственных служащих, а повышения их профессионализма, совершенствования структуры и функций управления при сокращении численности специалистов, возрастания авторитета органов государственной власти. Неслучайно одним из главных показателей выполнения программ заложен индекс доверия к государственным гражданским служащим. В остальных субъектах РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа, завершается разработка и согласование соответствующих региональных программ.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Скоробач В.Н. Вопросы реформирования и развития государственной гражданской службы южнороссийских субъектов Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС: Политика, управление, экономика. – 2010. – № 1. – С.10.

### ***Литература, использованная при подготовке лекции:***

1. *Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;*
2. *Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;*
3. *Областной закон от 26.07.2005 № 344-ЗС «О государственной гражданской службе Ростовской области»*
4. *Областной закон Ростовской области от 21.12.2005 № 419-ЗС «О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области»*
5. Овчаренко Р.К. Управление государственной гражданской службой: монография. – Ростов н/Д: Антей, 2011.
6. Овчаренко Р.К. Управление гражданской службой России: актуальные проблемы теории и практики. Монография. ЗАО «Ростоиздат», Ростов-на-Дону, 2010.
7. Овчаренко Р.К. Проблемы совершенствования управления государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации. Монография. ЗАО «Ростиздат», Ростов-на-Дону, 2011.
8. Программа «Реформирование государственной службы Московской области», принятая решением Московской областной Думы от 10 марта 2004 г. № 5/90.
9. Скоробач В.Н. Вопросы реформирования и развития государственной гражданской службы южнороссийских субъектов Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС: Политика, управление, экономика. – 2010. – № 1.

---

<sup>1</sup> Скоробач В.Н. Вопросы реформирования и развития государственной гражданской службы южнороссийских субъектов Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС: Политика, управление, экономика. – 2010. – № 1. – С.11.

## **ЛЕКЦИЯ 11. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **1. Понятие, сущность и признаки местного самоуправления**

**2. Современные подходы к трактовке понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление»**

### **3. Основные теории местного самоуправления**

### **4. Модели местного самоуправления**

### **1. Понятие, сущность и признаки местного самоуправления**

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Статья 12 Конституции РФ гласит «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В соответствии с частью 1 статьи 30 конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Содержание понятия «местное самоуправление» раскрывается в статье 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с частью 2 данной статьи местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В учебной литературе дается и общенаучное определение местного самоуправления, под которым понимается процесс управления местными сообще-

ствами людей, основанный на разумном сочетании представительного-профессионального управления и самоосуществления людьми своих запросов, представления всем субъектами местных сообществ широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов, нацеленности органов местного самоуправления на выявление и справедливое удовлетворение коренных запросов жителей.

Целесообразно выделить ряд признаков местного самоуправления, применение которых позволит отличать его от любых других видов территориального управления, включая государственное:

1. Возможность самостоятельного существования муниципального образования, выделение его в качестве особого публично-правового субъекта, что выражается в организационной и экономической обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством, наделении местного самоуправления статусов юридического лица. Местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразует свою деятельность при принятии решений только с законом, гарантировано от любого вмешательства извне. В тоже время здесь речь идет о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, принимаемыми органами государственной власти. К тому же органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики (экономической, социальной, экологической, и т.п.), что само по себе является мощным фактором, препятствующим развитию сепаратистских тенденций на местном уровне.

2. Возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного коллектива. Для реализации этого положения существенное значение имеет право населения муниципального образования на правотворческую инициативу и на обращение в органы местного самоуправления. народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления позволяют населению территориального образования участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местно-

го самоуправления, в выработке проектов их решений, в контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Общественное мнение имеет большое значение при подготовке целевых программ, разработке местного бюджета, при построении структуры органов местного самоуправления, при оценке деятельности депутатов и иных должностных лиц местного самоуправления.

3. Выборность местных органов власти, осуществление общественного контроля над аппаратом управления. Наличие выборных органов местного самоуправления – важнейшее организационное условие его реальности и эффективности. Их деятельность способствует реализации самостоятельного статуса местного самоуправления и их должностные лица являются независимыми при проведении муниципальной политики.

4. Наличие собственных источников дохода и муниципального имущества. Этим обеспечивается возможность самостоятельного решения вопросов местного значения.

5. Ответственность органов местного самоуправления в рамках своей компетенции собственными ресурсами. Муниципальные органы несут тройную ответственность за принимаемые решения – перед населением, перед государством, перед хозяйственными структурами. При этом все намечаемые и осуществляемые решения и действия органов местного самоуправления должны исходить из того, что муниципальные образования являются субъектами гражданско-правовых отношений, экономически самостоятельны и потому сами отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом. Поэтому неразумные действия органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций могут дорого обойтись муниципальному образованию. Должностным лицам органов местного самоуправления необходимо всегда помнить об этом и тщательно анализировать возможные последствия принимаемых решений.

## 2. Современные подходы к трактовке понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление».

В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Местное самоуправление является одной из возможных форм управления местными делами. Наряду с ним в мировой практике встречаются и другие формы.

Во многих странах местные коллективы испытывают на себе прямое воздействие со стороны государства. Система местного самоуправления в них либо полностью отсутствует, либо существует параллельно с государственными структурами и попадает под их контроль. Речь идет о так называемом *государственном управлении на местном уровне или местном государственном управлении*. Это антипод местного самоуправления. Данная форма представляет собой управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. В отличие от государственного управления на местном уровне, местное самоуправление осуществляется самим населением местной территориальной единицы, т.е. местным коллективом и его выборными органами.

Наряду с понятиями «местное самоуправление» и «государственное управление на местном уровне» в науке и практике широко используется термин – «*муниципальное управление*». Действующее российское законодательство не дает однозначной трактовки данной категории, в связи с чем возникают определенные проблемы с ее толкованием.

Некоторые специалисты склонны отождествлять муниципальное (местное) управление и государственное управление на местном уровне. Другие – ассоциируют муниципальное управление с деятельностью исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, т.е. фактически рассматривают его в качестве составного элемента системы местного самоуправления.

Зачастую муниципальное управление представляется более объемным понятием, включающим в себя как государственную администрацию на местах, так и непосредственно местные представительные и исполнительно-распорядительные органы, т.е. органы местного самоуправления.

### **3. Основные теории местного самоуправления.**

Местное самоуправление в государственно-организованном обществе не может не испытывать на себе воздействие государства. Поэтому не случайно большинство теоретических концепций местного самоуправления представляют собой то или иное решение вопроса о соотношении государства и местного самоуправления.

Управление местными сообществами жителей, о котором идет речь в вышеприведенном определении местного самоуправления, может носить государственный или негосударственный характер. Негосударственный характер самоуправления может заключаться в особой публично-властной деятельности или деятельности общественной, строго добровольной. Местные дела соответственно могут иметь значение государственных, негосударственных публично-властных или общественных дел. Очевидно, что разное решение вопроса о характере самоуправленческой деятельности, статусе местных дел значительно видоизменяет приведенное нами определение местного самоуправления.

Современное местное самоуправление является результатом осмысления богатых исторических традиций в этой области и концентрирует в себе элементы многих научных концепций, отражающих различные подходы к трактовке

природы и сущности этого социального явления.

Историческими корнями местного самоуправления можно считать родовую общину – первичную ячейку общества. Объединенные суровыми условиями жизни, люди были вынуждены добывать пищу и выполнять ряд других жизненно важных для них функций совместно. Отсюда возникли определенные правила самоорганизации совместной жизни, ограничивающие интересы каждого человека во имя общих, групповых интересов. Объединение диктовалось также необходимостью передачи знаний и навыков от поколения к поколению. В сложившихся условиях власть получили старейшины родов (общин), обладающие соответствующими знаниями и жизненным опытом. Такая организация людей и есть своеобразный зачаток самоуправления. Следовательно, исторически местное самоуправление значительно старше государства.

По мере дальнейшей эволюции человеческого общества усложнялись и формы самоорганизации людей. Совершенствование способов ведения хозяйственной деятельности привело к дроблению некогда крупных общин до размера отдельной семьи. Число самостоятельных ячеек общества возросло. Появилась частная собственность. Как следствие, возникла потребность в регулировании межобщинных, межсемейных отношений, а также в защите их собственности интересов. Это обусловило появление государства и органов государственного управления как его составной части.

Однако обычай решать вопросы, затрагивающие коллективные соседские интересы, «всем миром» (на сходе, вече, круге, курултае и т.п.) сохранился практически у всех народов даже после обретения ими государственности. В отношении российских народов эта традиция не ограничивается лишь древнейшей историей. Земское движение, да и организация власти в российском селе, в целом еще в начале нынешнего века опирались на крестьянскую общину. Взгляд на землю как на общинную собственность и сегодня разделяют многие россияне, особенно в районах традиционного проживания казачества.

В своем современном виде местное самоуправление в развитых демократических государствах сложилось преимущественно в результате муниципальных реформ XIX в. Его становление было связано с процессом перехода от фе-

одализма к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии стали города, которые еще в средние века «мечом или золотом» добились для себя определенной самостоятельности в управлении местными делами, свободы от надзора и вмешательства центральных властей. Местное самоуправление того периода формировалось на базе купеческих гильдий и ремесленных цеховых организаций, руководители которых, становясь магистратами городских коммун, наделялись правом решения многих вопросов административного, финансового и даже судебного порядка. Ограничение прерогатив государственной власти со временем позволило городам приобрести определенную независимость и в управлении хозяйственными делами. Города постепенно наделялись правами юридического лица, что предоставляло городским властям возможность самостоятельно распоряжаться общинным имуществом.

Большое влияние на формирование концепции местного самоуправления оказала Великая французская революция XVIII в., явившаяся предвестницей широкого распространения в обществе либеральных воззрений на экономику и государство. Идеи либерализма существенным образом ограничивали степень влияния государства на все сферы общественной жизни, оставляя за ним исключительное право лишь на осуществление охранительных функций. В рамках данного подхода независимость местных органов власти от государства казалась вполне естественной. Поэтому не случайно в научной литературе местное самоуправление иногда определяется «как продукт либерально-демократического государства XIX в.». Широкое распространение в обществе либеральных тенденций способствовало бурному расцвету научной мысли. Именно в данный период проблемы организации местного самоуправления становятся предметом пристального внимания научной общественности.

Первая попытка теоретического обоснования идей об организации местной власти на принципах самоуправления была сделана в 1790 г. французским политическим деятелем Турэ. В своем докладе по законопроекту о реформе местного самоуправления во Франции Турэ сформулировал две основные проблемы учения о самоуправляемых общинах, которые впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления:

а) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению;

б) понятие о делах государственных, переданных для выполнения на местный уровень.

Активная разработка теоретических основ учения о местном (общинном) самоуправлении началась во второй четверти XIX в. Одним из первых, кто дал системное представление о природе и необходимости функционирования самоуправляемых общин, был французский историк, социолог и политический деятель А. де Токвиль. Центральной идеей в концепции Токвиля является мысль о том, что первоначальным источником власти в стране является отнюдь не государство в лице своих представительных органов, а индивиды, добровольно объединяющиеся в общины и сами управляющие своими собственными делами. Центральное правительство рассматривалось им как своеобразная сдерживающая инстанция, к помощи которой следует прибегать лишь в крайних случаях, когда личная инициатива представителей общины бессильна.

Подобные взгляды легли в основу разработки первой целостной муниципальной концепции – общественной теории местного самоуправления. Эта теория получила две основные ветви развития:

1) *теория свободной общины;*

2) *хозяйственная теория.*

*Теория свободной общины* получила распространение в Европе в первой половине - середине XIX в. Наиболее известными западными представителями этой теории считаются Гнейст, Майер, Лабанд, Ресслер.

Суть теории свободной общины сводилась к следующему: общины по своей природе самостоятельны, они не созданы государством, поскольку возникли раньше него, и потому имеют естественное право самостоятельно управлять своими собственными делами. Отсюда в понятие самоуправления были включены следующие элементы:

1. Управление собственными делами общины, отличными по своей природе от дел государственных.

2. Избираемость органов местного самоуправления исключительно члена-

ми общины.

3. Невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины.

Таким образом, сторонники теории свободной общины прямо противопоставляли деятельность органов местного самоуправления государственному управлению, общественные интересы политическим. Они рассматривали государство и самоуправление как два непересекающихся понятия, имеющих принципиально различное содержание: местные интересы, с одной стороны, и общенациональные - с другой.

Наиболее яркое практическое воплощение теория свободной общины получила в Бельгийской конституции 1831 г., которая содержала отдельную статью, посвященную общинному управлению, и, самое главное, признавала муниципальную власть в качестве четвертой власти в государстве (наряду с законодательной, исполнительной и судебной), отстаивая тезис: община старше государства; закон ее находит, а не создает.

Однако теория свободной общины имела один серьезный недостаток. Она выводила за грань своего рассмотрения крупные административные единицы, созданные государством, но пользующиеся охраняемой законом самостоятельностью и управляемые выборными должностными лицами (области, департаменты, регионы, провинции и т.п.). Отстаивать самостоятельность этих самоуправляющихся территориальных единиц от центрального правительства, ссылаясь на их естественные права, было бы крайне затруднительно. А считать сельские и городские общины единственно возможным видом самоуправления значило бы оторваться от действительности и поддерживать теорию, положения которой изначально противоречат основному критерию истинности - общественной практике.

Поэтому вскоре на смену теории свободной общины приходит *хозяйственная теория местного самоуправления*. В ее разработке ведущая роль принадлежит немецким ученым Гирке и Шеффнеру. Хозяйственная теория так же, как и теория свободной общины исходила из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако, обосновывая ос-

новной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление согласно общественной теории это заведование делами местного хозяйства. Дореволюционный государствовед Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами»<sup>2</sup>. В связи с этим сторонники общественной теории предпринимали неоднократные попытки составить список дел, подведомственных органам местного самоуправления, которые бы по существу отличались от дел государственного управления.

Однако, на практике оказалось довольно сложно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Например, дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противопоставляться делам государственным. Очевидно, что данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного сообщества, но и государства в целом. Этот факт, ставший «ахиллесовой пятой» общественной концепции местного самоуправления, вскоре подорвал основы ее господства в науке и заставил многих ученых взглянуть на местное самоуправление с принципиально иных позиций.

На основе взглядов, критически оценивающих общественную муниципальную теорию, получает свое развитие государственная теория местного самоуправления. Ее основные положения были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX в. Штейном и Гнейстом. Согласно данной теории местное самоуправление представляет собой не что иное, как одну из форм организации государственного управления на местах, часть общей государственной системы, отличающуюся от центрального государственного управления тем, что осуществляется оно не правительственными чиновниками, а при по-

мощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления. Н.М. Коркунов по этому поводу пишет: «Государственная теория самоуправления видит в самоуправлении не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество осуществления задач государственного управления. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при участии местных жителей, которые привлекаются на службу государственными интересами и целями».

Возникновение государственной теории самоуправления было вызвано изменившимися реалиями второй половины XIX - начала XX в. По мере развития процессов урбанизации и индустриализации стала ощутимо снижаться степень изолированности и самодостаточности отдельных территорий. Внедрение достижений научно-технического прогресса, концентрация промышленности в крупных городских центрах, широкое развитие торговли сделали локальные территориальные образования более зависимыми как от общенационального политического курса, так и от ситуации в других сообществах. Идея о том, что чем правительство меньше управляет, тем оно лучше, уступила место идее «государства всеобщего благосостояния», полномочия которого уже не ограничиваются лишь защитными и регуляционными функциями. От государства стали ожидать, что оно не только будет стоять на страже закона и порядка, но и возьмет на себя основную заботу по обеспечению благосостояния населения, определенных разумных стандартов жизни, более справедливого распределения национального дохода между гражданами, защитит их от возможных социальных и экономических потрясений. Показательно, что именно в этот период правительствами многих стран была взята на вооружение доктрина английского экономиста Дж. М. Кейнса, предполагавшая усиление вмешательства государства в экономику в целях обеспечения бесперебойного процесса общественного производства, поддержания эффективного спроса и полной занятости.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России. Так, В.Н. Лешков, видный

славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех слоев населения уезда, связанных общими земскими интересами.

Государственная теория местного самоуправления получила свое развитие в работах таких видных российских ученых, как В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский.

Например, Н.И. Лазаревский в своей работе «Лекции по русскому государственному праву» высказывал мнение, согласно которому органы местного самоуправления имеют ту же природу, что и правительственные органы, и поэтому являются элементом структуры государственной власти, стоящим в одном ряду с монархом, правительством и парламентом. На тех же позициях стоял и В.П. Безобразов, трактовавший бюрократические (государственные) и самоуправленческие учреждения как «двойные органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти».

Таким образом, важнейшие различия в теориях местного самоуправления касаются таких вопросов, как:

- а) способ формирования органов местной власти;
- б) характер их взаимоотношений с центральной властью;
- в) объем и содержание дел подведомственных муниципальным структурам.

Основные теоретические положения о природе и сущности местного самоуправления, выдвинутые и обоснованные в трудах ученых XIX в., лежат в основе современных взглядов на местное самоуправление. В значительной мере эти взгляды и сегодня остаются полярными. Одни ученые продолжают утверждать, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства. Другие, наоборот, остаются приверженцами общественной доктрины местного самоуправления, важней-

шими аргументами в пользу которой выступают собственная легитимность местных органов власти, ибо формируются они непосредственно населением либо при его участии, и их самостоятельность, поскольку они располагают собственными финансовыми (местные бюджеты и внебюджетные фонды), материальными (муниципальная собственность), человеческими (штат муниципальных служащих) ресурсами и юридическими полномочиями (возможность действовать в качестве юридического лица, заключать договоры и возбуждать иски).

Несмотря на сохраняющуюся полярность взглядов в отношении понимания сущности местного самоуправления, в последнее время в научной литературе широкое распространение получила дуалистическая теория муниципального управления, представители которой пытаются найти компромисс между сторонниками двух крайних точек зрения на природу местных органов власти. Согласно теории дуализма местное самоуправление несет в себе оба начала: и государственное, и общественное, являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственной административной машины на уровне ниже центрального, а с другой - легитимным выразителем идей местных сообществ.

Именно дуалистическая муниципальная концепция наиболее близка к объяснению феномена местного самоуправления. В ее пользу говорит уже сама технология (механизм) формирования предметов ведения местного самоуправления. Как показывает практика, в основе данного механизма всегда лежит проявление встречной инициативы: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение ряда функций, существенных для данного местного сообщества, и со стороны государства, поручающего местным органам власти решение ряда вопросов, представляющих интерес не только с точки зрения конкретного муниципального коллектива, но и государства в целом. Иными словами, в рассматриваемом случае государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением.

При этом как элемент системы управления, отвечающий за дела государ-

ственные, переданные для исполнения на местный уровень, местное самоуправление испытывает объективную потребность в государственном финансировании части муниципальных расходов; в то же время его общественная природа делает обязательным участие муниципалитетов в хозяйственных отношениях, заставляет их самостоятельно формировать часть своей экономической базы.

#### **4. Модели местного самоуправления.**

Двойственная природа местного самоуправления - его основная сущностная черта. Она находит свое проявление практически во всех современных муниципальных системах. В то же время сочетание общественных и государственных начал в каждой конкретной системе местного самоуправления специфично. Мировая практика свидетельствует о преобладании либо одних, либо других признаков. Это приводит к дроблению муниципальных систем, как минимум, на два основные модели: модель автономного местного самоуправления и модель наблюдаемого местного самоуправления.

Модель автономного местного самоуправления наиболее последовательно внедрена в таких странах, как США, Канада, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия. Она предполагает отделение местного самоуправления от системы государственной власти, исключает всякое прямое подчинение муниципальных органов органам вышестоящего уровня. Характерная черта данной модели - отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, контролирующих выборные муниципальные органы. Контроль центра за деятельностью органов местного самоуправления в данном случае носит периодический характер и осуществляется путем финансовых ревизий (особенно в отношении расходования целевых субсидий из вышестоящих бюджетов), министерских инспекций (проверку проводят уполномоченные министра по делам местного самоуправления), судебного контроля (центральные органы могут обращаться в суд с исками против органов местного самоуправле-

ния) и т.п.

В отличие от модели автономного местного самоуправления, в рамках наблюдаемой муниципальной модели основной акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местными органами власти. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Эта модель сформировалась в странах, в которых государство традиционно сохранило за собой значительные рычаги воздействия на организацию и деятельность местного самоуправления (Франция, Италия, Дания, Бельгия и др.). В государствах с подобным типом муниципальных систем на местном уровне одновременно с системой самоуправления действуют также органы государственной власти или должностные лица, осуществляющие прямое государственное управление на местах. Основной задачей данных органов является обеспечение нормального функционирования муниципальных образований, выполнение отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, а также осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

***Литература (источники), использованная при подготовке лекции:***

*Конституция Российской Федерации;*

*Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

## **ЛЕКЦИЯ 12. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

### **1. Понятие и виды муниципальных образований**

**2. Понятия «орган местного самоуправления», «структура органов местного самоуправления»**

### **3. Статус и полномочия главы муниципального образования**

**4. Местная администрация как исполнительно–распорядительный орган местного самоуправления**

### **5. Представительный орган муниципального образования**

#### **1. Понятие и виды муниципальных образований.**

В соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях.

Муниципальными образованиями являются городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом.

*Поселение* - городское или сельское поселение. Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли

для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

*Городское поселение* - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Городскими поселениями в Ростовской области являются, например, город Аксай, город Зерноград, город Сальск, город Миллерово, рабочий поселок Каменоломни (центр Октябрьского сельского района) и др. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

*Сельское поселение* - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Статусом сельских поселений в Ростовской области наделены, например, село Чалтырь, станица Старочеркасская, станица Багаевская, поселок Целина. В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый).

Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. Но при этом в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделаться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек.

Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Исключением являются межселенные территории - территории, находящиеся вне границ поселений, которые могут создаваться на территориях с низкой плотностью населения. В связи с тем, что в Ростовской области плотность населения выше средней, межселенные территории в Ростовской области отсутствуют.

Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

*Муниципальный район* - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Муниципальные районы в Ростовской области – Азовский, Каменский, Шолоховский, Цимлянский и другие районы. Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для реше-

ния вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района. Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Городской округ* - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Городскими округами в Ростовской области являются, например, город Ростов-на-Дону, город Азов, город Батайск, город Волгодонск, город Таганрог и другие. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, должно учитываться наличие в прилегающих муниципальных районах сложившейся социальной, транспорт-

ной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего муниципальных районов вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Городской округ с внутригородским делением* - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

*Внутригородской район* - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением. Отметим, что в Ростовской области в соответствии с областным законодательством о местном самоуправлении городских округов с внутригородским делением, а также внутригородских районов не создано.

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

Отметим, что город Ростов-на-Дону, является городским округом, внутригородские муниципальные образования в этом городе не созданы. Районы города Ростова-на-Дону – это не муниципальные образования, у них нет бюджетов, выборных органов или собственного муниципального имущества. Городские районы города Ростова-на-Дону – это созданные для удобства управления административно-территориальные единицы, в которых действуют назначаемые мэром города главы районных администраций.

Для внутригородских территорий городов федерального значения установлены значительные исключения из общего порядка осуществления местного

самоуправления. Так, перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами данных субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов федерального значения.

Кроме внутригородских территорий Москвы и Санкт-Петербурга, особый режим осуществления местного самоуправления установлен для закрытых административно-территориальных образований, наукоградов, приграничных территорий.

Закрытые административно-территориальные образования и наукограды являются городскими округами. В Ростовской области они отсутствуют.

Всего в Российской Федерации более 24 тысяч муниципальных образований, самые многочисленные – сельские поселения. В Ростовской области 463 муниципальных образования – 12 городских округов, 43 муниципальных района и 408 поселений (390 сельских и 18 городских поселений).

## **2. Понятия «орган местного самоуправления», «структура органов местного самоуправления»**

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

Отсюда следует два вывода.

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

Во-вторых, поскольку местное самоуправление - одна из форм осуществления народом

своей власти, то все органы местного самоуправления (как выборные, так и невыборные) должны приобрести свои властные полномочия через процедуру, прямо или косвенно связанную с проявлением воли граждан на выборах. Значит, другими (невыборными) органами местного самоуправления могут считаться не любые структуры, решающие вопросы местного значения, а лишь те, которые сформированы органами или должностными лицами, получившими свои полномочия на муниципальных выборах.

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

Как видим, в этом определении указан еще один важный признак – самостоятельность органа в виде наличия у него собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

В процитированной статье 2 ничего не сказано о том, каким образом должно происходить наделение собственными полномочиями, но в статье 34 об органах местного самоуправления содержится ключевое положение о том, что все органы (обязательные, необязательные, иные) должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

Если обратиться к положениям статьи 44 об уставе муниципального образования, то увидим, что в уставе обязательно следует определить следующее:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Следовательно, чтобы структурная единица в поселении получила статус органа местного самоуправления, в уставе поселения для неё должны быть установлены соответствующие требованиям статьи 44 элементы.

Исключение составляют вновь созданные муниципальные образования. Правовой статус органов местного самоуправления в них может быть установлен не в уставе, а в ином нормативном правовом акте, например, в решении местного референдума. Важно, чтобы перед формированием каждого органа (перед выборами или наделением полномочиями иным способом) этот статус был ясен для голосующих жителей или депутатов представительного органа.

Еще одним признаком органов местного самоуправления является их организационная обособленность от системы органов государственной власти. Так, в части 4 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ повторена конституционная норма о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, можно выделить следующие критерии отнесения структурной единицы, входящей в систему муниципального управления поселения, к органу местного самоуправления этого поселения:

- орган сформирован путем избрания населением поселения на муниципальных выборах, либо избрания депутатами из своего состава (для главы муниципального образования), либо образован представительным органом поселения;

- орган указан в Уставе как входящий в структуру органов местного самоуправления;

- в Уставе поселения определены наименование органа, порядок его формирования, собственная компетенция, подотчетность, подконтрольность и другие вопросы организации и деятельности органа, позволяющие ему принимать самостоятельные решения в рамках своей компетенции и участвовать, тем самым, в решении вопросов местного значения поселения;

- орган наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

- не предусмотрено, что формирование органа, назначение его должностных лиц происходит органами и (или) должностными лицами органов государственной власти, а также отсутствует подотчетность и подконтрольность органа по вопросам местного значения органам и (или) должностным лицам органов

государственной власти (подконтрольность может быть предусмотрена только по исполнению отдельных переданных государственных полномочий).

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

Важно, чтобы статус органа местного самоуправления получили те организационные структуры в системе местного самоуправления данного поселения, которые созданы для принятия самостоятельных решений, касающихся непосредственно граждан, общественных объединений, субъектов хозяйственной деятельности, а также органов публичной власти, т.е. любых физических или юридических лиц, находящихся на территории этого поселения.

Для малых поселений может быть достаточно, чтобы статус органа имели глава поселения, местная администрация и представительный орган, а также контрольный орган, в том числе единоличный (например, ревизор), при условии его формирования. Несмотря на то, что названные органы могут состоять из структурных единиц, созданных с целью обеспечения деятельности этих органов, подготовки проектов их решений, сами решения будут принимать и подписывать органы, в полномочия которых это входит согласно уставу поселения.

Для более крупных поселений, а также муниципальных районов и городских округов, статус органа местного самоуправления могут получить также финансовый орган, комитет по управлению имуществом, территориальные подразделения местной администрации, созданные в отдельных населенных пунктах данного поселения или района, и другие органы. Такие органы будут

относится к категории иных в структуре органов местного самоуправления данного муниципального образования. Компетенция каждого из них должна быть зафиксирована в уставе.

*Структура органов местного самоуправления.* Это понятие введено в юридическую практику статьей 131 Конституции РФ в таком контексте: «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Участие населения в определении структуры органов местного самоуправления есть проявление учета исторических и иных местных традиций, а также конкретных сложившихся в поселении условий по организации «своей» власти. Местные традиции, как известно, отличались в разных частях России. Можно было созывать казачий круг или сход, избирать городского голову или совет старейшин.

Реализация права граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления может происходить с использованием двух механизмов:

- прямое волеизъявление на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек - на сходе граждан);
- опосредованное волеизъявление через выборных лиц (депутатов представительного органа), которые разрабатывают структуру органов, фиксируют её в проекте устава муниципального образования, обсуждают с гражданами на публичных слушаниях, а затем принимают устав.

Такая позиция отражена теперь в Федеральном законе № 131 (части 5 и 6 статьи 34). Однако касается она только вновь созданных муниципальных образований на межселенных территориях или существующих, но преобразованных муниципальных образований, хотя изменение структуры органов местного самоуправления может потребоваться и в процессе муниципального управления при изменении внутренних или внешних условий функционирования данного муниципального образования.

При использовании термина «структура органов местного самоуправления» важно не сужать его содержания до простого перечня органов. В Федеральном законе № 131-ФЗ термин «структура органов местного самоуправле-

ния» четко не определен, а в некоторых положениях употребляется как перечень органов. Например, согласно положению части 6 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ в решении о структуре органов местного самоуправления, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;

2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

На самом деле структура органов в поселении считается определенной, если в уставе поселения установлены:

- перечень действующих в этом поселении органов (как коллегиальных, так и единоличных);

- способ их формирования (избрание или иной способ наделения полномочиями);

- компетенция каждого из этих органов;

- система взаимоотношений и взаимодействия между ними.

Общим положениям о структуре органов местного самоуправления посвящены нормы статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ. Изменение структуры органов местного самоуправления возможно не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования (часть 7 названной статьи).

Согласно положению части 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Причем, в соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образова-

ния) является обязательным, за исключением ряда случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. В частности, уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя.

Возможность предусмотреть в уставе поселения какие-то иные (кроме перечисленных) органы местного самоуправления в принципе расширяет свободу выбора организационной схемы муниципального управления. Разнообразие организационной структуры достигается также выбором различных способов перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления, созданными в одном поселении, а также различными способами перераспределения полномочий между структурными единицами внутри одного органа.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются за-

коном субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяют учесть особенности (политические, территориальные, экономические, социокультурные и т.п.) конкретного муниципалитета, расположенного в конкретном субъекте российской Федерации, чтобы отразить их в структуре органов местного самоуправления.

### **3. Статус и полномочия главы муниципального образования.**

В соответствии со статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципальными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

*Глава муниципального образования* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

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

*либо избирается представительным органом муниципального образования из своего состава*, в случае избрания представительным органом муниципаль-

ного образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

*либо избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.*

В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

Отметим, что в соответствии с действующим законодательством глава муниципального образования *не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Однако, это ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.*

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

1) 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;

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

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Отметим, что глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в следующих случаях:

смерти;

отставки по собственному желанию;

удаления в отставку

отрешения от должности;

признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или

инового документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

отзыва избирателями;

установленной в судебном порядке стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;

утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве канди-

датов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

При этом в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законодательством.

#### **4. Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган 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 и региональными законами.

Руководит ее работой глава местной администрации в соответствии с принципом единоначалия, в частности, он издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Условия контракта для главы местной администрации, срок контракта и порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации определяются статьей 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

2) 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;

3) 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.

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. Местная администрация обладает правами юридического лица.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в следующих случаях:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- расторжения контракта;
- отрешения от должности;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им граж-

данства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;

утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;

вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1. Представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений (в части запрета заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности);

2. Высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъек-

тов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений (в части запрета заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности);

3. Главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

## **5. Представительный орган муниципального образования.**

Можно сказать, что представительный орган муниципального образования - это состоящий из депутатов коллегиальный орган местного самоуправления, формируемый в соответствии с федеральным законодательством, наделенный уставом муниципального образования нормотворческими полномочиями.

Представительные органы формируются во всех муниципальных образованиях. Однако есть исключения. Так представительный орган не формируется в поселении, если численность жителей этого поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа такого поселения осуществляются сходом граждан.

Кроме того, уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек также может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется, и его полномочия осуществляются сходом граждан. Но и в этом случае, если в поселении численность жителей, обладающих избирательным правом, составит более 300 человек, представительный орган поселения избирается. Численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения определяются населением на сходе граждан.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

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

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее определенного количества в зависимости от численности населения данного муниципального образования (табл. 1).

**Таблица 1 – Минимальная численность депутатов представительного органа поселения, городского округа**

<b>Минимальная численность депутатов представительного органа поселения</b>	<b>Численность населения поселения, тыс. чел.</b>
7	1
10	от 1 до 10
15	от 10 до 30
20	от 30 до 100
25	от 100 до 500
35	свыше 500

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численно-

сти населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения.

Представительный орган муниципального района формируется в соответствии с этим вариантом, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в таком порядке оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного в соответствии со вторым вариантом.

2) 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. Представительный орган муниципального района формируется в соответствии с таким вариантом, если при его формировании не был избран первый вариант.

Порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня

начала работы этого органа. Порядок формирования представительного органа муниципального района, установленный на всеобщих тайных выборах, может быть изменен не ранее чем через два года со дня начала работы сформированного представительного органа.

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

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.

Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований, также исходя из численности депутатов, указанной в приведенной выше таблице 1.

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

Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, - председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования в соответствии со статьей 73 Федерального закона № 131-ФЗ могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям:

в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня

вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. В этой ситуации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. В данной ситуации также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования;

в случае, если соответствующим судом установлено, что *вновь* избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются:

в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

в случае преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;

в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

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

***Литература (источники), использованная при подготовке лекции:***

*Конституция Российской Федерации;*

*Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

*Алехин Э.В. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. Пензенский государственный университет. Институт экономики и управления. Пенза, 2007.).*

## **ЛЕКЦИЯ 13. КОМПЕТЕНЦИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**1.Разграничение полномочий, прав, обязанностей, ответственности на уровне местного самоуправления**

**2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

**3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

**4. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

**1.Разграничение полномочий, прав, обязанностей, ответственности на уровне местного самоуправления.**

Ответ на вопрос о разграничении полномочий на муниципальном уровне мы найдем в тексте Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Прежде всего, необходимо отметить, что указанный закон вводит понятие *«вопросы местного значения»*, под которыми в соответствии с Законом о местном самоуправлении понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Законодательством о местном самоуправлении выделяются различные виды муниципальных образований: городской округ, муниципальный район, городское поселение, сельское поселение, городской округ с внутригородским

делением, внутригородской район, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Вопросы местного значения распределяются между муниципалитетами в зависимости от конкретного вида каждого из них.

*К вопросам местного значения городского поселения относятся:*

составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

формирование архивных фондов поселения;

организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

осуществление муниципального лесного контроля;

оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";

обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;

участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" в выполнении комплексных кадастровых работ.

**Круг вопросов местного значения сельского поселения значительно уже. К ним относятся:**

составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

формирование архивных фондов поселения;

утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения

присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

Статьей 14.1. Федерального закона № 131-ФЗ установлены *права органов местного самоуправления поселения, в равной степени как городского, так и сельского, на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений*. К ним относятся:

создание музеев поселения;

совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;

участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;

оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;

участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

создание муниципальной пожарной охраны;

создание условий для развития туризма;

оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";

создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами;

предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;

осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения.

Обратим внимание, что в соответствии с Законом о местном самоуправлении органы местного самоуправления городского, сельского поселения вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (механизм будет описан ниже), если это участие предусмотрено другими, федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов

местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

*К вопросам местного значения муниципального района относятся:*

составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;  
организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в со-

ответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года N 38-ФЗ "О рекламе" (далее - Федеральный закон "О рекламе");

формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;

создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;

выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;

организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;

организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

осуществление муниципального лесного контроля;

обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального района, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района;

присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах межселенной территории муниципального района, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района;

организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Следует обратить внимание *на право органов местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов мест-*

ного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

*Органы местного самоуправления муниципального района также вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.*

Закон о местном самоуправлении при этом определяет условия, которым должны соответствовать такие соглашения.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Обратим внимание, что для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

Особо отметим, что уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено *образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.* В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава

поселения входит в состав представительного органа поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя.

В таком случае местная администрация муниципального района осуществляет полномочия местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета муниципального района.

*К правам органов местного самоуправления муниципального района относятся:*

- создание музеев муниципального района;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района;
- осуществление функций учредителя муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 года;
- создание условий для развития туризма;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";
- осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом "О донорстве крови и ее компонентов";
- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в расположенном на межселенной территории населенном пункте нотариуса;
- создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать указанные вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131-ФЗ), если это участие преду-

смотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

*К вопросам местного значения городского округа относятся:*

составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Россий-

ской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

формирование и содержание муниципального архива;

организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении

строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом "О рекламе";

присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего

пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

осуществление муниципального лесного контроля;

обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа;

организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

При этом следует отметить, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

*Органы местного самоуправления городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на:*

создание музеев городского округа;

создание муниципальных образовательных организаций высшего образования;

участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории городского округа;

оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории городского округа;

создание муниципальной пожарной охраны;

создание условий для развития туризма;

оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";

осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом "О донорстве крови и ее компонентов";

создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами;

предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;

осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории городского округа.

*Кроме того, органы местного самоуправления городского округа, городского округа с внутригородским делением, вправе решать указанные вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, переданных им в порядке, определенном соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», если это участие предусмотрено другими федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюдже-*

тов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

*Внутригородской район, как вид муниципального образования, имеет свой круг вопросов местного значения, к которым относятся:*

формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;

создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры;

обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры, школьного спорта и массового спорта;

создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;

формирование и содержание архива внутригородского района;

утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории внутригородского района;

создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

*При этом следует отметить, что круг этих вопросов может быть расширен. Законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа*

с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских округов.

Кроме того, полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по вопросам местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта Российской Федерации между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов.

*К правам органов местного самоуправления внутригородского района относятся:*

- создание музеев внутригородского района;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для развития туризма.

При этом органы местного самоуправления внутригородского района также, как и органы других указанных выше муниципальных образований, вправе решать указанные вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В целях решения вопросов местного значения *органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают*

*следующими полномочиями*, круг которых, как мы видим, у муниципальных образований разных видов сходен:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

установление официальных символов муниципального образования;

создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом "О теплоснабжении";

полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом "О водоснабжении и водоотведении";

организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муни-

ципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

иными полномочиями в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, уставами муниципальных образований.

Отметим, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», за исключением случаев, которые установлены частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2 этого Федерального закона.

Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается.

## **2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

### *Ряд предварительных положений*

Прежде всего, отметим, что законами субъекта Российской Федерации могут передаваться для осуществления органам местного самоуправления полномочия Российской Федерации, переданные этим органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Это допускается в случаях, если такое право предоставлено органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Далее следует обратить внимание на тот момент, что законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном Федеральным законом №131-ФЗ, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона 184-ФЗ (за исключением подпунктов 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32 - 36, 38 - 40, 42, 48, 52, 58 и подпункта 64 (кроме полномочий, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных районов по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов) пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ), с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Также законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Такое перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Следует подчеркнуть, что не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

### ***Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями***

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления от-

дельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осу-

шествием переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

2) права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

### ***3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий***

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного са-

моуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, указанным выше и предусмотренным статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

(

#### ***4. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий***

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

***Литература (источники), использованная при подготовке лекции:***

*Конституция РФ;*

*Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

## ЛЕКЦИЯ 14. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

**1. Понятие и организационно - правовые основы муниципальной службы**

**2. Правовой статус муниципального служащего**

**3. Поступление на муниципальную службу. Прекращение муниципальной службы**

*Муниципальная служба* - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

*Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации*

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют:

Конституция Российской Федерации;

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другие федеральные законы;

иные нормативные правовые акты Российской Федерации;

конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Следует отметить, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом о муниципальной службе.

#### *Основные принципы муниципальной службы*

Основными принципами муниципальной службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы.

#### *Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации*

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

3) единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

#### *Должности муниципальной службы*

Должность муниципальной службы - должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной

службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

#### *Классификация должностей муниципальной службы*

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

#### *Основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы*

Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

## **2. Правовой статус муниципального служащего**

### *Муниципальный служащий*

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

В муниципальном образовании ведется реестр муниципальных служащих. Муниципальный служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муниципальных служащих в день увольнения. В случае смерти (гибели) муниципального служащего либо признания муниципального служащего безвестно отсутствующим или объявления его умершим решением суда, вступившим в законную силу, муниципальный служащий исключается из реестра муниципальных служащих в день, следующий за днем смерти (гибели) или

днем вступления в законную силу решения суда. Порядок ведения реестра муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом.

#### *Основные права муниципального служащего*

Муниципальный служащий имеет право на:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отметим, что муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено Федеральным законом о муниципальной службе.

#### *Основные обязанности муниципального служащего*

1. Муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

б) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом о муниципальной службе и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Обратим внимание, что муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае

исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Ограничения, связанные с муниципальной службой*

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

б) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставления предусмотренных Федеральным законом о муниципальной службе, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу;

10) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

Кроме того, гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования.

Обратим внимание на верхний предел коридора возрастного ценза на муниципальной службе - гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

*Запреты, связанные с муниципальной службой*

1. В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

- 1) замещать должность муниципальной службы в случае:
  - а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;
  - б) избрания или назначения на муниципальную должность;
  - в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

5) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

7) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

8) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

9) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

10) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

11) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

12) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

13) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

14) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Такой муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданин, замещавший должность муниципальной службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы не вправе замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегу-

лированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

*Требования к служебному поведению муниципального служащего*

Муниципальный служащий обязан:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, организаций и граждан;

3) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

4) соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций;

5) проявлять корректность в обращении с гражданами;

6) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

7) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

8) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

9) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа.

При этом подчеркнем, что муниципальный служащий, являющийся руководителем, обязан не допускать случаи принуждения муниципальных служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных и религиозных объединений.

*Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему*

Муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в свя-

зи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

При этом законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

### **3. Поступление на муниципальную службу. Прекращение муниципальной службы**

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом о муниципальной службе для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения кон-

курса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

*Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим*

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;

применения административного наказания в виде дисквалификации.

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

***Литература (источники), использованная при подготовке лекции:***

*Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».*

## **ЛЕКЦИЯ 15. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ**

### **1. Муниципальные программы развития в системе документов стратегического развития муниципального образования**

### **2. Разработка, принятие и реализация муниципальных программ развития**

#### **1. Муниципальные программы развития в системе документов стратегического развития муниципального образования**

Для современного государства особую значимость приобретает вопрос организации процесса стратегического социально-экономического планирования, которое ориентируется на долгосрочную перспективу, определяет основные направления территориального развития, показывает цели для отдельных отраслей экономики и мероприятия по их достижению. На всех уровнях власти важными становятся процессы разработки и реализации социально-экономической политики и принятия документов стратегического характера.

При этом принимаемые на территориальном уровне управленческие решения в социально-экономической сфере должны быть связаны с достижением результатов свидетельствующих о развитии территории.

Как известно в современном государстве экономическое развитие – это не столько количественный рост, сколько качественные изменения. Особенно ощутимыми и актуальными они становятся на муниципальном уровне – наиболее близком к населению уровне власти.

Горизонты принятия решений в муниципальных образованиях, как и в государстве в целом подразделяются в управленческой науке на:

- краткосрочный горизонт (тактика, события и кризисы; повседневные и текущие проблемы);
- среднесрочный горизонт (внедрение и адаптация);
- долгосрочный горизонт (стратегии, инновации и время смены поколений, достижение успеха).

В статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратеги-

ском планировании в Российской Федерации» раскрывается понятие муниципального стратегического планирования (при определении стратегического планирования в целом) под которым законодатель понимает – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований, отраслей экономики и различных сфер муниципального управления, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности.

В части 5 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определен перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования. К ним относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

Требования к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования, а последовательность формируются на уровне муниципального образования органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом

тайне.

Последовательность принятия документов стратегического планирования представлена на рисунке 1.

Рис. 1.

Последовательность принятия документов планирования социально-экономического развития территории



В статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяются все три вида документа стратегического планирования муниципального образования:

–Прогноз социально-экономического развития муниципального образования - документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период.

–Стратегия социально-экономического развития муниципального образования - документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

–Муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Документы стратегического планирования развития муниципального образования должны представлять единую систему, следовательно, должны быть обеспечены взаимосвязь и взаимодействие с документами бюджетного и территориального планирования.

Так, например, в соответствии со статьей 39 Федерального закона № 172-ФЗ документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Модернизация бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления связана с определением приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования. В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» муниципальные программы должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование. Развитие муниципальных программ в системе экономической основы местного самоуправления должно стать основным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов.

В соответствии с частью 5 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, при-

нятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Органы местного самоуправления могут принять решение о разработке, утверждении (одобрении) и реализации в муниципальных районах и городских округах стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований.

В подпункте 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, среди которых важнейшее место занимают – принятие и организация выполнения программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.

Статья 6 Федерального закона № 172-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относит:

– определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– разработку, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализацию документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

– мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

– иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные

федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования.

Сроки реализации муниципальных программ определяются местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.

Один из известных в управленческой науке подходов к срокам реализации муниципальных программ предполагает напрямую увязку со сроками бюджетного цикла, то есть предполагает разрабатывать указанные программы на три года. В этом случае бюджетные ограничения будут заданы бюджетом. В данном варианте определения срока проблемы долгосрочного горизонта принятия управленческих решений могут рассматриваться в программе социально-экономического развития муниципального образования.

Другой подход к определению срока – сразу при разработке напрямую увязать сроки реализации муниципальных программ со сроками реализации программы социально-экономического развития.

Количество же муниципальных программ зависит от двух основных факторов: реализуемых полномочий и структуры администрации муниципального образования<sup>1</sup>.

В современном российском законодательстве существует правовое основание для формирования на муниципальном уровне ведомственных целевых программ. Ведомственные целевые программы, а также программы иного типа могут и должны быть встроены в муниципальные программы на уровень подпрограмм или мероприятий.<sup>2</sup> Как правило, муниципальные ведомственные целевые программы принимаются на срок от одного года до трех лет, мероприятия в них не могут дублировать мероприятия долгосрочных целевых программ, ведомственные программы не подлежат разделению на подпрограммы. (Статья 179.3.

---

<sup>1</sup> Тимофеева О.И. О формировании муниципальных программ и программного бюджета // Финансы. 2014. № 5. С. 17 - 22.

<sup>2</sup> Тимофеева О.И. О формировании муниципальных программ и программного бюджета // Финансы. 2014. № 5. С. 17 - 22.

## **2. Разработка, принятие и реализация муниципальных программ развития**

В перечень основных нормативных правовых актов осуществляющих правовое регулирование вопросов разработки, принятия и реализации муниципальных программ развития входят:

- Конституция Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 21.07.2014 № 679 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»;
- Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 03.07.2013 № 282 «О принятии мер, направленных на обеспечение стабильного развития монопрофильных муниципальных образований»

– Уставы муниципальных образований;  
– Постановления администраций муниципальных образований «Об утверждении Порядка принятия решения о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации, Порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации муниципальных программ» и др.

Кроме того, в указанный перечень до июня 2014 года входил Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» ранее определявший цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ, в том числе и на уровне муниципальных образований.

### **Разработка муниципальных программ развития**

Муниципальные программы развития разрабатываются в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления, приоритетами социально-экономического развития муниципального образования, определенными стратегией и (или) программой социально-экономического развития муниципального образования, в соответствии с положениями программных документов, иных правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Основные параметры муниципальных программ должны быть согласованы с показателями прогноза социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный и среднесрочный периоды.

Разработка муниципальных программ осуществляется на основании перечня муниципальных программ. Перечень муниципальных программ утверждается правовым актом администрации муниципального образования.

Перечень муниципальных программ содержит следующие сведения:

- наименование муниципальных программ и подпрограмм, формируемых в составе муниципальных программ;
- координаторов, ответственных исполнителей, соисполнителей муниципальных программ (подпрограмм);
- основные направления реализации муниципальных программ: а) по вопросам местного значения, полномочиям по решению вопросов местного значения, иным полномочиям; б) по выполнению полномочий, переданных с другого уровня бюджетной системы в соответствии с законодательством.

Разработку проекта муниципальной программы, изменений в муниципальную программу, координацию деятельности ответственных исполнителей и соисполнителей в процессе разработки и согласования муниципальной программы, изменений в муниципальную программы организует координатор.

Разработку проекта муниципальной программы, изменений в муниципальную программу осуществляют ответственные исполнители (разработчики) совместно с соисполнителями. (Проект Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ).

Муниципальная программа состоит из текстовой части и приложений.

Краткие сведения о муниципальной программе содержатся в ее паспорте.

Цели и задачи муниципальной программы развития определяются с учетом следующих требований:

- специфичность (соответствие сфере реализации);
- конкретность (не допускаются размытые формулировки и неоднозначное толкование);
- измеримость (достижение цели можно проверить);
- достижимость (цель должна быть достижимой за период реализации);
- релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым результатам). (Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 03.07.2013 № 282 «О принятии мер, направленных на обеспечение стабильного развития монопрофильных муниципальных образований»).

На практике в муниципальной программе принято выделять подпрограммы.

Такой подход позволяет оптимизировать объем муниципальной программы, а также организовать совместную работу структурных подразделений, являющихся ответственными исполнителями.

Разработка муниципальной программы - процесс творческий. Целесообразно начать работу с формирования паспорта муниципальной программы развития.

Следующим разрабатывается раздел «Характеристика сферы деятельности» - это вводная часть, посвященная описанию ситуации в сфере реализации муниципальной программы или ее подпрограммы. Обозначенные здесь проблемы должны находить отражение в задачах и системе мероприятий программы.

В разделе «Приоритеты, цели и задачи в сфере деятельности» следует отразить вопросы местного значения, а также переданные государственные полномочия, которые реализуются в рамках программы. На основе проведенного анализа приоритетов, целей и задач в сфере деятельности формулируются цели и задачи муниципальной программы или ее подпрограммы.

Для каждой цели и задачи должен быть сформулирован как минимум один целевой показатель. Можно и нужно использовать показатели для оценки деятельности органов местного самоуправления, а также условия предоставления субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации. При формулировании целевых показателей важно представлять, откуда берётся числовое значение показателя и с какой периодичностью.

Раздел «Целевые показатели» сопровождается приложением, в котором должны быть определены значения целевых показателей на каждый год реализации программы. Прогнозирование значений целевых показателей должно осуществляться с учетом поставленных целей и задач, а также имеющихся ресурсных возможностей. Целевые показатели станут объектом контроля для оценки результатов деятельности ответственных исполнителей и координаторов программы.

Решение о сроках реализации муниципальной программы принимается до начала ее разработки. Указанное решение часто содержится в перечне муници-

пальных программ.

Сведения об основных мероприятиях программы содержатся в приложении как обязательная составляющая муниципальной программы развития.

Мероприятия должны быть направлены на достижение целей и задач программы. Для того чтобы эта взаимосвязь стала явной, в приложении для каждого мероприятия должны быть указаны целевые показатели, на достижение которых влияет соответствующее мероприятие. Взаимосвязь системы мероприятий с целевыми показателями позволяет лучше понять, на какие цели работает мероприятие и достаточно ли мероприятий, чтобы достичь поставленных целей.<sup>1</sup>

Система мероприятий обязательно должна соответствовать местному бюджету. Поэтому при разработке нужно использовать аналитическое распределение бюджетных ассигнований по муниципальным программам. Следует уделить особое внимание формулировкам, для того чтобы впоследствии их можно было использовать для наименований целевых статей.

По каждому мероприятию обязательно должны быть определены ответственный исполнитель, срок выполнения мероприятия, непосредственный результат.

Установление срока выполнения мероприятия зависит от его типа. Возможно выполнение мероприятий на постоянной основе.

В разделе «Меры муниципального регулирования» важно показать все механизмы, которые работают на достижение целей и задач муниципальной программы – это: муниципальные правовые акты, регулирующие сферу реализации программы, установленные органами местного самоуправления налоговые льготы, льготы по арендной плате за использование муниципальной собственности, решения о регулировании тарифов, реструктуризация задолженности; предоставление муниципальных гарантий и т.д.

Муниципальная программа – публичный документ (требующий обнародования). С кем и по каким направлениям осуществляет взаимодействие муници-

---

<sup>1</sup> Тимофеева О.И. О формировании муниципальных программ и программного бюджета // Финансы. 2014. № 5. С. 17 - 22.

палитет, какие возможности для участия есть у граждан и организаций.

Дать информацию о взаимодействии с органами государственной власти. Какие направления, каковы условия, к чему стремиться вся указанная информация должна содержаться в разделе «Взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и гражданами». Для муниципального района важно также показать взаимодействие с поселениями.

Раздел «Ресурсное обеспечение» должен содержать сведения о планируемых объемах бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы, а также о прогнозной оценке финансовых ресурсов за счет всех источников. Для планируемых объемов бюджетных ассигнований принципиальным требованием является согласованность с бюджетом. В текстовой части раздела давать описание всех источников финансирования программы, а в приложении указывать планируемые объемы.

В разделе «Риски и меры по управлению рисками» следует проанализировать, какие факторы могут помешать реализации намеченных планов. Продумать систему мер по предотвращению негативного развития событий или минимизации их последствий.

Завершающий раздел программы – «Конечные результаты и оценка эффективности». В нем нужно показать, какие значимые результаты будут достигнуты от реализации муниципальной программы развития.<sup>1</sup>

### **Принятие муниципальных программ развития**

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по принятию и организации выполнения программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

---

<sup>1</sup> Тимофеева О.И. О формировании муниципальных программ и программного бюджета // Финансы. 2014. № 5. С. 17 - 22.

Порядок принятия решений о разработке муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ определяется муниципальным правовым актом.

Проект муниципальной программы, изменений в муниципальную программу подлежит согласованию со всеми ответственными исполнителями, соисполнителями муниципальной программы (подпрограммы), заместителем главы администрации муниципального образования по экономике, заместителем главы администрации муниципального образования по финансам.

В подпункте 3 части 3 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что проекты программ развития муниципального образования должны выноситься на публичные слушания.

В части 4 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется порядок организации и проведения публичных слушаний.

Уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования предусматривается заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Сроки публичных слушаний, порядок их организации и проведения определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства Российской Федерации.

Разработчики проекта муниципальной программы развития, определенные на конкурсной основе, в соответствии с заключенным контрактом осуществляют:

– подготовку в согласованном виде и формате текстовых и графических материалов проекта программы и необходимых демонстрационных материалов для представления участникам публичных слушаний;

– содействие в подготовке календарного плана мероприятий в рамках публичных слушаний, протоколов публичных слушаний и заключения о результатах публичных слушаний;

– подготовку, организацию и проведение циклов тематических совещаний, раскрывающих цели и задачи проекта, виды и содержание решений по развитию муниципального образования;

– подготовку статей по вопросам и решениям, выносимым на публичное обсуждение, для их последующего опубликования в местном СМИ;

– непосредственное участие экспертов, разрабатывающих проект программы в собраниях и встречах с общественностью, средствами массовой информации, проводимых в процессе публичных слушаний.

Результаты публичных слушаний должны быть обнародованы.

Согласование проекта правового акта администрации муниципального образования об утверждении муниципальной программы, внесении изменений в муниципальную программу осуществляется в соответствии с регламентом администрации муниципального образования.

Координатор муниципальной программы направляет согласованный в установленном порядке и прошедший публичное обсуждение проект правового акта об утверждении муниципальной программы главе администрации муниципального образования.

Следующий этап принятия программы связан с реализацией подпункта 4 части 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяющего роль представительного органа муниципального образования в исключительную компетенцию которого входит принятие программ развития муниципального образования и утверждение отчетов об их исполнении.

Муниципальные программы подлежат размещению на официальном сайте администрации муниципального образования.

## Реализация муниципальных программ развития

Результативное управление развитием муниципальных образований напрямую зависит от того, насколько институты деятельности (право, финансы, градостроительное проектирование) соответствуют качеству технологических инфраструктур, насколько экономично муниципальное образование может их использовать.<sup>1</sup>

Чтобы перейти к реализации муниципальной программы развития, прежде всего, необходимо понимание необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое. Такое осознание является результатом анализа допущенных просчетов в выборе направлений развития или организации управления, последствий увлечения краткосрочными проектами. Таким образом, формируется собственное понимание содержания стратегического управления муниципальным образованием.

Для реализации муниципальной программы развития важно разработать план мероприятий и определить систему администрирования, мониторинга и контроля выполнения программы. (Проект Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ).

Управление реализацией муниципальной программы осуществляет координатор. Реализацию муниципальной программы осуществляют ответственный исполнитель совместно с соисполнителями.

В целях организации межведомственного взаимодействия при разработке и реализации муниципальной программы координатор создает рабочую группу (совещательный орган) по управлению муниципальной программой.

В состав рабочей группы в обязательном порядке включаются:

– координатор – на правах председателя рабочей группы; координатор подпрограммы (при наличии) – на правах сопредседателя рабочей группы;

---

<sup>1</sup> Степанова А.А. Управление территориальным развитием муниципальных образований с позиции устойчивого развития // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2011. № 3 - 4. С. 1 - 24

- руководители структурных подразделений администрации муниципального образования, определенных ответственными исполнителями муниципальной программы (подпрограммы);
- руководители или заместители руководителей структурных подразделений администрации муниципального образования, определенных соисполнителями муниципальной программы (подпрограммы).

Решения рабочей группы оформляются протоколом и являются обязательными для исполнения координатором, ответственными исполнителями, соисполнителями муниципальной программы (подпрограмм муниципальной программы).

Реализация муниципальной программы осуществляется в соответствии с планом мероприятий по реализации муниципальной программы.

Разработку плана мероприятий организует координатор муниципальной программы.

План мероприятий разрабатывается на очередной год и содержит перечень мероприятий муниципальной программы с указанием ответственных исполнителей, сроков выполнения мероприятий, ожидаемых непосредственных результатов.

Финансовое обеспечение муниципальных программ осуществляется за счет средств местного бюджета. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом.

Муниципальные программы, предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные муниципальные программы подлежат утверждению в сроки, установленные местной администрацией. Представительные органы муниципальных образований вправе осуществлять рассмотрение проектов муниципальных программ и предложений о внесении изменений в муниципальные программы в порядке, установленном нормативными правовыми актами представительных органов муници-

пальных образований.

Муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.

По каждой муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются местной администрацией.

По результатам указанной оценки местная администрация может принять решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной муниципальной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальной программы.

Государственными программами субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам субъекта Российской Федерации. Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

Важным вопросом реализации муниципальной программы является мониторинг и контроль реализации

В части 4 статьи 40. Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определены документы, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития муниципального образования – ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Контроль реализации муниципальных программ осуществляется на основе составления ежеквартальных отчетов по итогам первого квартала, первого по-

лугодия и девяти месяцев отчетного года, годового отчета о реализации муниципальных программ, а также проведения ежегодной оценки эффективности реализации муниципальных программ развития.

Контроль реализации программы осуществляется в порядке, определяемом муниципальными нормативными правовыми актами.

Важным представляется процесс обеспечения проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации, в том числе внешней (независимой) экспертизы муниципальной программы и установления ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации муниципальной программы развития.

***Литература (источники), использованная при подготовке лекции:***

*Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»*

*Степанова А.А. Управление территориальным развитием муниципальных образований с позиции устойчивого развития // Публично-правовые исследования (электронный журнал). - 2011. - № 3 - 4. - С. 1 - 24*

*Тимофеева О.И. О формировании муниципальных программ и программно-го бюджета // Финансы. 2014. - № 5. - С. 17 - 22.*

## РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

### Нормативные правовые акты

Конституция РФ;

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;

Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»;

Областной закон Ростовской области от 19.05.1996 № 19-ЗС «Устав Ростовской области»;

Областной закон от 26.07.2005 № 344-ЗС «О государственной гражданской службе Ростовской области»;

Областной закон Ростовской области от 21.12.2005 № 419-ЗС «О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области».

## Литература

Алехин Э.В. Государственное и муниципальное управление. Учебное пособие. Пензенский государственный университет. Институт экономики и управления. Пенза, 2007;

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 2000;

Государственное регулирование экономики и экономическая политика: Учеб. пособие /Под ред. Ф.Л. Шарова. – М.: МИЭП, 2007.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. Изд 2-е, доп. и перераб. – Москва: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005;

Зинченко Г.П. Социология управления. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004.

Зинченко Г.П., Зинченко Я.Г. Социологическая модель государственной гражданской службы // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС. – 2011.

Зотов В.Б., Иакашева З.М. Муниципальное управление. – М., 2002;

Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. – Ростов н/Д., 1999;

Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование: история и современность. - Ростов н/Д., 2004;

Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Учебное пособие. Изд. 2-е, доп. и перераб. - Ростов н/Д., 2003;

Игнатов В.Г., Кузнецов С.Г., Колесников В.А., Рудой В.В., Буров А.В. Муниципальная реформа и актуальные проблемы ее проведения. Учебно-практическое пособие / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004;

История государственного управления России. Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: Феникс, 2002;

Локота О.В., Попова Е.А., Медякова Е.М., Морозова А.И. Контрактная система. Управление государственными и муниципальными закупками. Учебник / Ростов-на-Дону, 2016.

Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы науч.-практ. конф., 3 апреля 2010 г., Ростов-на-Дону. Ред.-изд.гр.: В.В.Рудой (руков.) и др.- Ростов н/Д: Изд-во СКАГС,2010;

Молчанов И.Н. Экономика общественного сектора. Тема 7. «Общественные расходы: структура и тенденции развития». //http://socsfera.narod.ru;

Муниципальное управление: А.Н.Широков, С.Н.Юркова. – М.: КНОРУС, 2010;

Овчаренко Р.К. Управление государственной гражданской службой: монография. – Ростов н/Д: Антей, 2011.

Овчаренко Р.К. Проблемы совершенствования управления государственной гражданской службой субъектов РФ. Монография. ЗАО «Ростиздат», Ростов-на-Дону, 2011.

Овчаренко Р.К. Управление государственной гражданской службой: монография. Ростов н/Д: Антей, 2011.

Овчаренко Р.К. Практика организационно-штатного проектирования органов государственного управления субъектов РФ // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. [Электронный ресурс].- 2014. - Выпуск № 1 (январь-март).

Политология: Учебник / Под ред. М. А. Василика. М.: Гардарики, 2006;

Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007;

Региональное управление в федеративном государстве: очерки теории и практики / под ред. В.А. Мау, М.Ю. Сеньковской, В.С.Назарова. – М.: Издательство «Дело» АНХ,2008;

Степанова А.А. Управление территориальным развитием муниципальных образований с позиции устойчивого развития // Публично-правовые исследования (электронный журнал). - 2011. - № 3 - 4. - С. 1 - 24

Тимофеева О.И. О формировании муниципальных программ и программного бюджета // Финансы. 2014. - № 5. - С. 17 - 22.

Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. Учебник. – М.: Юрист, 2003.

### **Интернет-ресурсы**

[WWW.GOV.RU](http://WWW.GOV.RU)

[WWW.DONLAND.RU](http://WWW.DONLAND.RU)