

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Саратовский государственный аграрный университет
имени Н. И. Вавилова»

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ

Краткий курс лекций

Для студентов 4 курса

Направление подготовки

38.03.02 Менеджмент

Саратов 2016

У Д К 65.014
Б Б К 65.290-2

Государственное и муниципальное управление: краткий курс лекций для студентов 4 курса направления подготовки 38.03.02 «Менеджмент» / сост. Е.А. Моренова // ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ». – Саратов, 2016. – 139 с.

Краткий курс лекций по дисциплине «Государственное и муниципальное управление» составлен в соответствии с программой дисциплины и предназначен для студентов направления подготовки 38.03.02 «Менеджмент». Краткий курс лекций содержит теоретический материал по основным вопросам государственного и муниципального управления. Материал ориентирован на вопросы профессиональной компетенции бакалавров направления подготовки 38.03.02 «Менеджмент».

У Д К 65.014
Б Б К 65.290-2
ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ», 2016

Ведение

Система государственного и муниципального управления как отрасль научного знания исследует процессы целеполагания, организации и регулирования жизнедеятельности в масштабах государства и на местном уровне. Она имеет комплексный характер, опирается на достижения многих наук.

Краткий курс лекций по дисциплине «Государственное и муниципальное управление» предназначен для студентов по направлению подготовки направления подготовки 38.03.02 «Менеджмент». Он раскрывает теоретические аспекты государственного и муниципального управления, его сущность и содержание, основные исторические тенденции становления и развития науки и практики государственного управления, научные подходы к государственному и муниципальному управлению, национально-культурные особенности и характеристики государственного управления.

Курс нацелен на формирование у студентов профессиональных компетенций, связанных со способностью оценивать воздействие макроэкономической среды на функционирование организаций и органов государственного и муниципального управления, выявлять и анализировать рыночные и специфические риски, а также анализировать поведение потребителей экономических благ и формирование спроса на основе знания экономических основ поведения организаций, структур рынков и конкурентной среды отрасли, а также умением организовать и поддерживать связи с деловыми партнерами, используя системы сбора необходимой информации для расширения внешних связей и обмена опытом при реализации проектов, направленных на развитие организации.

Лекция 1. Основные положения теории социального управления. Особенности государственного управления.

1.1. Основные положения теории социального управления.

Приступая к изучению содержания и особенностей государственного управления, необходимо, прежде всего, определить, что же такое управление? Этот термин стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, которое совершается ради достижения общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). Управление служит интересам взаимодействия составляющих систему элементов.

Управление это целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом. Оно реально тогда, когда есть подчинение объекта субъекту управления.

Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Общетеоретические позиции, дают основания для следующих выводов:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности.

2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

Характеризуя окружающий мир, исследователи выделяют три компонента - неживую природу, живую природу и человеческое общество. Это позволяет дать укрупненную *классификацию* процессов управления по его основным классам:

- процессы управления в неживой природе (в технических системах) называют *управлением вещами*, что является областью изучения преимущественно технических наук;
- процессы управления в живых организмах относятся к *управлению биологическими системами* и являются предметом изучения естественных наук;
- процессы управления в обществе (в социальных системах) называют *управлением людьми* или *социальным управлением*, что относится преимущественно к области социальных наук.

Социальное управление (управление), в отличие от технического и биологического, - это управление людьми, которые объединены в большие или малые социальные организации, вне которых немисливо существование человека, поэтому происхождение управления неразрывно связано с происхождением социальных организаций. При этом под социальной организацией можно понимать относительно устойчивую социальную целостность, проявляющую разумное поведение, подобно живому организму. Разумное поведение означает способность организации адекватно реагировать (отвечать) на вызовы или решать свои проблемы. Именно благодаря этой способности, обеспечиваемой управлением, социальные организации сохраняют свою целостность и жизнеспособность. Примерами социальных организаций являются семьи, первобытные общины, поселения, города, нации, фирмы, партии, общества (цивилизации), мировые сообщества, человечество в целом.

История управления начинается с первобытного человеческого стада. Уже в те далекие времена (примерно 1 млн. лет назад) на заре человечества управление уже существовало на Земле, однако носило неосознанный характер. Поведение человека в стаде определялось в основном инстинктами (безусловными рефлексами), и было подобно поведению других так называемых социальных животных (муравьев, пчел, ос).

Прошло достаточно времени, прежде чем люди начали сознательно относиться к окружающему их миру, начали отделять себя от природы с ее могучим действием загадочных сил (землетрясений, громов, молний, дождей, пожаров, снега и др.), которые люди пытались объяснить с помощью мифов, главными действующими лицами которых являлись различные божества, олицетворяющие властителей мира. Именно с этого момента человек начинает подчиняться не только своим инстинктам, которые постепенно стали оттесняться на второй план, а некими новыми факторам (в частности, идеей бога), которые Э.Дюркгейм назвал «социальными фактами», заметно влияющими на поведение людей. Так появился институт власти как первый и неизменный атрибут управления.

Институт власти часто отождествляют с самим управлением. Так, в «Толковом словаре» В.И.Даля в качестве одного из возможных толкований слова «власть» находим:» Власть - ...начальствование, управление...Властвовать - управлять властно, господствовать, распоряжаться».Однако, это не совсем верно. Власть лишь необходимая предпосылка управления, но не само управление. Можно иметь власть, но не знать как ею воспользоваться.

Вслед за институтом власти появляются и другие «социальные факты», природа которых была столь же загадочна, и которые также заставляли им подчиняться. К ним относятся обычаи, традиции, табу, ритуалы, религии, цари (фараоны, короли), папы (кардиналы, архиепископы), церковные иерархии, божественные законы.

По мере роста числа и многообразия «социальных фактов» человек постепенно превращается в «общественное животное», т.е. он все больше и больше подчиняется не личным, а общественным интересам. Он начинает осознавать себя частицей общества, которому должен подчиняться. Таким образом, в основе феномена социального управления лежит институт власти и другие «социальные факты», изучаемые социологией и социальной психологией. Поэтому современная теория управления должна тесно взаимодействовать с ними, взаимно обогащая друг друга.

Переход от неосознанного подчинения животным инстинктам к осознанному подчинению общественным интересам является ключевым моментом в понимании роли управления в истории человечества. Осознание управления дало мощный толчок социальной эволюции, так как стало возможным появление принципиально новых социальных организаций, где заботу о них берет на себя не природа, а сам человек.

Именно благодаря сознательному отношению человека к общественным интересам и проблемам и постепенному осознанию управления стал возможен переход от первобытных общин к поселениям, затем к городам, затем к нациям (странам), далее к мировым сообществам, а в ближайшем будущем - к глобальному обществу. Таким образом, без преувеличения можно сказать, что управление открыло дорогу социальной эволюции.

В настоящее время управление имеет множественные применения. Оно применяется не только для управления социальными организациями, но также для решения сложных социальных проблем (экономических, политических, экологических и др.), для управления любой сложной деятельностью; для управления социальными процессами (например, социальными конфликтами) и др.

Однако, несмотря на то, что практика управления до сих вынуждена обходиться без адекватной ей науки, есть определенные проблемы, без научного решения которых ей никак не обойтись. В это связи приходится констатировать, что научные методы управления пока слабо разработаны, если не считать некоторых методов менеджмента, относящихся к управлению фирмами, которые, как известно, недостаточны для управления более сложными социальными организациями, такими как общество. Еще Ленин пытался применить классические методы управления фирмой к управлению страной, однако эксперимент оказался неудачным. Попытки использовать аналогичные методы характерны и для последующих руководителей, однако ни одна из поставленных ими целей (социализм, развитый социализм, коммунизм) не была достигнута.

Управление находится на стыке общественных, технических и естественных наук и является предметом изучения социологии, менеджмента, экономики, философии, кибернетики, системного анализа, теории государства и права, политологии, психологии, истории и других научных дисциплин, каждая из которых предлагает свое видение социального управления и

способна внести определенный вклад в дело развития синтетической теории социального управления.

За последние годы стало очевидным, что основы теории и практики управления могут быть применимы как на государственном, так и региональном, муниципальном уровнях. Короче говоря, принципы и методы управления государственного управления могут быть распространены на коллективы учреждений любого уровня и любой организационной структуры. Другими словами, согласно данной точке зрения, государственное управление сводится к простому менеджменту. На первый взгляд это действительно так.

Противоположная позиция гласит, что государственное управление нельзя относить к какому-либо менеджменту. И это также верно, ведь менеджмент – всего лишь управление предприятием, фирмой в условиях рынка и не более того. Скорее менеджмент использует принципы, методологию общей теории и практики управления.

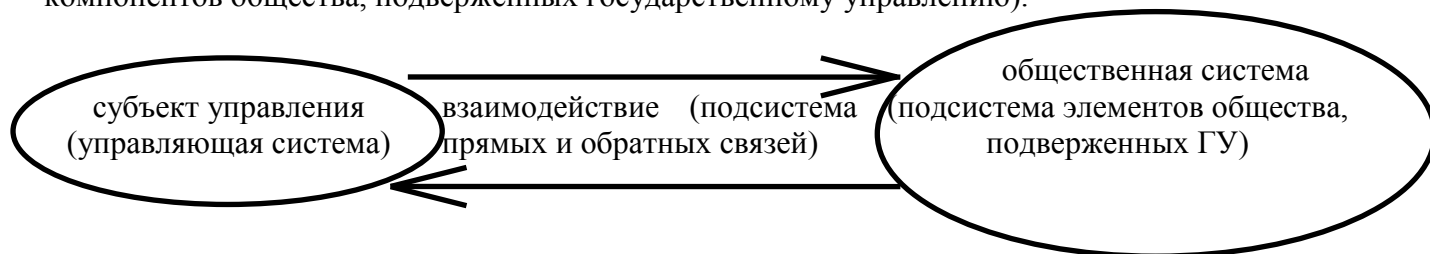
Таким образом, государственное управление и государственный менеджмент не являются синонимами. Государственное управление направлено на решение общенациональных (общегосударственных) задач, а менеджмент на максимизацию прибыли конкретной фирмы; государственное управление осуществляет бюджетное распределение финансовых средств, а менеджмент основан на частных инвестициях в рыночную деятельность и т.д.

1.2. Система государственного управления.

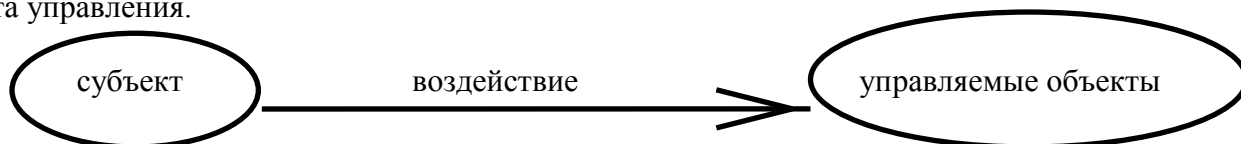
Для государственного управления **системное** представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное, теоретическое и методологическое значение.

Особенности накладываются характером взаимосвязей между субъектом и объектами государственного управления, из-за чего система субъектно-объектных зависимостей характеризуется в широком и узком смысле слова.

В широком смысле: субъект управления (государство как управляющая подсистема) - взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) - общественная система (подсистема элементов общества, подверженных ГУ).



В узком смысле система субъектно-объектных зависимостей включает в себя: субъект управления – воздействия – управляемые объекты, где преимущество находится на стороне субъекта управления.



На схемах видны прямые и обратные управляющие воздействия, которые занимают центральное место в государственном управлении. В прямых связях выделяют управляющие воздействия и те элементы государственного управления, которые связаны с их формированием и реализацией.

Особенности управляющих воздействий:

Момент целеполагания (выбор цели идеального состояния ресурсов и др.).

Организационное оформление (создание некоей структуры. Определение и распределение полномочий и ответственности).

3. Момент регулирования в рамках конкретного учреждения конкретных людей для достижения конкретных целей.

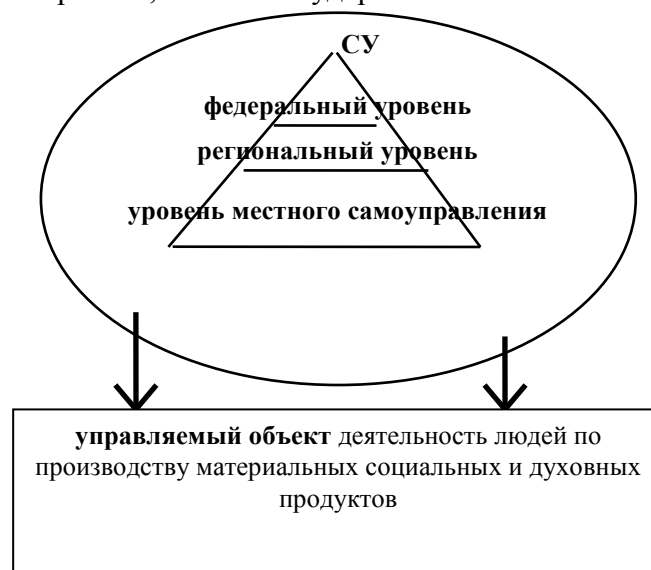
Система субъектно-объектных зависимостей обуславливает и предполагает присутствие трех элементов: 1) *субъекта* управления (СУ) или его отдельного управляющего компонента (государственного органа, должностного лица, участника управления); 2) создаваемого и реализуемого им управляющего *воздействия*; 3) *объектов* воздействия в виде, главным образом, деятельности организаций, учреждений, предприятий, отдельных граждан (в том числе и входящих в состав субъекта управления).

Все цивилизованные государства в современном мире, не зависимо от их естественных различий, сходятся сегодня в едином мнении, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом.

Государственное управление представляет собой сознательное,

целенаправленное воздействие на общество как на систему с целью осуществления государственной власти (целей, задач и функций государства). Это воздействие осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которых лежит профессиональная деятельность по

осуществлению полномочий этих органов, то есть государственная



служба.

Государственное управление является повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом. В процессе государственного управления эти специальные субъекты реализуют по предметам ведения и в объеме своей компетенции внутренние и внешние функции государства не только в рамках исполнительной власти, но и в законодательной, судебной и прокурорской сфере деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт, 2015.

2.Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М.:Юрайт, 2014.

3.Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4.Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА,2015.

5.Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.:Норма:ИНФРА-М,2014

Лекция 2. Объекты государственного управления: понятие, виды, управленческие возможности.

2.1. Сущность и понятие управляемых объектов

В научных публикациях зафиксировано несколько представлений об управляемых объектах государственного управления. Длительное время поддерживалось мнение, что государство призвано управлять чуть ли не всеми общественными процессами, определять сознание, поведение и деятельность людей. Такой подход приводит к формированию основ тоталитаризма. Обратные этому суждения вообще оставляют государство без управляемых объектов (неолиберализм).

Управляемые объекты государственного управления (ГУ) - деятельность людей по производству материальных и духовных продуктов и социальных условий жизни, на которых воздействуют субъекты управления.

Уровни управляемых объектов:

I. В компонентно-структурном отношении:

- человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, целостной социально-продуктивной активности;
- коллективы и объединения людей;
- общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений.

II. В зависимости от социальных функций объекты ГУ делятся на виды:

- экономические - соединение рабочей силы и средств производства;
- социальные - потребление материальных и социальных продуктов и одновременное историческое воссоздание человека ;
- духовные - выработка идей, взглядов, освоение их сознанием;
- политические и т.д.

Особенности управляемых объектов:

Управляемые объекты пользуются приоритетом перед субъектами государственного управления, т.к. воспроизводство материальных и духовных продуктов и социальных условий является первичным и главным для жизнедеятельности людей.

Управляемые объекты напрямую воспринимают естественно-природные и общественно - исторические условия и закономерности и в соответствии с ними

выстраивают технологии своей деятельности (“человек-машина”. “человек-природа” и т.д.)

Управляемые объекты нуждаются в своевременном и возможно полном юридическом определении порядка формирования, общественного статуса, процедур общественной подотчетности и контроля.

2.2.Свойства управляемых объектов

Саморазвитие управляемых объектов, то есть их способность к самодвижению на основе внутренних (собственных) побудительных причин, оно может заключаться в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей в соответствии с представлениями их компонентов, в установлении с ними активного взаимодействия, ведущего к равновесию отношений, в приспособлении к складывающейся ситуации.

Самоактивность людей всегда отличается целенаправленным характером, ориентацией на конкретные предметы, явления, отношения, результаты.

Адаптивность (приспособляемость) к условиям и факторам природного и социального бытия, свидетельствует о способностях человека в бесчисленных жизненных проявлениях отражать природную и общественную среду обитания и по принципу обратной связи воспринимать ее влияние таким образом, чтобы сохранять и развивать себя.

Самоуправление своей жизнедеятельностью и своим развитием. Осуществляется вследствие осознания объективной действительности, при определенном социально-психологическом приспособлении к ней, оно есть непосредственная и ответственная реакция на насущные жизненные потребности, вытекающие из общественной ситуации, действует как статистически средняя сила, складывающаяся в процессе взаимодействия интересов, воли людей и являющаяся результатом этого взаимодействия.

Комплекс свойств управляемых объектов (систем), особенно таких как, самоактивность, целенаправленность, приспособляемость, способность к самоуправлению, определяет меру управляющих воздействий со стороны государства. Чем более развиты управляемые объекты (системы), чем сильнее и рациональнее проявляются их свойства, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление может быть «мягче» и сводиться лишь к управляющим воздействиям координационного характера.

Управляемые объекты зависимы от объективных условий и факторов общественной жизнедеятельности и воспроизводят их в своем функционировании и организации.

Система, управляемая во всем многообразии составляющих ее компонентов, имеет существенное отличие от системы управляющей. Если для государственного аппарата характерно преобладание иерархических, субординационных, вертикальных отношений, то формирование и развитие общества (гражданского) более предполагает горизонтальные, невластные, диспозитивные связи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.:Дашков и К,2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2.Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3.Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4.Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА,2015.

5.Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.:Норма:ИНФРА-М,2014

Лекция 3. Методическая и функциональная структура государственного управления.

3.1. Методы управления

Метод управления – способ осуществления управляющего воздействия или способ реализации (достижения) целей управления.

Содержание метода управления сводится к ответам на вопросы: как, каким способом можно достичь цели управления, каким образом осуществлять управленческую деятельность.

В самом *общем* виде все методы управления (МУ) можно разделить на две основные группы: *основные* и *комплексные*.

К *основным* методам относятся такие, в которых четко выделяется содержательный аспект по признаку соответствия метода управления тем или иным требованиям (экономическим, организационным, социальным, политическим и т.д.).

Комплексными методами управления являются комбинации основных методов.

Комплексные методы по другому называются сложными.

Методы управления анализируются с точки зрения содержания, направленности и организационной формы.

В содержательном плане выделяются экономические, организационно-административные и социально-психологические методы управления.

С точки зрения направленности методы управления характеризуются по двум позициям: по источнику или уровню управляющего воздействия и по объекту воздействия.

С точки зрения источника управляющего воздействия МУ подразделяются на методы централизованного и децентрализованного воздействия.

В соответствии со структурой объекта управления методы управления образуют три группы: методы управления всей системой, структурными подразделениями и конкретными людьми.

Любой МУ, каким бы он ни был по содержанию или направленности, обладает определенной организационной формой. Под организационной формой понимается:

- ✓ тип воздействия (акт или норма);

- ✓ характер воздействия (прямое, путем постановки задач, путем создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- ✓ способ выработки воздействия (единоличный, коллегиальный, коллективный);
- ✓ временная характеристика воздействия (разовые и периодические, тактические и стратегические, долговременные и краткосрочные);
- ✓ организационные особенности воздействия (исправлять результаты или предупреждать их, активно вмешиваться или выжидать).

3.2. Организационно-административные методы как основные методы государственного управления

Организационно-административные методы управления базируются на власти, дисциплине и ответственности. Если рассматривать систему государственного управления (ГУ), то власть приобретает вид государственной, легитимной и законной.

Относительная самостоятельность группы организационных методов состоит в возможности использования организационных параметров системы в процессе управления.

Организационное воздействие данного метода осуществляется в следующих основных видах:

- 1) прямое административное указание, которое имеет обязательный характер, адресуется конкретным управляемым объектам или лицам, воздействует на конкретно сложившуюся ситуацию;

Определенное значение имеют воздействия, в основе которых лежат рекомендации, а также воздействия, осуществляемые посредством контроля и надзора за деятельностью организации.

- прямые указания, адресуемые конкретным управляемым объектам – это акты управления, которые могут иметь различную организационную форму и характеризуются различной степенью регламентации и детализации.

Наиболее категоричной регламентирующей формой воздействия является приказ. Он обязывает подчиненных точно выполнять принятое решение в установленные сроки. Не выполнение приказа влечет за собой соответствующую санкцию, наказание. Действие приказа начинается немедленно или в установленный в этом приказе срок. Приказ может быть предписательным или запретительным. Приказ может содержать задачи или инструкции.

Меньшая степень регламентации характерна для распоряжений, которые тоже обязывают точно выполнять решения, но не устанавливают определенного срока начала реализации. Здесь связующим звеном между руководителем и подчиненным является само задание. Методические указания носят необязательный для выполнения характер.

Наименьшая степень регламентации характерна для рекомендации или совета, позволяющих выбирать не только способ реализации, но и уточнить само задание.

- 2) установление правил, регулирующих деятельность подчиненных (нормативное регулирование, т.е. издание законов, постановлений и т.д.), при помощи стандартизации административных процедур и форм документов; выработка стандартных процедур воздействия, унифицированных форм воздействия.

- Типичными нормами являются положения об органах управления – о министерствах, научных объединениях и т. д. Эти положения закрепляют определенный порядок их построения и функционирования.

Другой вид норм – должностные или служебные инструкции.

Для успешной реализации целей и выполнения задач управленческой деятельности необходимо наличие четкой дисциплины исполнения. Важным компонентом здесь является административная ответственность.

Административная ответственность - объемом прав и обязанностей органа управления и конкретного должностного лица. Каждый может нести ответственность лишь в рамках прав и обязанностей, закрепленных за вышестоящим органом или лицом.

Организационное воздействие получает заверченный вид, когда оно предусматривает оценку деятельности подчиненных. Формой такой оценки может быть поощрение или взыскание.

Одной из основных форм реализации и применения организационных методов управления является распорядительство и оперативное вмешательство в процесс управления с целью координации усилий участников процесса для выполнения поставленных задач.

3.3. *Функции государственного управления*

Достигая целей управления, субъект управления выполняет определенные функции, которые являются основными структурными единицами управленческой деятельности.

Функции управления – специфические виды управленческой деятельности, в совокупности обеспечивающие достижение определенных целей системы.

Впервые функции управления выделил основатель школы административного управления Анри Файоль: планирование, организация, руководство, координация и контроль. Представитель той же школы Д. Гьюлик расширил и уточнил классификацию. Предложив семь функций: планирование, организация, работа с персоналом, оперативное руководство, координирование, контроль и отчетность, составление бюджета.

На сегодняшний день традиционно выделяют четыре основные *функции управления*: планирование, организация, контроль и мотивация.

I. **Планирование** – предполагает решение о том, чтобы достичь поставленных целей.

Отвечает на 3 вопроса:
положение в настоящий момент;
направление движения;
средства и способы достижения целей.

Один из способов обеспечения единого направления усилий всех членов организации к достижению целей.

Планирование должно осуществляться непрерывно для сохранения деятельности организации и из-за постоянной неопределенности будущего.

II. **Организация** – создание некоей структуры. Определение и распределение полномочий и ответственности.

Делегирование полномочий – средство, за счет которого руководство осуществляет выполнение работ за счет других людей.

III. Мотивация – побуждение. Задачей является выполнение работы членами организации в соответствии с делегированными обязанностями и в соответствии с планом.

Для эффективной мотивации руководителям своих сотрудников необходимо определить истинные потребности своих подчиненных и обеспечить реализацию этих потребностей через хорошую работу.

IV. Контроль – процесс обеспечения того, что организация действительно достигает своих целей.

Три аспекта контроля:

1. Установление стандартов – точное определение целей, которые должны быть достигнуты в определенный отрезок времени. Основывается на планировании.

2. Измерение – соотношение реально достигнутых результатов с ожидаемыми, желаемыми результатами.

3. Действие – для коррекции серьезных отклонений от предполагаемого первоначального плана.

На основании вышеизложенного материала дадим определение понятию «функция государственного управления» - виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы, обуславливающие качественное (содержательное) разделение труда внутри управляющей подсистемы и позволяющие организационно обособить исполнителей процесса принятия управленческих решений или его отдельных этапов.

Функции государственного управления реализуются через конкретное воздействие, которое юридически описано в компетенции органов государственной власти.

Разновидности функций государственного управления:

– *политическая* - обеспечение целостности и сохранности общества, формой которого выступает государство;

– *социальная* - обеспечение на территории государства соблюдения прав гражданина;

– *экономическая* - создание предпосылок для экономического развития общества. В переходный период - уйти от непосредственного управления производством к обеспечению и защите потребителей и социальной направленности экономики:

– *международная* - поддержание свободы суверенитета и исторического существования народа в рамках широкого сообщества.

Функции государственного управления также различаются:

✓ по содержанию и характеру действия - **общие и специфические**;

✓ по направленности и месту реализации - **внешние и внутренние**.

К общим функциям относятся; организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль.

К специфическим - финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и ЗРП, кредитование.

К внешним функциям относятся взаимодействия системы ГУ с внешними агентами.

К внутренним – действия системы, основанные на решении текущих внутренних задач.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2.Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3.Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4.Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА,2015.

5.Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.:Норма:ИНФРА-М,2014

Лекция 4. Принципы государственного управления и системные характеристики государственного управления

4.1. Принципы государственного управления

Под принципами государственного управления понимаются объективные основы, на которых базируются структура и процесс управления и в которых абстрагированы закономерности построения, функционирования и совершенствования управления.

Принципы управления разделяются на:

- I) общие, частные и организационно-технологические;
- II) обеспечивающие функционирование объекта управления;
- III) обеспечивающие развитие и совершенствование управляемой системы.

Можно выделить следующие **общие** принципы управления (действуют в любой сфере управления, на любом уровне и в любой период становления системы управления):

Принцип *объективности* (научности) предполагает целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления на основе познания и использования закономерностей и развития в интересах обеспечения оптимального функционирования системы управления.

Принцип *системности* основан на рассмотрении объекта управления как единого целого, состоящего из отдельных элементов, которые связаны между собой таким образом, что изменение свойств одного или нескольких из них влечет изменение других элементов или системы в целом. Чтобы управлять целым, надо раскрыть его сущность, состав, структуру, функции, интегративные факторы, коммуникацию с внешней средой, историю развития.

Принцип *комплексности* позволяет проводить исследования и оценки, экспертизу принимаемых решений и позиций разных отраслей знания и разнопланового опыта, обеспечивая их взаимное согласование и интеграцию.

Конкретно-исторический принцип предполагает исследование возникновения, формирования и развития управленческих проблем в хронологической последовательности, с учетом влияющих на них факторов и условий. Например, в

организации можно выделить несколько стадий жизненного цикла: зарождение, ускорение роста, замедление роста, спад. В связи с различиями целей управления на разных стадиях используют различные методы, соответствующие конкретным условиям управления.

Принцип *состязательности*. Состязание, соперничество - это коренные свойства, признанные атрибуты всей живой природы и общества. Состязания принижают всю историю общества.

Принцип *главного звена* – это отыскание из множества задач основной задачи, решение которой позволяет решить весь комплекс вопросов управления.

К **частным** принципам управления, сфера действий которых локальна, относятся принципы управления отдельными фирмами и организациями.

К **организационно-технологическим** принципам управления относятся принципы:

- ✓ сочетание централизма и децентрализма;
- ✓ единоначалия и коллегиальности;
- ✓ приоритет общего над частным;
- ✓ единство федерального, регионального и местного управления.

К принципам, обеспечивающим **функционирование объекта управления** относятся:

✓ принцип правовой защищенности управленческого решения – предусматривает подкрепленность действий органов ГУ нормативно-правовыми актами государства. Деятельность государственных должна быть легальной и легитимной, так как любое нарушение законности подрывает авторитет власти. Только при правовом контроле деятельность власти будет эффективной и не противоречивой;

✓ принцип оптимизации управления – позволяет принимать разумные управленческие решения, совершенствовать внутри системные связи, повышать эффективность взаимодействия с внешней средой. Оптимизация управления повышает эффективность управляемой системы;

✓ принцип делегирования полномочий – состоит в передаче руководителем части возложенных на него полномочий, прав и ответственности своим компетентным сотрудникам. Главная задача руководителя - не самому выполнять работу, а обеспечить организацию трудового процесса силами коллектива, но при этом взять на себя ответственность;

✓ принцип соответствия – предусматривает соответствие интеллектуальных, профессиональных и физических возможностей с выполняемой работой;

✓ принцип автоматического замещения отсутствующего – документальное предусмотрение возможности замены одного работника другим по каким-либо обстоятельствам. Замещение отсутствующих (болезнь, отпуск, командировка) должно решаться автоматически на основе действующих служебных должностных инструкций и регулироваться формально.

К принципам, обеспечивающим **развитие и совершенствование управляемой системы**, относят:

✓ принцип первого руководителя – при организации выполнения важного государственного задания контроль за ходом работ должен быть оставлен за «первым руководителем», так как только «первое лицо» имеет право и возможность решать и поручать решение любого вопроса;

✓ принцип новых задач – с целью дальнейшего динамического развития системы государственного управления данный принцип предусматривает постановку новых задач и соответственно их дальнейшее решение;

✓ принцип повышения квалификации персонала – состоит в периодическом обучении и повышении квалификации от высшего до низшего звена с целью увеличения уровня мастерства и компетентности.

К общим принципам государственного и муниципального управления также относятся: верховенство Конституции РФ, народовластие, принцип ответственности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, разделение властей, принцип федерализма, сочетание централизации и децентрализации управления, гласности, законности, двойного подчинения, сочетание единоначалия и коллегиальности, делегирования полномочий, и т.д.

4.2. Особенности управляющей системы

Управление государством, как и управление отраслью, производством является процессом, который характеризуется совокупностью операций и методов.

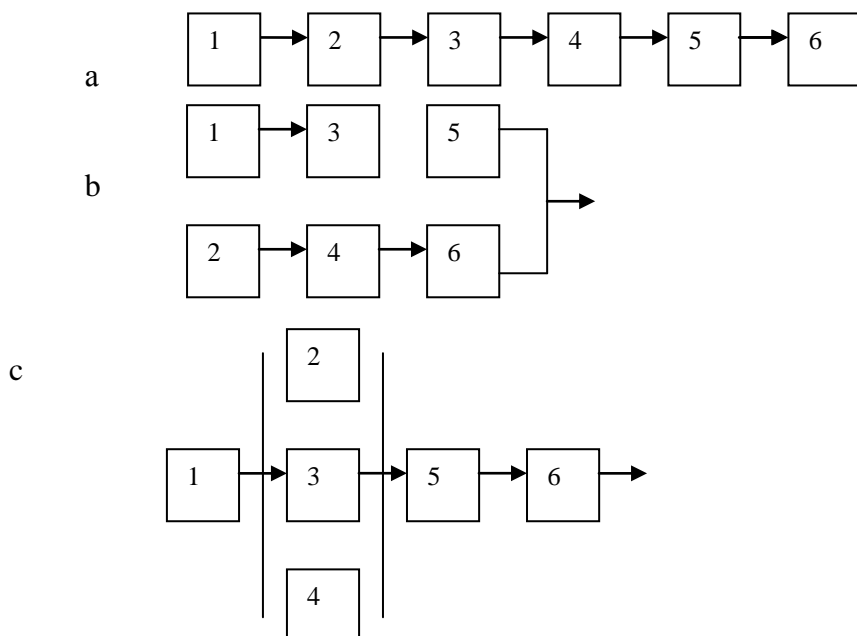
Управленческая операция – это законченное и целесообразное действие, направленное на решение конкретной задачи.

Каждая операция выполняется в соответствии с определенными правилами и инструкциями.

Прохождение операций во времени и пространстве и составляет процесс управления (рис. 1)

Рис. 1 Порядок выполнения операций:

- a) *Последовательный;*
- b) *Параллельный;*
- c) *Параллельно-последовательный порядок выполнения операций.*



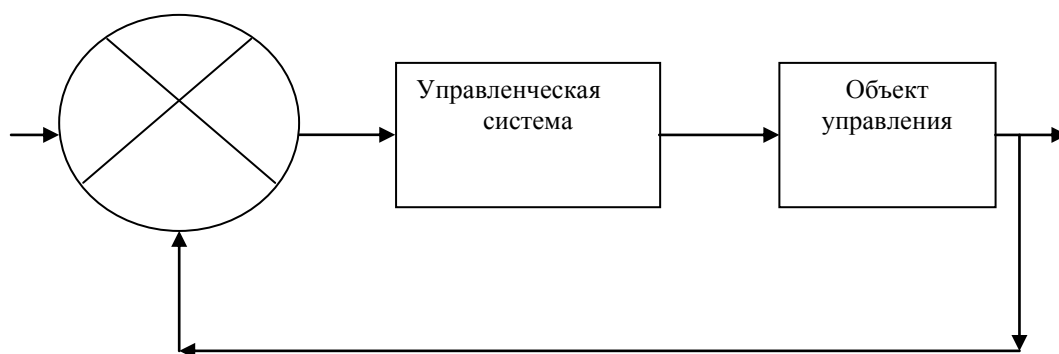
При последовательном порядке выполнения управленческих операций каждая последующая начинается после окончания предыдущей – одновременно выполняются

отдельные процедуры, что ускоряет процесс и создает условия для групповой обработки информации. Системы управления должны быть динамичными и детерминированными, т.е. обеспечивать реакцию на изменения окружающей среды и взаимосвязь элементов, подразделений органов управления. Если в организационной структуре есть элемент, действия которого не влияют на поведение системы и не реализуют ни одну из целей ее функционирования, то это верный признак ненужности такого элемента и соответственно бездействия всей системы.

Процесс управления характеризуется двумя основными составляющими: **управляющей системой** (субъектом управления) и **управляемой системой** (объектом управления), о чем мы указали в предыдущих лекциях. Этими составляющими могут быть: правительство и общество, руководитель и подчиненный, диспетчер и заводские цеха, человеческий мозг и управляемые им через нервную систему внутренние органы.

Основная особенность процесса управления – единство и взаимосвязанность его составных частей, что обеспечивается обратной связью. В этом случае управление осуществляется по замкнутому циклу (рис. 2).

Рис. 2. Принципиальная схема управления.



Информация о состоянии управляемого объекта по каналу обратной связи поступает в орган сравнения (ОС) системы, который может внести необходимые коррективы в процесс управления.

Выделяют следующие разновидности управленческих систем:

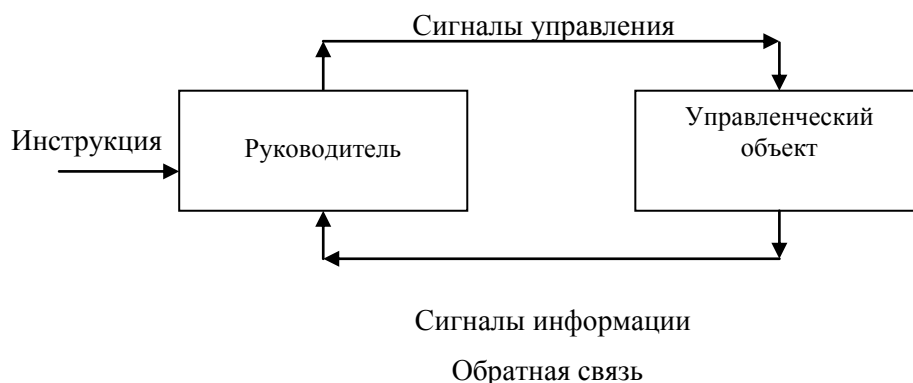
- 1) Биологические системы (живая природа)
- 2) Технические системы (энергосистемы, нефте- и газосистемы, информационно-вычислительные сети и т.д.);
- 3) Социально-экономические (предприятия, отрасли, транспортные системы, сфера обслуживания и торговли и т.д.);
- 4) Организационные системы, основным элементом которых является человек.

Основной задачей организационной системы является динамическое управление совокупностью взаимосвязанных объектов с постоянно изменяющейся структурой.

Для удобства изучения и совершенствования систем выполняется **декомпозиция систем**, т.е. их расчленение на группы элементов, объединяемых по какому-то определенному признаку и называемых подсистемами.

Если процесс управления обеспечивается человеком (оператор, диспетчер, руководитель), то такая система называется **неавтоматической** (рис. 3).

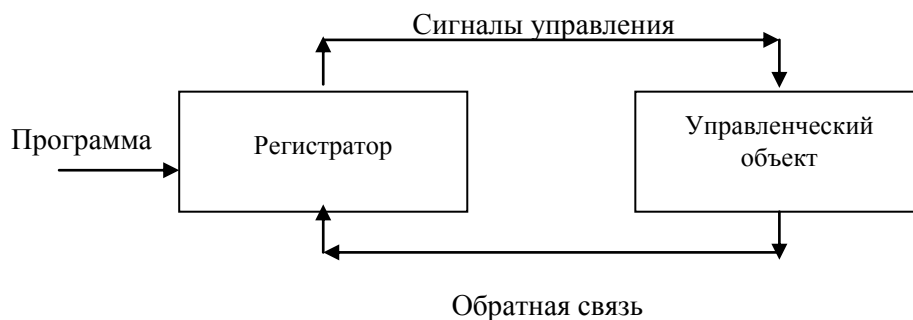
Рис. 3. Схема неавтоматического (ручного) управления объектом



Для целесообразного управления объектом руководитель должен получать информацию о его состоянии через исполнителей. Государство, коллектив, семья представляют собой сверхсложные системы, поэтому управление в данном случае требует большого опыта и знаний, т.к. ее реакции на команды управления зачастую неадекватны, иногда непредсказуемы.

В **автоматических** системах управления технологический процесс осуществляется без непосредственного участия человека (рис. 4). В этих случаях роль человека передается регулятору, который на основании полученной информации принимает соответствующее решение.

Рис. 5. Схема автоматического управления объектом.



Функции одного из самых совершенных регуляторов обычно выполняет компьютер с его колоссальным быстродействием и практически неограниченной памятью. Важно то, что решения компьютера абсолютно объективны и достоверны. Именно эта особенность компьютерной техники стимулирует настойчивый поиск новых форм и методов автоматизации ГУ, которые позволят минимизировать влияние на управленческий процесс «человеческого фактора».

Мир в целом есть сверхсложная система, которая состоит из множества больших и малых систем. Система – противоположность хаосу, она состоит из связанных между собой элементов, образующих определенную целостность, единство.

Определив общие принципы управления в любых системах, можно попытаться

определить, как должна быть организована система, чтобы она работала наиболее эффективно. Это подход исследования проблем управления от общего к частному получил название **системного**.

Для теории управления государством вполне применимы методы системного подхода, рассматривающие любую систему как некоторую целостность, состоящую из взаимосвязанных частей. Государство представляет собой открытую систему, которая устойчиво функционирует благодаря информационным и экономическим связям с внешним миром и реализует управленческие функции внутри себя. Отсюда и выбор метода управления ориентирован, в том числе и на факторы внешней и внутренней среды.

Система всегда реагирует на внешние возмущения, и стремится вернуться в состояние равновесия. Но если под воздействием внешних сил система далеко уходит от равновесного состояния, то она может стать неустойчивой и не вернуться в равновесное состояние.

Достаточно вспомнить подписание императором Николаем 2 манифеста об отречении от престола в 1917 г., печально известные Беловежские соглашения, разрушившие СССР.

Таким образом, теория систем рассматривает управляемую систему не автономно, а в ее взаимосвязи с окружающей средой.

4.3. Организационные структуры систем государственного управления

Структура (лат. Structura – строение) – форма организации системы, единство взаимосвязей между составляющими элементами, совокупность управленческих органов, обеспечивающих выполнение функций управления.

Факторы, определяющие организационные структуры:

1. Структура управления должна четко определять права и ответственность каждого элемента системы, любого органа иерархического уровня управления.

2. Оптимальность созданной структуры управления определяет эффективность деятельности всей системы в целом, ее выживание и дальнейшее развитие.

3. Стратегическая цель деятельности и тактика реализации мероприятий, направленных на достижение этой цели, должны быть подтверждены соответствующей организационной структурой.

Любая структура сложной системы, включая и систему государственного управления, состоит не только из отдельных элементов, но и характеризуется также иерархическими уровнями (ступени управления), а также вертикальными и горизонтальными связями между собой.

Элемент организационной структуры является самостоятельным органом управления, выполняющим определенные функции. Уровень управления состоит из группы элементов, занимающих определенную ступень в управленческой иерархии, вертикальные связи между уровнями определяют характер подчинения в системе.

Существуют два основных типа организационных структур управления: **иерархический** (*функциональный*) и **линейный**. Для иерархического характерно наличие управляющей и хотя бы одной подчиненной подсистемы; наличие иерархии является признаком высокого уровня организации (рис. 6). В линейных структурах управляющие функции распределены между всеми элементами системы (рис. 7).

Рис. 6. Иерархический способ управления.

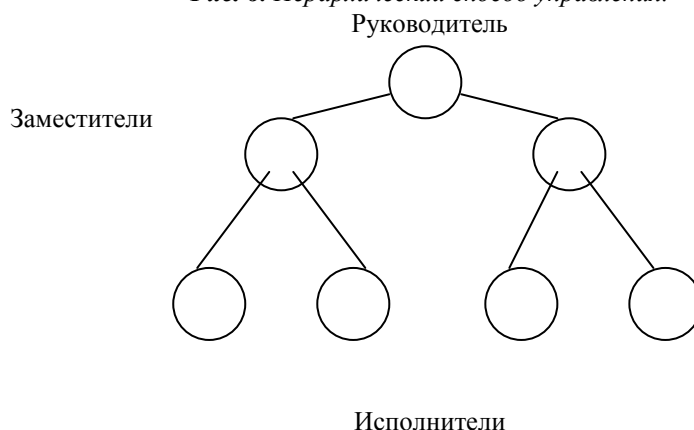
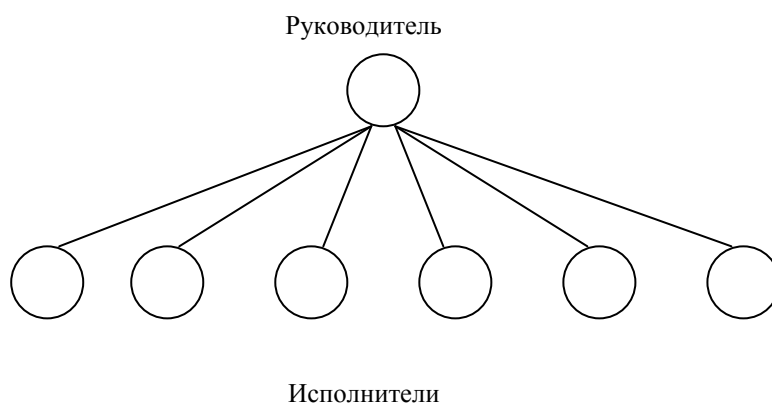


Рис. 7. Линейный способ управления.



Избыточные структурные уровни свидетельствуют о нецелесообразном, расточительном расходе ресурсов, кроме тех случаев, когда планируется дальнейшее развитие (расширение) системы.

Процесс управления определяется воздействием на подсистемы и их элементы двумя способами: руководить подчиненными непосредственно (Р-И) или ввести промежуточную ступень управления и руководить коллективом через своих заместителей (Р-З-И).

При линейной структуре исполнитель подчиняется одному руководителю, т.е. руководитель работает с исполнителями напрямую, без посредников. Вышестоящий орган управления в данном типе орг. структуры не имеет права отдавать распоряжения исполнителям, минуя их непосредственного начальника. Достоинством линейных структур управления является их простота и четкость построения. Однако есть и некоторые недостатки:

- а) диапазон (масштаб) влияния в линейном типе ограничен в силу организационной предопределенности;
- б) могут возникать сложности между подразделениями в силу несогласованности.

При иерархической структуре добавляются сразу несколько уровней управления. Работа руководителя значительно облегчается наличием заместителей. Каждый заместитель по своим функциям обязан решать возникающие производственные

задачи, и имеет право самостоятельно принимать решения в пределах своих полномочий.

В ГУ иерархическая структура в виду своей сложности предусматривает возможность осуществления функций контроля, нормативного и методического руководства и меры административного принуждения.

При всей логической ясности и простоте функциональной структуры управления существуют определенные недостатки (трудности управления): сложно осуществлять координацию и согласованность решений руководителей структурных подразделений.

Совершенствование действующих организационных структур выполняется различными **методами**:

- 1) метод аналогий – изучаются структуры управления предприятий, работающих в сходных социально-политических условиях;
- 2) метод экспертных оценок – позволяет совершенствовать структуры управления на основе анализа возникших структурных проблем опытными консультантами (экспертами) и изучения передовых систем управления;
- 3) метод структуризации целей – применяется в тех случаях, когда структура управления разрабатывается с ориентиром на стратегические задачи учреждения.

Требования организационных структур управления, которым должна соответствовать оптимальная орг. структура:

- 1) структура управления должна обеспечивать эффективное достижение основных организационных целей;
- 2) обеспечивать взаимодействие всех элементов структуры, линейного и управленческого персонала;
- 3) адекватно реагировать на изменения внешней среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 5 Система органов государственного управления: понятие, типология, характеристика

5.1. Основные понятия системы органов государственного управления

Важнейшим элементом организационной структуры государственного управления является государственный орган. Государственный орган – это единичная структура власти (гражданин, коллектив, группа граждан) наделенная государственно-властными полномочиями для осуществления закрепленных за ним целей и функций.

Государственный орган представляет собой разновидность организации (коллектива людей, объединенных в своей деятельности общими целями и задачами) и часть организационной структуры государственного аппарата. Он обеспечивает определенный вид государственной деятельности, выполняет определенные функции и задачи, имеет свои структурные особенности.

Существенным признаком государственного органа является наличие государственно-властных полномочий, которые выражаются в компетенции государственных органов и реализуются в их практической деятельности через принимаемые ими управленческие решения. Опираясь на силу государства, они осуществляют свою деятельность, которая облекается в различные формы. В соответствии с видами деятельности государственные органы выполняют функции различного характера: нормотворческую, исполнительную и распорядительную, что обуславливает их специализацию.

Для характеристики государственного органа следует отметить следующее:

орган государства – это элемент организационной структуры государства, наделенный властью; орган осуществляет от имени государства выполнение определенных задач и функций; государственный орган имеет свою организационную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию; несет ответственность перед государством за свою деятельность.

Многогранность функций государства, разнообразие связей с обществом и протекающими в нем политическими, социально-экономическими, научно-техническими, экологическими и другими процессами, определяют разнонаправленность и разнохарактерность деятельности органов государственного управления, способы и меру их воздействия и участия в этих процессах.

В пределах своих полномочий государственные органы самостоятельны, взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга.

Структура и виды органов того или иного уровня устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и формы правления.

Каждый государственный орган имеет свою внутреннюю структуру – внутреннее устройство, которое зависит от положения органа в иерархической системе управления.

Совокупность национальных, региональных и местных государственных органов управления образует организационную структуру государственных органов.

Скоординированную и слаженную работу системы обеспечивают организационные структуры государственного аппарата разного уровня.

Государственный аппарат является основным звеном в системе государственного управления, обеспечивает деятельность всей системы. Его структура отражает базовые задачи и функции государства и, в первую очередь, обеспечивает все исполнительно-распорядительные функции государства, взаимосвязи общества и государства. Государственный аппарат – это совокупность административных органов, выполняющих исполнительно-распорядительные функции.

5.2. Характеристика системы органов государственного управления

Госаппарат обладает властными полномочиями, имеет определенную компетенцию и сферу ответственности, образуется в установленном законом порядке.

Отличительными особенностями системы органов государственного управления являются:

ее организационная упорядоченность – все государственные органы выстроены по строгой иерархии; все государственные институты системы узаконены, их деятельность регламентирована соответствующими нормативными актами; каждый орган имеет определенный статус, т.е. свое предназначение, роль и место в системе; каждый орган имеет свои компетенцию, полномочия, выполняет определенные функции.

И если государство представляет собой институт, воплощающий общую волю, общий интерес всех граждан, то государственный орган – это специальное образование, официально созданное государством и имеющее свою сферу деятельности.

Статус, компетенция, функции и полномочия каждого государственного института устанавливаются Конституцией страны и соответствующими законами.

Систему государственных органов можно представить через две основные подсистемы (условно назовем их А и Б), каждая из которых формируется на национальном, региональном и местном уровнях. Подсистема А, национального уровня образуется на основе конституции страны. Фактически – это политическая организация общества, основное предназначение которой состоит в управлении делами всего общества и государства, определении стратегии, целей и задач его развития.

Подсистема Б включает исполнительно-распорядительные органы и формируется на основе решений государственных институтов подсистемы А.

К государственным органам подсистемы А относятся: глава государства; представительные и законодательные органы; правительство; судебные органы: Конституционный суд, Высший Арбитражный суд, Верховный суд; органы специального назначения.

Государственные органы регионального уровня создаются на основе конституций и уставов субъектов федеративного государства: представительные законодательные органы субъектов, администрация субъектов (президенты, мэры, губернаторы).

В федерациях государственные органы на местном уровне создаются на основе конституций и уставов субъектов федерации. В унитарных государствах – на основе общей конституции.

Государственные органы подсистемы Б создаются на основе законов, указов Президента, постановлений Правительства и администрации соответствующего уровня. Они отличаются от других органов назначением и содержанием своей деятельности, ее характером. Это исполнительно-распорядительные органы. Каждый орган имеет свою организационную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, полномочия.

Правовой статус органов государственного управления определяется следующими основными положениями.

Органы государственной власти осуществляют свою деятельность на основе конституции и принятых в соответствии с ней законов; в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности они используют правовые средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (распорядительного) и

юрисдикционного (правоохранительного) характера; все они подотчетны и подконтрольны органам государственной власти; каждый нижестоящий орган управления подчиняется и подконтролен по вертикали соответствующему вышестоящему органу.

К государственным органам подсистемы В относятся: администрация главы государства; институт полномочных представителей президента (в некоторых странах); аппарат парламента; аппарат правительства; министерства, комитеты и другие органы исполнительной власти; аппарат судов, Генеральной прокуратуры.

В федеративных государствах выделяют:

на региональном уровне: органы управления субъектами федерации; подразделения федеральных органов власти, их территориальные структуры. на местном уровне – аппарат муниципальной службы, обеспечивающий функционирование органов местного управления.

Исполнительные органы можно классифицировать по ряду признаков и, прежде всего, в зависимости от государственного устройства, правовых основ образования, характера компетенции, порядка разрешения подведомственных вопросов.

С учетом территориального масштаба органы государственного управления подразделяются на центральные и местные. Исполнительная деятельность центральных органов распространяется на территорию всего государства. Местные – действуют в пределах административно-территориальных единиц.

По характеру компетенции выделяют:

органы общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (правительство, региональная и муниципальная администрация). Они несут ответственность за положение дел в государстве, административно-территориальных единицах, руководят многими видами отраслевой и функциональной деятельности; органы отраслевой компетенции – осуществляют руководство подчиненными им отраслями, обеспечивают выполнение задач, стоящих перед этими отраслями, например, Министерство связи и т.д.; органы межотраслевой компетенции – выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления, имеющих межотраслевое значение.

По порядку разрешения подведомственных вопросов выделяются две группы органов – коллегиальные и единоначальные.

Коллегиальные органы – это организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросам компетенции данных органов. Решения принимаются большинством голосов их членов с персональной ответственностью за их исполнение.

Единоначальные органы – это те, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю.

Однако в единоначальных органах исполнительной власти единоначалие сочетается с коллегиальностью. В министерствах, ведомствах, управлениях и так далее образуются коллегии, в состав которых входят руководитель органа, его заместители и другие руководящие работники, специалисты. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы управления отраслью, сферой и т.д. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами руководителя единоначального органа.

По источнику финансирования органы управления можно сгруппировать следующим образом:

бюджетные, не связанные с производственной деятельностью и финансируемые из бюджета;

осуществляющие хозяйственную, коммерческую деятельность, связанную с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг и получающих прибыль.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 6. Государственное управление и местное самоуправление: проблемы взаимодействия.

Сфера действия системы управления в государстве не ограничивается региональным уровнем. Она завершается местным уровнем, где управление преобразуется в самоуправление локальных территориальных сообществ.

Органы местного самоуправления, органы регионального управления, центральные госорганы составляют целостность – *общегосударственную систему управления*. Ключевая проблема государственного и муниципального управления заключается в том, каков механизм взаимодействия и обеспечивает ли он единство системы управления государственной и общественной жизни страны.

Российский и зарубежный опыт показывают, что деятельность системы гос. власти и управления может быть эффективной лишь при условии, что она основывается на жизнеспособной структуре местного самоуправления. Ведь почти все гос. решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе, проходят через местные органы. Люди ощущают результаты государственной политики и оценивают ее прежде всего через призму удовлетворения своих жизненных нужд и интересов, [*через состояние продовольственного рынка, жилищных условий, общественного порядка в городах и сельских поселениях, через способность образовательных учреждений и органов здравоохранения удовлетворять потребности человека в приобретении соответствующего образования и сохранения здоровья и т.д.*]

В России формируется система местного самоуправления на основе Европейской

Хартии о местном самоуправлении, и в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». Как записано в Законе, «местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя РФ» и является признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ самостоятельной и под свою ответственность деятельностью населения по решению непосредственно и ли через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Важнейшие *вопросы местного самоуправления*:

- ✓ управление муниципальной собственностью,
- ✓ формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов,
- ✓ установление местных налогов и сборов,
- ✓ охрана общественного порядка.

В соответствии с Законом местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях.

Жесткое разграничение органов местного самоуправления с системой органов государственной власти порождает основную *проблему*: как обеспечить единство системы управления государственными и общественными делами, как сохранить необходимую централизацию государственной власти и управления, обеспечив оптимальную демократическую децентрализацию. Выведение органов местного самоуправления из системы государственной власти не означает, что они исключаются из системы общегосударственного управления. Местное самоуправление является первичным уровнем публичной власти и системы управления в стране, наиболее приближенной к народу. Местное самоуправление – это фактический институт управления местным сообществом, учрежденный государством, но действующий самостоятельно от государственных организаций в пределах установленных полномочий.

Как первичный уровень самоорганизации населения и публичной власти местное самоуправление – база формирования целей государственного управления. Несоответствие целей государственного управления целям общества – условие возникновения хаоса.

Местное самоуправление – не только сфера непосредственного или через своих представителей участия населения в управлении местными делами и государством, но также и сфера конечной реализации государственных решений и проявления их эффективности.

Существенно важна роль местного самоуправления в формировании и развитии гражданского общества. Все гражданские права и массовые виды активности, различные внесударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и, в конечном счете, реализуются в местных сообществах, образующих *базу гражданского общества*.

Единство трехуровневой организации публичной власти и системы управления: *федерального, регионального и местного самоуправления* – основное условие обеспечения управляемости государством и обществом.

Направления и механизмы взаимодействия:

- обеспечение государством развития полноценного, эффективно действующего местного самоуправления, как фундамента народовластия, создание необходимых политических, нормативно-правовых, организационных, финансово-экономических условий;

- обеспечение единства местного самоуправления с системой государственной власти и управления, его ответственности перед государством и населением территории.

Признаки, отличающие местное самоуправление от государственного управления (они наиболее точно указаны у отечественного ученого Л.А. Велихова):

- 1) Различие в характере власти. МСУ – власть «подзаконная», действующая в порядке, указанных ей верховной властью;
- 2) Разграничение сфер компетенции, т.е. отграничение круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- 3) Самостоятельные источники средств;
- 4) Территориальное отграничение.

Предметом системы ГУ являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической системы.

Предметом системы МСУ являются установленные законом решения определенного круга вопросов, составляющих общие интересы местного сообщества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 7. Понятие местного самоуправления и основные характеристики

7.1. Основные понятия местного самоуправления

Необходимо отметить, что как в нашей стране, так и за рубежом, трудно сегодня найти какое-либо универсальное определение понятия местного (муниципального) самоуправления. Многообразие позиций к трактовке содержания МСУ обуславливает появление большого количества различных его определений.

Например, в Европейской Хартии (ст. 3.1.) местного самоуправления 1985 г. МСУ трактуется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона и под свою собственную ответственность значительной частью государственных дел в интересах местного населения».

Статья 130 Конституции РФ определяет МСУ как «самостоятельное решение вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью».

Эти определения позволяют сформировать четкое представление о субъекте и объекте управления на муниципальном уровне. Более развернутое определение местного самоуправления содержится в ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ». Статья 1 данного закона гласит: «МСУ в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Таким образом, **местное самоуправление** – конституционно закрепленная организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Следовательно МСУ является:

Во-первых, одной из основ конституционного строя страны;

Во-вторых, правом населения на самостоятельное решение вопросов местного значения;

В-третьих, формой народовластия.

Конституция РФ, определяя российское государство как демократическое, закрепляет важнейшие устои демократизма, которое находит свой выход в народовластии, в принципе разделения властей на три ветви, идеологическом и политическом многообразии, а также местном самоуправлении. В Федеральном законе № 131-ФЗ, в статье 1 пишется, что «МСУ составляет одну из основ конституционного строя РФ...». В соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления.

Право населения на МСУ обеспечивается правом каждого гражданина на самостоятельное осуществление МСУ. Это право закреплено в ст. 3 федерального закона № 131-ФЗ. Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы МСУ, право равного доступа к муниципальной службе.

И, наконец, согласно ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть:

- 1) Непосредственно (т.е. путем выборов, референдумов и т.д.);
- 2) Через органы государственной власти;
- 3) Через органы МСУ.

Следовательно, МСУ – это одна из форм реализации принадлежащей ему власти.

Определение МСУ, которое характеризует ее как форму народовластия, содержится в определении Федерального закона, которые мы записали выше.

Следует отметить, что МСУ не является замкнутым для государства образованием, как бы «государством в государстве». В соответствии со ст. 123 Конституции РФ органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы в этом случае могут осуществлять контроль за их

реализацией. Однако, органам гос власти запрещается осуществлять МСУ. Значит МСУ не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, т.к. МСУ – это не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления публичной власти – власти народа. Следовательно, муниципальная власть и власть государственная - это две формы власти народа.

Итак, МСУ как форма народовластия имеет следующие основные признаки (четыре):

1. МСУ имеет особый субъект – население муниципального образования. Население - совокупность людей, постоянно или временно проживающих на определенной территории. Следовательно, субъектом местного самоуправления является совокупность граждан Российской Федерации, постоянно или временно проживающих на определенной территории и составляющих ее население.

Любое городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, а также имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления, признается в качестве муниципального образования - основной единицы местного самоуправления.

2. Местное самоуправление имеет и особый объект управления - вопросы местного значения. Прежде всего, это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Перечень вопросов местного значения дан в Главе 3 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако он не является исчерпывающим. Муниципальные образования вправе принимать на рассмотрение вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий - деятельность **самостоятельная**. Прежде всего, это проявляется в гарантируемом государством праве и возможности населения самостоятельно решать вопросы местного значения. Также, самостоятельность местного самоуправления выражается в организационной обособленности его органов в системе управления обществом и государством. Образованные населением выборные и другие органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

4. Важнейшей чертой местного самоуправления в Российской Федерации является **собственная ответственность** муниципальных образований.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, физическими и юридическими лицами по вопросам, отнесенным к их компетенции, государством. Ответственность перед населением наступает в результате потери доверия населения. Порядок ответственности перед физическими и юридическими лицами устанавливается федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

7.2. Соотношение понятий «муниципальное управление», «муниципальная власть» и «местное самоуправление».

Муниципальное управление - целенаправленное упорядочивающее воздействие органов местного самоуправления на муниципальное образование с целью

повышения уровня и качества жизни населения.

Муниципальное управление определяется следующими характеристиками (признаками):

а) муниципальное управление - конкретный вид деятельности по осуществлению местного самоуправления, имеющий функциональную и компетенционную специфику;

б) муниципальное управление - это прерогатива только органов муниципального управления;

в) муниципальное управление - в основном исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами муниципального образования;

г) муниципальное управление - подзаконная деятельность, регламентируемая муниципальным правом.

Термины «муниципальное управление» (муниципальная власть) и «местное самоуправление» по своему содержанию во многом тождественны. Однако это несколько разные понятия.

Муниципальное управление осуществляется благодаря наделенной ей властью – муниципальной властью. Термин «муниципальная власть» подчеркивает властный характер отношений, которые осуществляются на локальной (муниципальной) территории между населением муниципального образования и представителями власти. Этот термин также подчеркивает локальный характер действия власти – в пределах определенной территории (муниципального образования).

Термин «местное самоуправление» указывает на источник власти, в лице местного сообщества, и на принцип организации управления. Тем самым данный термин подчеркивает общественную природу местной власти. Термин «местное самоуправление» не указывает на локальность (замкнутость) территории, а подчеркивает лишь «местный» характер. Следовательно этот термин трактуется более широко, понимая под ним организацию и осуществление межмуниципальных связей, а также надмуниципальный уровень управления, образуемый по инициативе органов самоуправления муниципальных образований. В России в отличие от стран Европы и США нет развитых межмуниципальных связей и надмуниципального уровня управления, поэтому в нашей стране термины «муниципальное управление» (муниципальная власть) и «местное самоуправление» (местная власть) практически совпадают по значению.

Понятие “местное самоуправление” шире «муниципального управления», еще и потому, что оно включает в себя все формы реализации местного самоуправления:

- 1) МСУ как формы непосредственной демократии – когда власть предоставляется населению.
- 2) Территориальное общественное самоуправления (ТОС) – создание различных территориальных организаций, сообществ, товариществ в городе, районе, улице, во дворах.
- 3) Выборные и другие органы местного самоуправления, на которые возлагается основная повседневная работа по осуществлению муниципального управления на территории муниципальных образований.

А муниципальное управление является только частью местного самоуправления.

В целом можно утверждать, что муниципальное управление - это управленческая деятельность базирующаяся на муниципальном праве, муниципальной

службе и муниципальной собственности.

В отличие от местного самоуправления, где местное население выступает и как субъект и как объект в одном лице, в муниципальном управлении **субъектом** являются **органы местного самоуправления** (муниципального управления).

Субъект муниципального управления имеет сложную организационную структуру, представляет собой совокупность организационно-оформленных групп людей, соединенных соответствующими связями, управленческими отношениями.

В соответствии с Уставом муниципального образования могут образовываться следующие органы местного самоуправления:

- представительный орган местного самоуправления;
- главное должностное лицо муниципального образования;
- исполнительный орган местного самоуправления.

Представительный орган является ведущим в системе всех органов местного самоуправления, он именуется думой, муниципальным собранием, муниципальным комитетом или советом и т.п.

Главное должностное лицо муниципального образования, возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Исполнительный орган местного самоуправления выполняет функции оперативно-распорядительного характера, т.е. исполняет законы и решения представительного органа местного самоуправления. В системе местного самоуправления одни органы должны принимать решения, другие организовывать их исполнение. Исполнительные органы как раз и являются тем звеном цепи, на которое возложена задача по обеспечению выполнения принятых решений.

Объектом муниципального управления является **муниципальное образование**.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 8 Принципы местного самоуправления

Местное самоуправление основано на ряде принципов, под которыми понимаются обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения и формируемых им муниципальных органов.

К основным принципам местного самоуправления относятся следующие:

- 1) самостоятельность местного самоуправления;
- 2) организационное обособление местного самоуправления и его органов в системе управления государством и обществом;
- 3) взаимодействие местного самоуправления и его органов с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- 4) сочетание местных, региональных и общегосударственных интересов;
- 5) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- 6) соответствие материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- 7) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 8) обеспечение законности в деятельности местного самоуправления;
- 9) гласность деятельности местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления - один из основных принципов, он характеризует суть местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Оно призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Самостоятельность полномочий муниципальных образований ограничивается кругом вопросов местного значения. Муниципальное образование самостоятельно разрабатывает свой устав, оно также вправе иметь собственную символику. Население самостоятельно определяет организационную форму осуществления местного самоуправления, наименование и структуру его органов. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Принцип организационного обособления местного самоуправления является одним из проявлений самостоятельности местного самоуправления. В соответствии с Европейской Хартией органы местного самоуправления должны иметь широкую автономию в отношении своей компетенции, обладать полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, находящемуся в их ведении.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не допускает подчиненность одного муниципального образования другому. Должностные лица МСУ не относятся к категории государственных служащих, их деятельность является муниципальной службой.

Органы местного самоуправления обособлены не только в организационном, но и в правовом отношении. Являясь юридическими лицами (в соответствии с уставом

муниципального образования), они обладают правом на муниципальную собственность, могут от своего имени приобретать права (*имущественные и личные неимущественные*) и нести обязанности, иметь расчетный счет в банке, вести самостоятельный баланс, заключать договоры и т.д.

Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти требуется при решении вопросов правового, организационного, финансово-экономического характера.

Взаимодействие, являющееся одной из функций процесса управления, предполагает обмен информацией, планирование и осуществление совместной деятельности. Поэтому формы взаимодействия местного самоуправления и его органов с органами государственной власти могут быть достаточно разнообразны. Одной из наиболее приемлемых форм взаимодействия в данном случае является административный договор.

Местное самоуправление осуществляется, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В то же время решение задач местного самоуправления немыслимо без сочетания местных, региональных и общегосударственных интересов.

Важность обеспечения принципа сочетания местных, региональных и общегосударственных интересов связана с тем, что законодательное разграничение полномочий в области местного самоуправления между органами государственной власти федерации, органами государственной власти субъектов федерации и муниципальными образованиями не устраняет некоторых проблем между ними.

Говоря о разграничении предметов ведения на вопросы «местного значения», следует иметь в виду условный характер такого разграничения. Вопросы «местного значения» имеют местное значение лишь в том плане, что решаются на конкретной территории и данными субъектами местного самоуправления. В то же время не вызывает сомнений, что любой вопрос местного значения может быть частью общего вопроса, находящегося в ведении государства.

Для Российской Федерации характерно многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает широкий выбор организационных форм осуществления местного самоуправления. Формами прямого волеизъявления граждан названы: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход). Непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления возможно путем реализации права на народную правотворческую инициативу и права на индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы МСУ и к должностным лицам МСУ. Кроме того, местное самоуправление может осуществляться в форме территориального общественного самоуправления и в иных не противоречащих законодательству формах.

Без реализации принципа соответствия материально-финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления.

Гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, Конституция предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать

и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

В целях обеспечения данного принципа Федеральный закон №131-ФЗ гарантирует местному самоуправлению:

- обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- передачу материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных ему отдельных государственных полномочий;
- компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, занимает особое место среди конституционных принципов российской государственности. Это связано с тем, что права и свободы гражданина реализуются, прежде всего, на местном уровне, там, где непосредственно осуществляется его жизнедеятельность.

Права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Непосредственно с осуществлением местного самоуправления связаны некоторые конституционные права граждан:

- избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления;
- знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина;
- обжаловать в суде решения и действия органов местного самоуправления;
- получать бесплатно дошкольное, основное общее, среднее профессиональное образование, а также на конкурсной основе высшее образование в муниципальных образовательных учреждениях;
- получать бесплатно медицинскую помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения;
- малоимущим, иным указанным в законе гражданам, получать жилище из муниципальных жилищных фондов.

Граждане Российской Федерации имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане имеют равный доступ к муниципальной службе.

Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялись на основе закона и в рамках закона. Обязанность органов МСУ соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы является конституционной нормой. Государство обеспечивает соблюдение законности в системе местного самоуправления.

Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов федерации и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления.

Важным инструментом в обеспечении законности в деятельности местного самоуправления является суд. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления, ущемляющие права юридических и физических лиц.

Одно из ведущих мест в обеспечении законности в организации и деятельности местного самоуправления занимает общественный контроль. Общественный контроль

за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления может осуществляться в различных формах:

- ✓ обращений граждан в органы местного самоуправления и к его должностным лицам;
- ✓ отчетов депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- ✓ участия общественных наблюдателей в работе избирательных комиссий при проведении выборов депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления и др.

Важную роль в деятельности местного самоуправления играет принцип **гласности**. Реализация этого принципа позволяет обеспечить «прозрачность» органов власти и управления всех уровней, поставить их деятельность под контроль общества.

В Конституции принцип гласности находит выражение в обязательности официального опубликования законов и любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устав муниципального образования, а также нормативные акты органов и должностных лиц МСУ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Подлежат также официальному опубликованию результаты рассмотрения проектов правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления в порядке народной правотворческой инициативы. При этом само рассмотрение проектов правовых актов должно проходить на открытом заседании с участием представителей населения.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.
2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.
4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые

основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 9. Функции местного самоуправления

В самом общем понимании категория «функция» означает круг **обязанностей**, назначение, деятельность, работу, исполнение и т.п. Функции МСУ связаны с основными направлениями деятельности органов МСУ.

Применительно к любому виду социального управления принято выделять социально-целевые функции (функции-задачи) и социально-организационные функции (функции-операции). К первой группе, относят функции управления, выражающие основные направления, цель и содержание конкретной управленческой деятельности, ко второй – процессуальные функции, включающие множество действий организационного и исполнительно-распорядительного характера, совокупность которых составляет управленческий процесс.

По сути своей основные направления муниципальной деятельности составляют в большей своей части именно функции-задачи.

Главное предназначение местного самоуправления - решение вопросов жизнедеятельности населения муниципального образования. Поэтому можно выделить следующие основные **функции** (функции-задачи) местного самоуправления:

- 1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- 2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами МСУ;
- 3) обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
- 4) обеспечения удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- 5) охрана общественного порядка.

Решение вопросов местного значения непосредственно населением – главное назначение МСУ. Местное самоуправления призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения.

Условия для выполнения данной функции:

- 1) наличие выборных органов МСУ;
- 2) использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
- 3) наличие материально-финансовой базы.

Функцию управления муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления выполняют специально создаваемые для этой цели органы МСУ. Порядок управления муниципальной собственностью устанавливают представительные органы местного самоуправления.

Функция обеспечение комплексного развития территории муниципального образования заключается в принятии программ развития территории муниципального образования, их осуществлении, контроле за их исполнением. В этих целях органы МСУ:

- 1) организуют, содержат и развивают муниципальные учреждения дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- 2) обеспечивают санитарное благополучие населения;
- 3) создают и развивают соответствующие муниципальные предприятия, учреждения и организации.

Функция обеспечения удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах состоит в

организации социального и пенсионного обеспечения нуждающегося населения, а также в организации работы органов ЖКХ для удовлетворения потребностей населения, и т.д.

Функция охраны общественного порядка относится к функциям МСУ (ст. 132 Конституции РФ). В целях выполнения данной функции органы МСУ создают муниципальные органы общественного порядка и осуществляют контроль за их деятельностью.

Иной взгляд на функцию управления исходит из понимания функций местного самоуправления с точки зрения процесса этой деятельности. Любой процесс управления можно представить как набор повторяющихся в определенной последовательности функций-операций (стадий), образующих управленческий цикл. К ним относятся:

- 1) сбор и анализ информации;
- 2) выработка и принятие управленческого решения;
- 3) организация;
- 4) регулирование;
- 5) координация;
- 6) контроль и учет.

Рассмотрим кратко содержание указанных функций применительно к местному самоуправлению.

Функция **сбора и анализа информации** лежит в основе любого управленческого процесса. От полноценности и объективности собранной социальной информации, глубины ее анализа зависят обоснованность принимаемых управленческих решений, эффективность их реализации. Для муниципального управления эта функция имеет особое значение, поскольку, решая вопросы местного значения, осуществляя отдельные государственные полномочия, органы местного самоуправления исходят, прежде всего, из интересов населения.

В процессе управления одно из важнейших мест занимает такая функция, как **выработка и принятие управленческого решения**. Она является центральной в управленческой деятельности. Управленческое решение может быть правовым актом, принятым в результате местного референдума или муниципальных выборов, а также изданным органом или должностным лицом местного самоуправления. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования.

Особое внимание в управленческом процессе уделяется функции **организации**. Формы и методы организации, применяемые в муниципальной деятельности, весьма разнообразны. Во многом они совпадают с формами и методами, используемыми в государственном управлении. В муниципальной деятельности сочетаются правовые и не правовые формы, публично-правовые и частноправовые методы управления. *[В качестве специфического метода организации муниципальной деятельности может рассматриваться административный (муниципальный) договор, заключаемый органами местного самоуправления с органами государственной власти или органами местного самоуправления других муниципальных образований.]*

Важными функциями управленческого процесса являются **регулирование и координация**. Регулирование заключается в оперативном внесении изменений и дополнений в принятые управленческие решения. Координация это обеспечение согласования и взаимодействия между участниками управленческой деятельности. *[Исходя из специфики местного самоуправления, именно эти функции достаточно часто реализуются в процессе муниципального управления.]*

Управленческий цикл завершается функцией **контроля и учета**.

Применительно к местному самоуправлению она состоит в проверке качества муниципальной деятельности посредством сопоставления достигнутого уровня результатов местного самоуправления. Особенностью данной функции в муниципальной деятельности является широкое использование форм общественного контроля. Контроль за решением вопросов местного значения входит в компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления возлагается на представительный орган местного самоуправления. Население осуществляет контроль за соблюдением уставов муниципальных образований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 10. Муниципальное право как регулятор муниципальных отношений *10.1 Место муниципального права в системе российского права*

Муниципальное право - совокупность правовых институтов, объединяющих нормы муниципального права, регулирующих однородные муниципально-правовые отношения. Место муниципального права в системе российского права определяется его комплексным характером. Наиболее тесно Муниципальное право взаимодействует с **конституционным правом РФ**.

Конституционное право:

- 1) Закладывает основы для институтов мун права;
- 2) Определяет его основные принципы и цели;
- 3) Закрепляет основные права граждан, без которых невозможно осуществление местного самоуправления.

Муниципальное право тесно взаимосвязано с **финансовым, бюджетным, налоговым правом**. Федеральный закон №131-ФЗ закрепляет экономическую основу МСУ, в том числе режим местных налогов и сборов, который не должен противоречить

Налоговому кодексу РФ. Правовой основой для закрепления указанных положений является Бюджетный кодекс РФ.

Муниципальное право имеет тесную связь с **административным правом** по большому количеству вопросов. Среди которых, основными являются следующие вопросы:

- 1) Во-первых, вопросы муниципальной службы;
- 2) Во-вторых, ответственности органов МСУ и должностных лиц МСУ.

Муниципальное право соотносится с **гражданским правом** в вопросах:

- 1) Регулирования муниципальной собственности;
- 2) Регулирования деятельности муниципальных предприятий;
- 3) Защиты прав потребителей с гражданским правом.

Муниципальное право взаимодействует с **земельным правом**. Земельный кодекс РФ закрепляет основные полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений и предоставляет им право управлять и распоряжаться земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

По вопросам внешнеэкономической деятельности к муниципальным органам применяются нормы **международного частного права**.

10.2. Регулирование муниципальных отношений

Муниципальное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности органов МСУ.

Муниципальное право воздействует на общественные отношения с помощью след приемов (способов):

- 1) Предписание;
- 2) Дозволение;
- 3) Запрет.

В зависимости от преобладания способов регулирования общественных отношений, того или иного правового приема различают 2 основных метода правового регулирования:

- a) Императивный;
- b) Диспозитивный.

Преобладание способа **предписания** характерно для **императивного** регулирования.

Императивный метод регулирования – предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Юридический факт для возникновения правоотношения – властное предписание.

Преобладание способа **дозволения** – предоставляющее субъектам отношений право на самостоятельный выбор своего поведения, признающее их равенство, характерно для **диспозитивного** регулирования.

Основанием возникновения правоотношения при этом выступает договор.

Запрет – как способ юридического воздействия на поведение субъектов муниципального права, применяется и при **императивном**, и при **диспозитивном** регулировании.

Дополнительно выделяют два метода:

Метод гарантий – широко применяется, прежде всего, на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления. Имеет особое значение в

муниципальном праве РФ с учетом федеративного характера государства. Права МСУ, гарантированные Конституцией и федеральным законом № 131-ФЗ, не могут ограничиваться федеральными законами и законами субъектов федерации, устанавливающими нормы муниципального права. *Например:* Органы МСУ не входят в систему органов гос власти, и Конституция гарантирует самостоятельность МСУ в пределах его полномочий.

Метод рекомендаций. Рекомендации в адрес органов МСУ содержатся в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах органов гос власти субъектов Федерации.

В муниципальном праве в качестве основного используется **совокупность** методов правового регулирования.

10.3. Правовая основа муниципальных отношений

Правовую основу муниципальных отношений в Российской Федерации составляют нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. С учетом различных уровней правового регулирования эти акты можно разделить на четыре группы.

К **первой** группе относятся нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне: Конституция Российской Федерации и федеральные законы, государственные гарантии прав местного самоуправления. Кроме того, правовыми актами данной группы осуществляется разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления.

Основополагающая роль, которую играет Конституция Российской Федерации в правовой системе нашего государства, в полной мере проявляется и в вопросах правового регулирования местного самоуправления. Правовые нормы, касающиеся местного самоуправления, содержатся во многих статьях Конституции. Основной Закон признает и гарантирует местное самоуправление в качестве одной из форм "осуществления народом своей власти, закрепляет самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, устанавливает основы финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, определяет основные формы осуществления местного самоуправления и гарантии муниципальной деятельности.

Вторую группу образуют указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного суда Российской Федерации.

Нормативно-правовые акты данной группы существенно восполняют пробелы правового регулирования общественных отношений в области местного самоуправления.

Третью группу составляют нормативные правовые акты по вопросам МСУ, принимаемые органами государственной власти субъектов Федерации. К ним относятся конституции республик РФ, а также уставы и законы других субъектов по вопросам местного самоуправления.

Содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации положения о местном самоуправлении не должны противоречить Конституции Российской Федерации и действующим федеральным законам.

Субъекты Российской Федерации по вопросам местного самоуправления могут

принимать примерные, рекомендательные или модельные акты. Спецификой которых является то, что они получают юридическую силу только после их принятия, одобрения (возможно, в переработанном виде) представительными органами МСУ или непосредственно населением муниципальной образования.

В **четвертую** группу входят нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами МСУ или населением непосредственно. Это, прежде всего, уставы муниципальных образований и общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования.

Уставы муниципальных образований являются необходимым элементом правовой основы МСУ. В уставе указываются территориальная и финансово-экономическая основа местного самоуправления, вопросы местного значения, относящиеся к ведению МО, формы участия населения в решении вопросов местного значения, структура и полномочия органов МСУ, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, и т.д.

Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно на основе законов Российской Федерации и законов соответствующего субъекта Федерации и принимается либо представительным органом местного самоуправления, либо населением непосредственно.

Устав муниципального образования вступает в силу после официального опубликования (обнародования).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.
2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.
4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

**Лекция 11. Территориальные основы местного самоуправления.
формы участия населения в осуществлении МСУ
11.1. Понятие муниципального образования и его признаки**

Территориальные основы местного самоуправления представляют собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления (МСУ) (*т.е. формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения*).

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что границы территорий муниципальных образований городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и др. устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации. При этом допускается возможность осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях, представляющих собой несколько поселений, объединенных общей территорией.

Что же такое муниципальное образование? **Муниципальное образование** – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения, где осуществляется местное самоуправление.

Муниципальное образование может иметь любую форму территориальной организации местного самоуправления: район (уезд), город, район в городе, имеющем районное деление, сельский округ (волость, сельсовет), село, поселок, станица и т.д. При этом в основе территориальной организации местного самоуправления в настоящее время лежит, прежде всего, существующее административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации.

В нашей стране установлены следующие виды муниципальных образований:

1) Городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями).

2) Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов.

3) 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 или через выборные органы местного самоуправления которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ.

4) Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы МСУ которые осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района.

5) Внутригородская территория федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой МСУ осуществляется населением непосредственно или через выборные органы МСУ.

Признаки муниципального образования:

- 1) Наличие территории;
- 2) Собственная компетенция по решению вопросов местного значения;
- 3) Наличие собственных органов власти;
- 4) Наличие собственной символики;
- 5) Наличие устава.

11.2. Установление и изменение границ муниципального образования.

Решение вопроса установления и изменения границ муниципальных образований связано:

- a) С образованием муниципальных образований;
- b) С объединением;
- c) С преобразованием или упразднением муниципальных образований.

Порядок решения всех этих вопросов определяется **законом субъекта РФ**.

Изменение границ **муниципального образования** осуществляется законом субъекта федерации по инициативе:

- 1) Населения;
- 2) Органов МСУ;
- 3) Органов государственной власти субъекта РФ;
- 4) Федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке местного референдума. Инициатива органов МСУ, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов МСУ или органов государственной власти.

Изменение границ **муниципальных районов**, влекущее отнесение территорий входящих в их состав поселений к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений, через голосование граждан или на собраниях граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ **муниципальных районов и поселений**, не влекущее отнесения территорий входящих в их состав поселений к территориям других муниципальных районов, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами данного муниципального района.

Образование – создание нового муниципального образования (МО) на территории, на которой ранее МСУ не осуществлялось или которая являлась территорией другого МО. Решение о создании МО должно приниматься на референдуме.

Объединение – создание одного МО на территории нескольких упраздняемых МО. Решение принимается в каждом из муниципальных образований на референдуме или представительным органом МСУ.

Преобразование – объединение или разделение МО, изменение статуса МО. Осуществляется законами субъектов РФ.

Упразднение – прекращение существования МО. Оно возможно в следующих случаях:

- 1) Объединения МО;
- 2) Установления федеральным законом запрета на осуществление МСУ на данной территории.

11.3. Формы участия населения в осуществлении МСУ

Согласно Конституции РФ МСУ осуществляется в различных формах (ст. 130). В своей совокупности эти различные формы образуют единую систему МСУ, но только в рамках соответствующих муниципальных образований. Муниципальным законодательством закреплены три группы организационных форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление:

- 1) Формы непосредственной демократии;
- 2) Выборные и иные органы МСУ;
- 3) Формы участия населения в осуществлении МСУ.

Формы непосредственной демократии. Непосредственная демократия в системе МСУ осуществляется посредством различных форм прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в МО.

Выделим следующие основные формы прямой демократии на местном уровне:

- a) сход, собрание граждан;
- b) местный референдум;
- c) муниципальные выборы;
- d) правотворческая инициатива граждан;
- e) публичные слушания.

Здесь необходимо отметить некоторые особенности данной формы участия населения в МСУ:

Во-первых, формы непосредственного осуществления МСУ касаются всей территории соответствующего МО и всех граждан, проживающих на ней. Отсюда, если в малочисленных МО, вполне возможна реализация прямого волеизъявления граждан через собрание или сход, то в городах и других крупных муниципальных образованиях более приемлемой является такая форма как публичные слушания граждан (конференции), местный референдум, то есть определенное представительство граждан от внутригородских образований (районов, других поселений).

Во-вторых, собрания, сходы и конференции граждан как непосредственные формы осуществления населением местного самоуправления в рамках определенных муниципальных образований, не следует путать с аналогичными по названию формами территориального общественного самоуправления (см. ниже), то есть собраниями, сходами и конференциями граждан по их месту жительства (улица, дом, квартал, микрорайон и т.п.), с помощью которых жители указанных микротерриторий осуществляют свои собственные инициативы, но не местное самоуправление.

В-третьих, в случаях, когда на территории тех или иных (как правило, малочисленных) МО не образуется выборный представительный орган местного самоуправления, его полномочия осуществляются собранием или сходом граждан данного муниципального образования. В этом случае собрание или сход граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Порядок созыва и проведения собрания, схода или публичных слушаний граждан, принятия и изменения их решений, пределы их компетенции устанавливаются Уставом муниципального образования.

Выборные и иные органы МСУ. Подробно этот вопрос мы рассмотрели на предыдущих лекциях.

Формы участия населения в осуществлении МСУ. Существуют следующие формы:

- a) голосование по отзыву депутата;
- b) территориальное общественное самоуправление;
- c) опрос граждан.
- d) обращение граждан в органы МСУ.

Особое внимание следует уделить территориальному общественному самоуправлению (ТОС).

Под **территориальным общественным самоуправлением** понимается самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования (*территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях*) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые ими органы ТОС.

Здесь можно сделать несколько выводов:

Во-первых, ТОС *не является* муниципальным управлением (*или самоуправлением*). Его деятельность носит общественный характер, тогда как муниципальное управление - это властная деятельность, имеющая правовую юридическую значимость.

Во-вторых, - это форма участия населения отдельных микротерриторий муниципального образования в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, участие в осуществлении местного самоуправления далеко не равнозначно осуществлению местного самоуправления.

В-третьих, ТОС населения функционирует под контролем органов местного самоуправления, что прямо закрепляется уставом соответствующего муниципального образования.

ТОС осуществляется населением как непосредственно (*то есть путем созыва собраний, сходов, конференций граждан, проживающих на отдельных микротерриториях муниципального образования*), так и через образуемые на этих собраниях органы ТОС:

- ✓ советы,
- ✓ комитеты микрорайонов,
- ✓ жилых комплексов,
- ✓ домов,
- ✓ улиц,
- ✓ кварталов и т.п.

В соответствии с Уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами. Порядок организации и осуществления ТОС определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными актами органов местного самоуправления.

Некоторые определения понятий, использованные в данной лекции:

Публичные слушания – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей МО. Инициаторами публичных слушаний могут выступать:

- 1) Население;
- 2) Представительный орган МО;
- 3) Глава МО.

Жители должны быть заранее оповещены о времени и месте проведения публичного слушания и ознакомлены с проектом муниципального правового акта.

Местный референдум - это высшая непосредственная форма муниципальной

демократии; это голосование граждан, проживающих на территории соответствующего МО, по наиболее важным вопросам местного значения.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане РФ, проживающие на территории МО, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти или органами МСУ.

Наряду с референдумом высшей непосредственной формой народовластия являются выборы, в том числе и муниципальные выборы. **Муниципальные выборы** - это выборы депутатов представительных органов МСУ, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Правотворческая инициатива граждан – право граждан, проживающих на территории МО, разработать и внести на рассмотрение соответствующего органа МСУ проект правового нормативного акта по вопросам местного значения. Орган местного самоуправления обязан принять данный проект, рассмотреть его по существу на открытом заседании с участием представителей населения.

Опрос граждан проводится на всей территории МО или на его территории для выявления мнения населения.

Граждане имеют право на **индивидуальные и коллективные обращения в органы МСУ**. Должностные лица МСУ обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы МСУ в течение 1 месяца.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В. Гимазова; Под ред. Н.А. Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. : Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 12. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Финансово-экономическая основа местного самоуправления является непременным условием эффективности муниципальной деятельности. Она обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служит удовлетворению потребностей населения.

С точки зрения муниципального права, **финансово-экономическая основа местного самоуправления** представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения МО.

Финансово-экономические основы МСУ составляют:

- 1) Муниципальная собственность;
- 2) Местные финансы;
- 3) Государственная собственность, переданная в управление органам МСУ.

Муниципальной собственностью признается имущество, принадлежащее (на праве собственности) городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с государственной, частной и иными формами собственности.

В состав муниципальной собственности входят:

- 1) Средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды,
- 2) имущество органов местного самоуправления,
- 3) муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности,
- 4) муниципальные предприятия и организации,
- 5) муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации,
- 6) муниципальные жилищные фонды и нежилые помещения,
- 7) муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, непосредственно население.

Местные финансы это совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

К ним относятся:

- 1) средства местного бюджета;
- 2) государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;
- 3) муниципальные внебюджетные средства;
- 4) финансовые ресурсы предприятий, учреждений, находящихся в муниципальной собственности;
- 5) средства, мобилизуемые на финансовом рынке (ссуды, займы, кредиты).

Местный бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Наличие собственного местного бюджета является необходимым условием

существования любого муниципального образования. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами МСУ самостоятельно, с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ.

Бюджет состоит из доходных и расходных частей.

Доходную часть местных бюджетов составляют:

- 1) собственные доходы;
- 2) финансовая помощь (дотации, субвенции, средства фонда финансовой помощи муниципальных образований);
- 3) средства по взаимным расчетам.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- 1) доходы от местных налогов и сборов;
- 2) доходы от региональных налогов и сборов;
- 3) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 4) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней;
- 5) доходы от имущества, находящиеся в муниципальной собственности;
- 6) штрафы и т.д.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Местные налоги – это налоги и сборы, устанавливаемые органами местного самоуправления. Их перечень устанавливается законодательством РФ о налогах и сборах.

Согласно налоговому кодексу РФ (ст. 15) к местным налогам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество с физических лиц;

Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ. Органы МСУ ведут реестр расходных обязательств муниципальных образований.

Расходная часть местных бюджетов определяется предметами ведения муниципальных образований и включает расходы на решение вопросов местного значения, реализацию планов и программ социально-экономического развития территории. Кроме того, в расходной части местных бюджетов предусматривается финансирование отдельных государственных полномочий.

Финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, должны ежегодно предусматриваться соответственно в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов Федерации.

Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами МСУ в качестве компенсации средств. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Органы МСУ представляют в органы государственной власти отчеты об исполнении местных бюджетов.

Финансово-экономические основы МСУ закрепляются Федеральными законами: «О финансовых основах МСУ», «Об общих принципах организации МСУ в РФ». Указанные акты определяют:

- 1) основные принципы организации местных финансов;
- 2) источники формирования и направления использования финансовых ресурсов МСУ;
- 3) основы бюджетного процесса в МО;
- 4) взаимоотношения органов МСУ с финансовыми институтами;
- 5) гарантии финансовых прав органов МСУ.

Органы гос. власти содействуют развитию финансово-экономических основ МСУ. В этих целях они в соответствии с законом:

- 1) оказывают методическую помощь органам МСУ в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;
- 2) регулируют законами порядок передачи объектов гос. собственности в муниципальную;
- 3) передают органам МСУ материальные и финансовые средства, необходимые им для осуществления отдельных гос. полномочий;
- 4) участвуют в решении местных задач через целевые федеральные и региональные программы;
- 5) компенсируют местному самоуправлению дополнительные расходы, возникающие в результате решений, принятых органами государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.
2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.
4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 13. Система органов МСУ

13.1. Система органов местного самоуправления

Государство, признавая самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется

гражданами, образующими местное сообщество в пределах городских, сельских поселений, территорий кварталов, улиц, домов и других мест жительства с учетом исторических и иных местных традиций. При отсутствии сформировавшегося местного сообщества и органов местного самоуправления на определенной территории осуществляется местное государственное управление.

Система органов местного самоуправления представляет собой совокупность организационных форм и политико-правовых институтов прямого волеизъявления жителей данной территории, а также выборных и других органов, реализующих его функции. К органам местного самоуправления относятся: а) непосредственные - собрания, сходы граждан, на которых прямым волеизъявлением большинства жителей решаются местные вопросы (они проводятся в небольших населенных пунктах, где для этого не образуются представительные органы); б) представительные - те, которые избираются непосредственно населением и которые могут именоваться муниципальным собранием, комитетом, думой и т.д.; в) исполнительные - главы местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.д.), избираемые населением или представительным органом. Могут также образовываться и органы территориального общественного самоуправления: советы микрорайонов, уличные, домовые комитеты, союзы, ассоциации органов местного самоуправления и т.д.

Муниципальные органы являются основным звеном в системе местного самоуправления. Они организуют исполнение законов и других правовых актов государства, оказывают содействие государственным органам, расположенным на их территории, координируют деятельность органов территориального общественного самоуправления. Муниципальные органы - это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми ответственны за осуществление своих полномочий. По российскому законодательству муниципальные органы - это избираемые органы самоуправления, организованного как в городах, так и сельской местности. Хотя в некоторых странах (например, в США) муниципальными именуется только органы городского самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления обеспечивают учет интересов населения в решении вопросов, непосредственно относящихся к условиям жизни на определенной территории, способствуют более гибкому учету местной специфики. Будучи органами волеизъявления граждан, они являются субъектами властно-управленческой деятельности на локальном уровне, наиболее приближенном к повседневным нуждам людей. Они предстают важнейшим институтом демократии, поскольку являют собой проявление свободы граждан и механизм реализации их права участвовать в управлении общественными делами. К их ведению относятся: принятие устава муниципального образования, утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, порядка распоряжения собственностью и другие наиболее важные функции.

Администрация муниципального образования обычно имеет структуру, состоящую из аппарата небольших подразделений (имеются в виду департаменты, управления, отделы, комитеты, комиссии), где должностные обязанности исполняют муниципальные служащие.

Глава местного самоуправления руководит деятельностью местной администрации, структура которой во многом зависит от вида населенного пункта, размеров территории, численности населения и др. Он является высшим должностным лицом местного самоуправления и с помощью структурных подразделений администрации осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия.

В организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу. Принципиальное отличие органов местного самоуправления от государственных - в их природе и значении: они более тяготеют к гражданскому обществу, общественному управлению. Государство устанавливает лишь правовые нормы функционирования местного самоуправления, а полем реализации управленческих функций предстает преимущественно гражданское общество. Формирование органов местного самоуправления, их структура и принципы взаимоотношений с институтами государственной власти находятся в зависимости от формы национально-государственного устройства и исторических традиций. По мере развития демократических начал в строительстве правового государства и становления экономически состоятельного гражданского общества центр тяжести в управлении будет смещаться в сторону местного самоуправления.

Целям гармонизации деятельности органов местного самоуправления должны служить единство базовых начал их организации и функционирования: суверенное право на издание коммунальных уставов, регулирование вопросов землепользования, строительства, распоряжения промышленными объектами местного значения и т.п.; кадровая суверенность как право самостоятельного найма персонала, сотрудников местной администрации, проведение кадровой политики, свободной от прямого влияния органов государственной власти; право на организацию управления по своему усмотрению и под свою ответственность в пределах установленных полномочий; налоговая суверенность как право взимать муниципальные налоги и сборы; финансовая состоятельность ведения собственного бюджета; взаимодействие с органами государственной власти. Общие принципы местного самоуправления, изложенные в Европейской хартии о местном самоуправлении, закрепляют положение о том, что его органы составляют одну из основ любого демократического строя и их осуществление обеспечивается эффективным, приближенным к человеку управлением.

В основу местного самоуправления Российской Федерации положены следующие принципы; самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения; организационное обособление в системе управления обществом и государством; многообразие организационных форм (так, избираемые населением самостоятельно на основе общефедеральных принципов с учетом местных условий органы различаются по структуре и формам осуществления местного самоуправления в малых городах и селах, на территории района крупного мегаполиса и т.д.); соразмерность полномочий материально-финансовым ресурсам, что предполагает наличие достаточной экономической базы; ответственность органов и должностных лиц перед избравшим их населением.

Среди наиболее общих функций местного самоуправления выделим следующие: а) обеспечение участия населения в решении местных дел; б) управление муниципальным хозяйством, финансовыми средствами, решение вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельное формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; в) обеспечение развития территории, ее экономической инфраструктуры; г) предоставление населению социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услуг; д) охрану общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории (эти задачи выполняют органы местной милиции, общественной безопасности во взаимодействии с государственными правоохранительными органами); е) защиту интересов и прав местного самоуправления, гарантированных федеральным законодательством (органам

государственной власти запрещено ограничивать права местного самоуправления, вторгаясь в его компетенцию).

Итак, право на местное самоуправление - это естественное право, однако самоуправляющиеся единицы не являются государством в государстве. В интересах целостности государства, обеспечиваемой в том числе и осуществлением власти через систему государственных и муниципальных органов, должны действовать механизмы эффективного взаимодействия государственного и муниципального управления.

13.2. Классификация органов МСУ

№	Наименование классификации	
	Характеристики 1-го типа	Характеристики 2-го типа
1.	По способу образования	
	Выборные – те, которых выбирают.	Назначаемые, нанимаемые – создаются (формируются) по мере необходимости и могут подразделяться на основе назначений (местная администрация) и на добровольной основе (например: комиссия в представительном органе).
2.	По назначению (степени специализации)	
	Органы общего назначения (с широкой специализацией) - это те органы, деятельность которых распределяется на все сферы МСУ (или их большую часть). Например: очевидно, сто функционирование финансовых и бюджетных органов в прямой зависимости находится деятельность практически всех остальных органов МСУ.	Органы специального назначения (с узкой специализацией) – занимающиеся узким направлением. Например: органы управления образованием, здравоохранением, жилищным строительством, и т.д.
3.	По предмету ведения	
	Органы, решающие вопросы местного значения	Органы, решающие одновременно вопросы государственного значения. В некоторых случаях государственные полномочия целесообразно выполнять на местах.
4.	По способу принятия решений	
	Коллегиальные. Наиболее важные вопросы для муниципального образования принимаются коллегиально.	Единоначальные. Большинство вопросов приходится принимать на основе единоначалия. Это в основном текущие – оперативные вопросы.
5.	По типу исполняемых функций:	
	Проектная функция (представляет интересы населения) – ей соответствуют представительные органы. Представление интересов заключается в их выявлении, решении и принятии правовых актов.	Программная функция (реализовывает интересы населения) – ей соответствуют исполнительные органы. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов МСУ.

13.3. Модели организационных структур МСУ

Все существующие модели организационных структур МСУ основываются на трех **вариантах распределения полномочий** местного сообщества:

1) Непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенции представительного органа и выборного должностного лица;

2) Все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа;

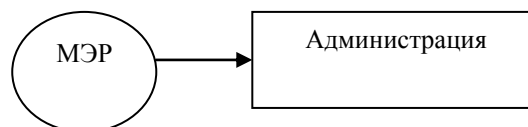
3) Все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории.

Далее при описании моделей будем использовать следующие наименования: Глава муниципального образования – «мэр», представительный орган МСУ – «совет», местная администрация – «администрация».

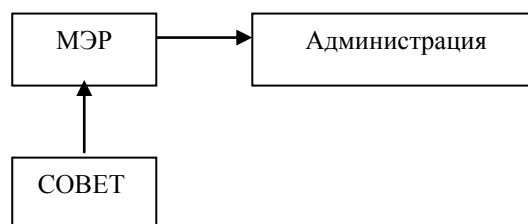
Модель **«сильный мэр – совет»** характеризуется тем, что мэр самостоятельно и единолично осуществляет руководство администрацией (либо назначает руководителя администрации - управляющего). В том числе формирует ее кадровый состав. В этой модели мэр избирается всем населением, обладает правом отлагательного вето на решения совета, организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето мэра квалифицированным большинством. Механизмом досрочного прекращения полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей является голосование жителей МО.

Схема №1. Модель «сильный мэр-совет»



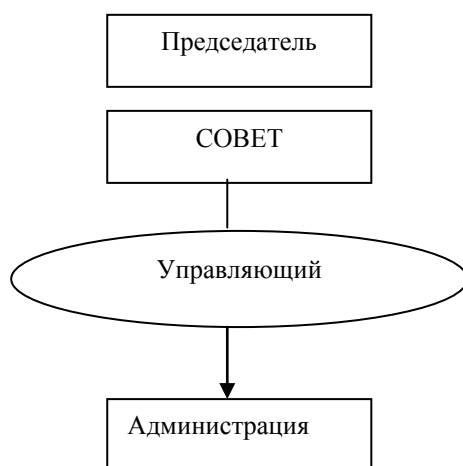
Модель **«слабый мэр - совет»** отличается от предыдущей обязательностью получения мэром согласия совета на назначение и увольнение должностных лиц администрации и на принятие отдельных правовых актов. В этой модели мэр, как правило, избирается из числа депутатов совета. Он подконтролен и подотчетен совету, вследствие сего не имеет право вето, пределы его самостоятельности в руководстве администрацией ограничены решениями совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

Схема №1. Модель «слабый мэр-совет»



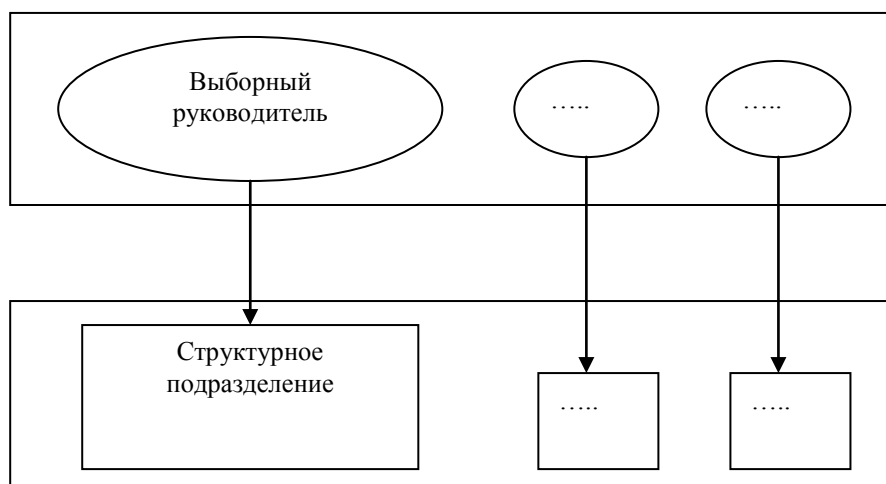
В модели «**совет - управляющий**» должность мэра не предусматривается. Организация деятельности совета осуществляется избираемым из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий по руководству администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

Схема №1. Модель «совет-управляющий»



Модель «**комиссия**» основана на выборности целого ряда должностных лиц МСУ и сочетании представительных и исполнительных функций. При этом избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица.

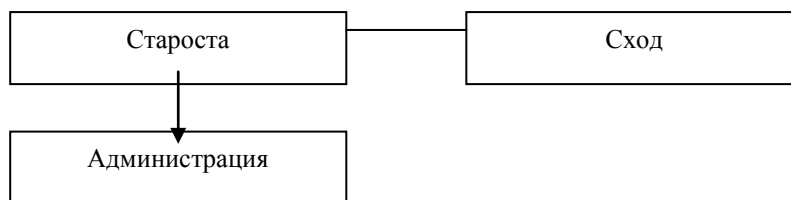
Схема №1. Модель «комиссия»



Модель «**староста - сход**». Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который и осуществляет полномочия всех органов МСУ, за исключением

местного бюджета, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, назначается или выбирается казначей (бухгалтер).

Схема №1. Модель «староста-сход»



СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.
2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.
4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 14. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления. гарантии и ответственность местного самоуправления

14.1. Предметы ведения местного самоуправления

Предметы ведения местного самоуправления являются обязательным элементом правового статуса каждого муниципального образования. Они определяют, прежде всего, те области жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция.

Конституция РФ и муниципальное законодательство относят к предметам ведения местного самоуправления вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия.

Можно выделить следующие вопросы местного значения:

1. Вопросы организационно-правового обеспечения прав граждан на осуществление местного самоуправления.

В целях создания организационно-правовых условий участия населения в МСУ

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» наделяет муниципальные образования следующими полномочиями: принимать и вносить изменения в свои уставы, осуществлять контроль за их соблюдением; определять формы, порядок и гарантии непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения; образовывать выборные и иные органы местного самоуправления, определять их структуру и полномочия; проводить выборы депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления; определять условия и порядок организации муниципальной службы.

2. Вопросы управления муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления, обеспечения комплексного развития территории муниципального образования.

Вопросами местного значения в этой области муниципальной деятельности являются: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; управление местными финансами; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; решений других финансовых вопросов местного значения; осуществление хозяйственной деятельности; создание и управление муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями; комплексное социально-экономическое развитие территории муниципального образования; координирование участия предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования; осуществление внешнеэкономической и иной предусмотренной законом деятельности.

3. Вопросы обеспечения удовлетворения потребностей населения в коммунально-бытовых, социально-культурных и других жизненно важных услугах.

Учитывая основное предназначение местного самоуправления - создание условий жизнедеятельности населения, эта группа вопросов самая обширная. В нее входят:

- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

- регулирование, планировки и застройки территорий муниципальных образований; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений; обеспечение населения услугами связи;

- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-тепловодоснабжения и канализации; организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

- обеспечение населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальном образовании;

- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов.

4. Вопросы охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности на территории муниципального образования.

Принято считать, что общественный порядок - это определенная система отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения правовых и не правовых норм, регулирующих поведение людей в общественных местах. Общественный порядок можно рассматривать и как качество (свойство) социальной системы, совокупность упорядоченных связей и публичных отношений, в которой обеспечиваются нормальные условия жизнедеятельности людей в обществе. Применительно к местному самоуправлению общественный порядок является важнейшим условием жизнедеятельности населения муниципального образования.

В ст. 132 Конституции РФ среди наиболее важных вопросов местного значения названа задача осуществления охраны общественного порядка. В настоящее время основную роль в охране общественного порядка на территории муниципального образования играет милиция общественной безопасности (местная милиция), которая входит в систему органов внутренних дел РФ.

Основными задачами милиции общественной безопасности являются обеспечение безопасности личности, общественной безопасности; охрана собственности, общественного порядка; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; и т.д.

С общественным порядком тесно связана общественная безопасность, под которой понимается система отношений, складывающихся в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровью граждан и их имуществу. Муниципальное законодательство закрепляет за местным самоуправлением решение вопросов обеспечения противопожарной безопасности, являющейся составной частью системы общественной безопасности. В этих целях органам местного самоуправления предоставлено право на организацию муниципальной противопожарной службы. Она руководствуется в практической работе Федеральным законом «О пожарной безопасности».

5. Участие в решении вопросов природопользования и природоохраны. В соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Важную роль в этом деле играют органы местного самоуправления, которые обладают широким кругом полномочий в данной области.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления осуществляют контроль за природопользованием и участвуют в охране окружающей среды.

Перечень вопросов местного значения, содержащийся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», не является исчерпывающим. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами

субъектов Российской Федерации.

Органы МСУ самостоятельно решают вопросы местного значения. Границы их самостоятельности определяются объемом полномочий, которыми обладают муниципальные образования.

Государство признает за муниципальными образованиями определенную совокупность полномочий, необходимую для решения вопросов местного значения, реализации задач и функций местного самоуправления.

Полномочия местного самоуправления – это закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования.

Полномочия местного самоуправления можно разделить на две группы:

1. **Собственные** полномочия местного самоуправления, т.е. те полномочия, которые признает за муниципальными образованиями государство и которые обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

2. **Отдельные государственные** полномочия, реализация которых подконтрольна государству.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Наделение полномочиями может осуществляться в формах передачи или делегирования. Передача – это способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органа местного самоуправления. Делегирование – предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления одновременно, на определенный срок или бессрочно.

14.2. Гарантии и ответственность местного самоуправления

Гарантии МСУ – система условий и средств, обеспечивающих осуществление МСУ и реализацию прав граждан РФ на местное самоуправление. Гарантии МСУ закреплены законодательством и содержатся в Конституции РФ и федеральном законе «Об общих принципах организации МСУ в РФ».

Гарантии МСУ делятся на: общие и специальные (юридические) гарантии.

Общие гарантии не всегда закрепляются юридически:

- 1) Экономические;
- 2) Социально-политические;
- 3) Социальные;
- 4) Духовные.

Экономические гарантии МСУ – экономическая свобода общества. В основе этой гарантии лежат:

- a) Принцип свободы экономической деятельности;
- b) Принцип разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность;
- c) Принцип их равной правовой защиты и т.д.

Дадим краткую характеристику вышеуказанных принципов.

Социально-политические гарантии МСУ – социальные условия и политико-

правовой режим государства:

- a) Система гос. власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами гос. власти;
- b) Народовластие;
- c) Самостоятельность МСУ в пределах его полномочий;
- d) Полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина.

Духовные гарантии МСУ:

- a) Система духовных ценностей и ориентаций деятельности человека и общества в целом;
- b) Уровень культуры, правосознания в обществе.

Специальные гарантии – правовые средства обеспечения деятельности МСУ.

Подразделяются на группы:

- 1) Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность МСУ;
- 2) Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность МСУ;
- 3) Судебные гарантии и иные формы юридической защиты МСУ.

Более подробно рассмотрим первые две группы гарантий, так как они представляют собой гарантии, обеспечивающие самостоятельность МСУ.

Первую группу составляют гарантии, закрепляемые законодательством о МСУ организационных основ МСУ, принципы определения компетенции органов МСУ.

Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность МСУ:

- 1) Конституционное положение (ст. 12 Конституции РФ): «органы МСУ не входят в систему органов гос. власти»;
- 2) Самостоятельность определения населением структуры органов МСУ;
- 3) Организационная самостоятельность местного самоуправления;
- 4) Собственная компетенция органов МСУ;
- 5) Собственная символика МО и т.д.

Вторую группу – гарантии, закрепляемые за органами МСУ материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны функциям и полномочиям органов МСУ.

Система гарантий финансово-экономической самостоятельности МСУ основывается на двух аспектах:

- 1) Муниципальная собственность как одна из признаваемых законом форм собственности защищается государством;
- 2) Право управления и распоряжения муниципальной собственностью принадлежит исключительно МО – муниципальные органы вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом:
 - a) возможность создания органами МСУ муниципальных коммерческих и некоммерческих организаций;
 - b) обязанность органов государственной власти передавать необходимые финансовые средства для реализации органами МСУ делегированных им полномочий и компенсировать дополнительные расходы;
 - c) самостоятельность органов МСУ при формировании, утверждении и исполнении местного бюджета;

Целевое назначение гарантий – обеспечить правовыми средствами:

- 1) Организационную и материально-финансовую самостоятельность органов МСУ в решении вопросов местного значения;

- 2) Защиту прав МСУ и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.

Муниципальное законодательство (Конституция РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ) предусматривает не только систему гарантий местного самоуправления, но и устанавливает **ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.**

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Основания, виды, порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами МО.

В качестве одного из видов данной ответственности предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления. Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции, федеральных законов, законов субъекта Федерации, устава МО. Органы и должностные лица МСУ несут ответственность также за осуществление отдельных государственных полномочий.

Муниципальное законодательство устанавливает механизм государственно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Он предусматривает судебный порядок установления нарушения законности и судебный порядок признаний несоответствия деятельности органа и выборного должностного лица МСУ муниципальному законодательству, что является основанием для рассмотрения представительным органом государственной власти субъекта Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа или выборного должностного лица МСУ.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами вытекает из гражданско-правовых отношений, которые могут возникать между ними, и наступает в порядке, установленном муниципальным законодательством, а также уставами МО.

Должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность за нарушение конституционных прав граждан избирать и быть избранными в эти органы. За данное правонарушение виновное должностное лицо может быть привлечено к административной или уголовной ответственности

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.
2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М.

:Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 15. Обеспечение законности в государственном управлении.

15.1. Законность в деятельности органов исполнительной власти.

Понятие законности и способы ее обеспечения

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции России органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, а в соответствии с ч. 1 той же статьи законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны. Соблюдение Конституции и законов и соответствие всех других издаваемых нормативно-правовых актов действующему законодательству составляют сущность законности. Наряду с законностью эффективности управления служат дисциплина и целесообразность, присущие управленческой деятельности. Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт. Во-первых, это общеобязательность законов для всех юридических и физических лиц, находящихся на территории России независимо от каких-либо обстоятельств и личных качеств. В этом проявляется верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Во-вторых, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории РФ. Это необходимо для успешного, слаженного взаимодействия звеньев исполнительной власти, как между собой, так и с гражданами. В-третьих, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Целесообразность означает соответствие деятельности органов исполнительной власти, должностных лиц тем целям, которые поставлены перед ними законами и подзаконными актами (так как не всегда четко определяются конкретные действия и условия осуществления тех или иных норм). Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения в обществе, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах закона и на основе норм права. Правоприменительная деятельность основывается на требованиях общих норм закона, а поэтому должна им соответствовать. В-четвертых, неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой - само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности. В-пятых, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования,

реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность. В-шестых, законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение. Цель деятельности по обеспечению законности и дисциплины:

- недопущение в деятельности органов исполнительной власти нарушений тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах;
- своевременное и оперативное выявление нарушений, их пресечение и устранение;
- установление причин и условий, способствующих нарушениям в деятельности органов исполнительной власти;
- привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины;
- разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют экономические, политические, организационные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти. Обеспечение законности возлагается на различные органы как в качестве их основной деятельности (суды, прокуратуру, государственные инспекции и др.), так и в качестве дополнительной функции. Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений, предприятий, учреждений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными. Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса.

Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Дисциплина означает точное исполнение требований законов, иных нормативных правовых актов управляемыми и управляющими субъектами (т.е. совершенствуется под действием правовых норм). Законность является базой, на основе которой формируется дисциплина, и одновременно способом ее защиты. В то же время без дисциплины невозможна законность. В целях укрепления законности и дисциплины органами исполнительной власти проводится разнообразная работа: совершенствование системы органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры. Также действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. Это — контроль, надзор и обжалование (реализация права жалобы).

15.2. Контроль как способ обеспечения законности

Обобщенно контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Основные принципы контроля следующие: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Сущность контроля заключается: » в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; » в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; » в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; » в выявлении причин и условий, способствующих правонарушению; » в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками: ~ между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности. ~ объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда — необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий. ~ контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого. ~ в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения. Контроль может осуществляться путем: - проверки исполнения - что и как сделано для реализации положений правовых предписаний. Кроме того, проверка исполнения может выступать как элемент повседневной деятельности ОИВ, если в его компетенцию включена обязанность наблюдения за исполнением решений, указаний, предписаний подчиненными органами или должностными лицами; - осуществления надзорной деятельности: общей (прокурорский) и административной (уполномоченными органами государственной власти в отношении соблюдения действующих в сфере управления специальных норм, правил); осуществляется в отношении объектов, которые организационно не подчинены органам надзора. Формы контрольной деятельности весьма разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы

проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам. В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный, текущий и последующий.

Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы — внутренним, когда проверка осуществляется собственными силами министерства, ведомства, учреждения. В зависимости от характера полномочий государственных органов различают: • контроль, осуществляемый органами представительной власти; • контроль, осуществляемый органами исполнительной власти (общей, межотраслевой и внутриведомственной компетенции). В зависимости от содержания государственный контроль подразделяется на: ♦ общий (охватывает всю деятельность подконтрольных объектов); ♦ специальный (осуществляется по какому-либо вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта, например, проверка исполнения конкретного управленческого решения).

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц. Субъектами такого контроля являются общественные объединения граждан (политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия. Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы. Общественные объединения, действующие согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г., наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В частности, они участвуют в формировании органов исполнительной власти и выработке их решений; представляют и защищают свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносят предложения в органы государственной власти. Особо важна роль профсоюзов. Согласно Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г., они имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, требовать от них устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок сообщить профсоюзу о результатах рассмотрения требования и принятых мерах. Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, наделяя их соответствующими полномочиями. Профсоюзные инспектора труда, в частности, вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности для проведения проверок соблюдения законодательства о труде, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения. В случае нарушения

законодательства о труде профсоюзы вправе обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры. Контрольные функции выполняют также общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), создаваемые гражданами на добровольной основе. Эти объединения, согласно Федеральному закону от 9 января 1996 г., содержащему новую редакцию Закона «О защите прав потребителей», в частности, вправе: ♦ участвовать в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг) и соответствующих стандартов, а также проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей; ♦ проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания; ♦ совместно с федеральными органами исполнительной власти участвовать в осуществлении контроля за применением регулируемых цен, вносить им предложения о мерах по повышению качества и изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, и привлечению виновных к ответственности; ♦ обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей; ♦ обращаться в суды для защиты прав потребителей. Контрольные полномочия в сфере исполнительной власти выполняют и некоторые другие общественные организации. Например, в Москве, Нижнем Новгороде и других крупных городах возрождаются добровольные народные дружины. Воссоздаются общественные пункты охраны порядка. Появились казачьи дружины, социально-профилактические центры, объединения собственников по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта. Федеральным законом «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. ряд прав по контролю за деятельностью органов исполнительной власти предоставлен гражданам и общественным организациям в области экологической экспертизы. Они имеют право: выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории; получать от специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы информацию о результатах ее проведения. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов. Она осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

15.3. Надзор как способ обеспечения законности.

Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Надзор как способ обеспечения законности в сфере исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. Оценка деятельности поднадзорного объекта

дается только с точки зрения законности, но не целесообразности, т. е. при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного не допускается. Основными чертами надзора являются:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены;
- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц;
- в соответствии с действующим законодательством органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Различаются две организационные формы надзора в сфере управления: » надзорная деятельность руководителей органов, а также создаваемых ими комиссий, не являющаяся для них основным видом работы и осуществляемая эпизодически, чаще всего на основе поступивших к ним заявлений, жалоб, дел; » надзор, который осуществляется специальными ведомствами и службами, органами, для которых такая функция является главной или важнейшей (например, система государственных комитетов санитарно-эпидемиологического надзора, Государственный антимонопольный комитет и др.). Деятельность органов надзора надведомственна (распространяется на все поднадзорные объекты независимо от ведомственной принадлежности).

Различаются два вида надзора: прокурорский и административный. Обжалование решений органов исполнительной власти Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти. Согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Каждый гражданин вправе обратиться в суд в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.). Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Выступая в личном качестве как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности. Конституцией РФ установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными _ законом (ч. 2 ст. 45), что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Жалобы — это обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод. Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы. Благодаря правовой основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти. Одновременно жалобы — важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Они являются эффективным инструментом противодействия бюрократизму, коррупции, должностным злоупотреблениям и правонарушениям. Обращающиеся с жалобами должны получать обоснованные ответы, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны срочно вмешаться и обеспечить соблюдение закона, восстановление нарушенных прав. Существуют два порядка рассмотрения и

разрешения жалоб граждан — административный и судебный. В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое количество жалоб граждан по поводу различных нарушений их прав. Указом Президента от 3 апреля 1997 г. было утверждено Положение об Управлении Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан. Оно призвано анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента, Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представлять необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов обращений граждан. В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов РФ при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного РФ в этом суде. Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом, как правило, в отсутствие жалобщика, к тому же часто сотрудниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому обоснованные жалобы нередко остаются без удовлетворения, а виновные в этом должностные лица безнаказанными. Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы-иска повышаются. Однако судебному разрешению вопроса может предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом, что создает возможность быстро исправить ошибку, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению государственных служащих к применяемым административным решениям. В суде гражданин выступает не в роли просителями, а в качестве истца, равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко еще в стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допущенные нарушения прав гражданина. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.) предусматривает, что каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

- › нарушены права и свободы гражданина;
- › созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- › незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Суды общей юрисдикции рассматривают

жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования (например, КоАП). Гражданин вправе обратиться с жалобой по поводу нарушения его прав и свобод либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или ответ не получен в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд. Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). Для обращения в суд с жалобой установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц — со дня получения гражданином письменного уведомления органа исполнительной власти об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу или должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу. Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

2. Контрольные полномочия государственных органов

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля. Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля: › президентский контроль; › контроль органов законодательной (представительной) власти; › контроль органов исполнительной власти; › судебный контроль.

Контрольные полномочия Президента РФ

Контрольные полномочия Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти. Контрольные полномочия Президента РФ осуществляются в двух формах: - непосредственный контроль: подбор и расстановка кадров на федеральном уровне; контроль принимаемых Правительством РФ решений путем председательствования на его заседаниях, отмены противоречащих Конституции РФ постановлений и распоряжений; руководство рядом ФОИВ (напр., МВД, ВС и др.); - через соответствующие президентские структуры:

Администрацию Президента РФ (контроль и проверка исполнения ФЗ, указов и распоряжений Президента РФ), Главное контрольное управление (может образовывать комиссии для проведения проверок и принятия в их ходе мер по оперативному устранению нарушений; результаты проверок в необходимых случаях направляют в органы прокуратуры, МВД, ФСБ); - через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (организация контроля за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти в округе, реализация кадровой политики Президента РФ). Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Президент вправе в случае противоречия действующему федеральному законодательству: = отменять постановления и распоряжения Правительства РФ; = приостанавливать действие актов высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Контрольные полномочия органов законодательной власти Этот вид контроля регламентирован Конституцией РФ в ст. 102, 103. Существует механизм контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента Конституции и законам РФ. Государственная Дума обладает следующими контрольными полномочиями, осуществляемыми в различных формах: » дает согласие на назначение Председателя Правительства, решает вопрос о доверии ему, назначает или освобождает Председателя ЦБ. Например, Счетная палата РФ осуществляет финансовый контроль Федерального Собрания; » выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности в случаях, предусмотренных в ст. 93; » формой контроля за исполнительной властью является рассмотрение и утверждение Парламентом РФ представляемого Правительством бюджета РФ; » запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов; » назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (п. «м» ст. 83 Конституции). Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Задачами Счетной палаты являются: - организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности; - оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов; - финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти; - анализ отклонений от показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса в целом; - контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России и иных финансово-кредитных учреждениях; - регулярное представление Президенту, Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, но и на органы местного самоуправления и вообще на все организации и объединения вне зависимости от видов организационной подчиненности и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют какие-либо официально предоставленные льготы и преимущества. Контрольные полномочия органов исполнительной власти

Функции государственного контроля осуществляют Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти можно условно разделить на следующие виды:

- общий контроль (исследование комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов). Осуществляют органы исполнительной власти общей компетенции: в РФ - Правительство РФ (руководство работой ФОИВ, может отменять или приостанавливать их действие), в субъектах - правительства республик, советы министров и др. (контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства, правил охраны труда, санитарно-эпидемиологических нормативов и др.);
- ведомственный (органы отраслевой и межотраслевой компетенции в отношении подведомственных объектов). Например, Министерство путей сообщения осуществляет контроль за применением законодательства в учреждениях железнодорожного транспорта, состоянием безопасности движения поездов;
- надведомственный (в основном органы межотраслевой компетенции): контроль деятельности органов исполнительной власти, юридических лиц по определенному кругу вопросов. Например, Государственный комитет по стандартизации и метрологии проводит контроль за соблюдением требований государственных стандартов всеми юридическими лицами независимо от ведомственной принадлежности.

Правительство РФ как орган общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированный межотраслевой контроль, например, Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции, федеральные органы по валютному и экспортному контролю, Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и заработной платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия, создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная, хлебная инспекции), специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД). Большинство же федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации

(контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и заработной платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия). Отраслевой (внутриведомственный) контроль, в отличие от межотраслевого, проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и должностных лиц по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций — внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Еще раз отметим: отраслевой контроль — неперенная часть управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин. В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация, а также соответствующие министерства, комитеты, управления и другие органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления. Контрольные полномочия органов судебной власти Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Органами судебной системы, осуществляющими контроль являются:

- Конституционный Суд РФ (проверяет соответствие Конституции РФ, ФЗ, нормативных актов Президента РФ, палат ФС, Правительства, конституций (уставов), законов субъектов Федерации). Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя России, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.
- суды общей юрисдикции (правовая оценка действий и актов ОИВ, должностных лиц). Формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов общей юрисдикции является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел.
- арбитражные суды. В условиях рыночной экономики особую роль играет система арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства, защитить интересы предпринимателей.

В условиях рыночной экономики особую роль играет система арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства, защитить интересы предпринимателей. В субъектах Федерации могут учреждаться специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел, конституционный (уставный) суд субъекта Федерации для

рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (устава) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Мировые судьи рассматривают, кроме гражданских и административных дел, также уголовные дела, по которым наказание предусмотрено до двух лет лишения свободы. Судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной власти. Поэтому судебная власть — это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти. Судебный контроль за исполнительной властью в стране начал формироваться в конце 70-х гг. Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью. В современный период Суду стали подконтрольны любые действия (решения) любых управленческих структур, должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности. Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, рассматривая ежегодно миллионы гражданских, уголовных и административных дел, в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти. Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом. Немедленному исполнению подлежат решения о незаконности актов государственных органов, с 1997 г. начал активно действовать институт судебных приставов.

3. Надзор как способ обеспечения законности и его виды

Прокурорский надзор

Прокуратура РФ — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это ее основная функция. Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сущность прокурорского надзора состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов государственными и общественными образованиями. Общий прокурорский надзор распространяется лишь на действия и акты перечисленных органов и должностных лиц и выражается в установлении соответствия актов и действий поднадзорных органов и должностных лиц законам. При этом органы прокуратуры не обладают так называемой административной властью. Необходимо иметь в виду, что надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ. Предмет прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в рамках общего надзора определен Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. (в редакции Федерального закона от 10.02.99 г.):

- › соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций,
- › соответствие законам издаваемых ими правовых актов, › соблюдение прав и

свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений, > исполнение законов судебными приставами, которые находятся в системе органов юстиции.

Прокурор: - вправе проводить проверки на подконтрольных организациях при наличии сведений о нарушении закона; - координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью; - проверяет жалобы на нарушения прав и свобод граждан, законность административного задержания.

Законом обусловлены формы реагирования прокурора на нарушения законности: > протест на противоречащий закону правовой акт - направляется в орган, его издавший, или в суд (содержит требование отмены или приведения в соответствие с законом опротестованного акта). По общему правилу это не приостанавливает его действие; > представление (реагирование на факты нарушения закона) - вносится в орган, который полномочен принимать меры по устранению этих нарушений. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. Представление прокурора готовится на основе материалов прокурорских проверок и преследует цель устранения нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий. Каждое представление индивидуально по своему содержанию. > постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении - направляется в уполномоченный орган; > предостережение о недопустимости нарушения закона – направляется должностному лицу в целях предупреждения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

Административный надзор

Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих особо важное значение для общества и государства. Административный надзор - специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления. Субъектами административного надзора являются органы федерального надзора (федеральный горный и промышленный надзор, надзор РФ по ядерной и радиационной безопасности), государственные инспекции (ГАИ-ГИБДД). Они могут применять меры административного принуждения. Полномочия органов, осуществляющих административный надзор:

- 1) по предупреждению правонарушений: требовать устранения обнаруженных правонарушений, беспрепятственно посещать поднадзорные объекты, давать разрешения на строительство, производство продуктов питания, досматривать транспортные средства;
- 2) по пресечению правонарушений: выносить предписания о приостановлении работ, запрете эксплуатации технически неисправных транспортных средств;
- 3) по привлечению к ответственности виновных лиц: возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают административные взыскания;
- 4) по нормотворчеству: самостоятельно или совместно с другими органами разрабатывают и утверждают правовые, технические нормы, правила.

Иногда смешивают два понятия административный надзор и надведомственный контроль, однако они имеют различия: Во-первых, по их содержанию. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает, прежде всего, управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный же надзор связан с проверкой только законности действий

конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску. Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта.

При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти — привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности. В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности: а) он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора (правил пожарной безопасности); б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам (за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования); в) персонифицированный административный надзор (ОВД в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы). Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан. В-четвертых, административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Государственный таможенный комитет), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно-эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти. Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним, прежде всего, относятся государственные комитеты (например, стандартизации и метрологии) и некоторые министерства и службы (например, Министерство финансов и Министерство образования, Федеральная служба безопасности). В-пятых, административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах (проверка знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью). Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный — анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий — включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения,

применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный — состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений. Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой (оформление и выдача гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону). В-шестых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др. В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают. С учетом изложенного, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками: » отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов; » возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов; » невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора; » наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами; » возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам; » строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий. Итак, административный надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности. К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся: Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России), Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России), различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы

надзора (например, энергетического). Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у Государственного таможенного комитета или Министерства по налогам и сборам. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями. Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель — обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт, 2015.
2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В. Гимазова; Под ред. Н.А. Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. : Юрайт, 2014.
3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.
4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

Лекция 16. Система управления в АПК

16. 1. Агрпромышленный комплекс как объект управления

АПК — это совокупность взаимосвязанных видов деятельности, ориентированных на производство продуктов питания и продовольственных товаров, изготавливаемых из сельхозсырья.

Именно отраслевой принцип является основополагающим как объекта управления. Важное значение для построения управления имеет подход к объекту как к системе. АПК имеет черты большой системы, элементы которой являются предприятия промышленности, с/х, переработки, обслуживающие предприятия, организации, индивидуальные производители. Целостность системы обусловлена тем, что все ее элементы ориентированы на одну цель — производство конечного продукта.

Центральным компонентом является сельское хозяйство. Именно от развития с/х зависит нормальное функционирование и эффективность АПК. Существенное влияние на управление в АПК оказывает особенности с/х.

1. Земля в с/х является основным средством производства, что обуславливает территориальную рассредоточенность производства. Построение органов управления в основном по территориально-производственному признаку.

2. Территориальная рассредоточенность производства и удаленность структурных подразделений от центра, плохие дорожные условия затрудняют сбор и переработку информации, что ведет к запаздыванию принятия оперативных решений, а следовательно, расширяет границы самостоятельности как самих предприятий, так и внутрихозяйственных подразделений, особенно в области оперативно-хозяйственной деятельности.

3. Экономическое воспроизводство переплетается с естественным, что ставит его в зависимость от природно-климатических условий, которые по зонам страны различны. Это предопределяет высокий уровень самостоятельности местных органов управления в регулировании производства, установлении сроков, методов и приемов выполнения тех или иных работ.

4. Различия в формах собственности оказывают влияние на формирование системы управления в отраслях и взаимоотношения вышестоящих органов управления с другими отраслями и организациями.

5. Сезонность производства, резкие колебания в использовании материальных, трудовых, финансовых и иных ресурсов по периодам года требуют от управляющей системы изыскания путей их выравнивания. В результате возникает чрезмерная напряженность труда руководителей и специалистов в отдельные периоды сельскохозяйственных работ, увеличивается продолжительность их рабочего дня и т. д.

6. Определенное влияние на организацию управления оказывают и особенности технологии производства, связанные с живыми организмами—растениями, животными, микроорганизмами, что предъявляет особые требования к хранению, транспортировке и сбыту продукции. Это предполагает строгую согласованность выполняемых работ и операций независимо от ведомственной принадлежности организаций и предприятий. Имеются и другие особенности, обуславливающие специфику в организации управления: различия между городом и деревней; живучесть традиций и обычаев населения; влияние личных хозяйств населения на экономическое положение работающих и др.

16.2. Органы управления АПК на разных уровнях

Система управления агропромышленным производством построена по территориально – производственному принципу и имеет следующие уровни:

- федеральный, где органом исполнительной власти является Министерство сельского хозяйства РФ (МСХ)

- уровень субъектов федерации с соответствующим региональным управлением (министерством, департаментом, комитетом) сельского хозяйства. В Самарской области такой орган носит название Министерства сельского хозяйства и продовольствия

- районный уровень – отделы (управления) сельского хозяйства (РУСХ)

- предприятия – коллективные и КФХ хозяйства, предприятия перерабатывающей промышленности, обслуживающие и сервисные организации.

В структуре управления АПК Министерство сельского хозяйства РФ представляет высшую ступень, руководитель предприятия низшую, первичную ступень управления.

Федеральный и региональный (субъекты Федерации) уровни представляют собой систему государственного управления АПК России. (РУСХ - муниципальный орган управления).

Основной задачей органов управления АПК является создание благоприятных условий для эффективного развития сельского хозяйства и других отраслей АПК, с целью более полного обеспечения населения страны отечественными продуктами питания. Воздействие на АПК осуществляется посредством прямого управления и экономического регулирования (косвенное управление), через систему законов, указов Президента и другие нормативные акты.

16.3. Основные функции государства по управлению АПК на федеральном уровне

На **федеральном уровне** формируется система базовых законов, определяются стратегия аграрной реформы и ее приоритеты, разрабатываются механизмы государственного регулирования и поддержки агропромышленного производства, а также формируется реестр объектов федеральной собственности, находящихся в прямом государственном управлении.

Основные функции государства по управлению АПК на федеральном уровне следующие:

1) **Нормотворческие** - Формирование нормативно-правовой базы АПК: федеральные законы, указы Президента РФ, постановления правительства, коллегии Минсельхоза России и др.

2) **Разрешительные** - Предоставление хозяйствующим субъектам АПК свободы выбора организационно-правовых форм предприятий, самостоятельного распоряжения произведенной продукцией. Передача акций в трастовое (доверительное) управление. Создание бюджетных и внебюджетных фондов, субсидирование, финансовое и ресурсное обеспечение федеральных целевых программ, лицензирование, квотирование [установление к.-л. лимитов] и т.д.

3) **Контрольно – запретительные** - Контроль за реализацией общей стратегии аграрной политики, надзор в области ветеринарии, химизации и защиты растений, использования земель, экологии, охраны труда и т.д.; антимонопольные меры (цены, налоги, санкции); приостановление деятельности и др.

4) **Аналитические** - Отслеживание тенденций, анализ состояния, подготовка ежегодных аналитических докладов

5) **Информационные** - Создание информационно - аналитических центров, информационное обеспечение хозяйствующих субъектов АПК о состоянии рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; пропаганда передового опыта и достижений науки и т.д.

6) **Координационные (регулирующие)** - Регулирование межотраслевых, межрегиональных и межгосударственных отношений (ценовые, налоговые, финансово-кредитные, таможенные и др. механизмы)

7) **Кадровые** - Создание сети центров обучения, подбор руководителей государственных предприятий и организаций, аттестация работников органов управления АПК и др. (В составе Министерства сельского хозяйства РФ имеется Департамент кадровой политики и образования).

8) **Научное обеспечение АПК** - Организация и финансирование

фундаментальных и наиболее важных прикладных исследований, стимулирование приоритетных направлений научно-технического прогресса. (Научное обеспечение АПК осуществляет Российская академия с/х наук).

9) Прямое управление объектами федеральной собственности - Назначение руководителей, доведение производственных заданий, финансирование программ, контроль за хозяйственной и финансовой деятельностью

10) Участие в управлении акционерными обществами с контрольным государством или иным пакетом акций - Представительство в органах управления акционерных обществ: собраниях акционеров, советах директоров; формирование государственных холдингов и др.

16.4. Основные функции органов управления АПК на региональном уровне

Региональный аспект управления АПК предполагает, с одной стороны, осуществление государственной аграрной политики, а с другой — определение, разработка и организация приоритетных направлений развития АПК области (края), т.е. формирование региональной политики, которая должна быть направлена на максимальное использование имеющегося потенциала с целью насыщения рынка продовольствием и с/х сырьем местного производства. Структура департамента представлена отделами растениеводства, животноводства и племенного дела, механизации и электрификации, инвестиций, финансового регулирования и экономики, подготовки кадров, НТП и информационного обеспечения и т.д. Штатная численность работников областных управлений с.х. чаще всего колеблется от 70 до 100 человек. Финансируются они из областного бюджета. Состав функций органов управления АПК субъектов Федерации во многом совпадает с функциями федеральных органов управления.

Основные функции государственного управления АПК на районном уровне

Районные управления сельского хозяйства (РУСХ) должны проводить государственную и региональную аграрную политику. В составе РУСХ имеются специалисты— агрономы, зоотехники, инженеры, экономисты, маркетологи, юрист и др. (8-15 чел). Возглавляет РУСХ начальник управления, который одновременно является одним из заместителей главы районной администрации.

Во всех районах самарской области органами управления с/х на районном уровне являются РУСХ, за исключением Красноармейского района — где управление было упразднено и создан отдел при районной администрации.

Основными функциями государственного управления АПК на районном уровне являются:

- организация, и контроль за реализацией на территории района федеральных и региональных целевых программ;
- координация развития предприятий и организаций сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности, агросервиса, рыночной инфраструктуры, социальной сферы;
- пропаганда и оказание практической помощи во внедрение научно-технических достижений, информационно - консультативное обслуживание товаропроизводителей;
- изучение и прогноз конъюнктуры на продукцию АПК района;
- государственное инспектирование и контроль за качеством производимой и

реализуемой сельскохозяйственной продукции; рациональным использованием земельных угодий; проведением мероприятий по защите сельскохозяйственных растений и животных от болезней и вредителей; охраной окружающей среды; соблюдением требований и правил по охране труда и противопожарной безопасности;

- защита интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей, перерабатывающих, агросервисных и других предприятий АПК района в органах управления вышестоящих уровней.

В настоящее время для АПК характерна потеря управляемости. Многие функции государственного управления и регулирования необоснованно рассредоточены между различными федеральными министерствами и ведомствами (Минсельхозом, Минэкономки, Минфином, Миннауки и др.), а также органами на местах. В результате расплываются финансовые ресурсы, имеют место дублирование в вопросах управления АПК. Поэтому одной из основных проблем является совершенствование управления в АПК.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

а) основная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013

2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.

б) дополнительная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.

2. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

4. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

5. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Аграрная экономика: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. М.Н. Малыша. – СПб.: Издательство «Лань», 2002. – 688с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с. – (Университетский учебник).
3. Атаманчук, Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: Экономика, 2000. – 230с.;
4. Блеклова О.М. Правовые основы Российского государства. Методическое пособие по изучению дисциплины для студентов специальности 061000 "Государственное и муниципальное управление". – Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2005. – 193 с.
5. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А.Василенко; Моск. гос. ун-т им. М.В.Ломоносова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. :Юрайт, 2015.
6. Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М.: ЭКСМО, 2003. – 340с.
7. Гаращенко Н.Л. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие / Н.Л. Гаращенко. – Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2007. – 166 с.
8. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров / Ю.В.Гимазова; Под ред. Н.А.Омельченко; Гос. ун-т управления. - М. :Юрайт, 2014.
9. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие/С.Ю. Наумов и др. – М.: Дашков и К, 2013
10. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с. – (Учебники Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации).
11. Гражданский кодекс Российской Федерации
12. Дьяченко В.Н. Основы административного управления: Методическое пособие для студентов экономических специальностей очной и заочной формы обучения / В.Н. Дьяченко. – Благовещенск: Амурский гос.ун-т., 2000. – 71 с.
13. Зотов, В.Б. Муниципальное управление. – М.: 2002.
14. Кноринг, В.И. Основы государственного и муниципального управления: Учебник/ В.И. Кноринг. – М.: Издательство «Экзамен», 2005. – 416с.
15. Кодекс РФ об административных правонарушениях.
16. Королев, Ю.Б. Менеджмент в АПК./ Ю.Б. Королев, В.Д. Коротнев, Г.Н. Кочетова, Е.Н. Никифорова. – М.: КолосС, 2003. – 304с.
17. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2011. — 672 с.
18. Менеджмент: курс лекций/ под ред. Б.З. Дворкина, Г.В. Сапоговой, Н.А. Смотровой. – Саратов: СГАУ имени Н.И. Вавилова, 2002. – 358с.
19. Менеджмент: теория и практика в России: Учебник / Под ред. А.Г. Поршнева, М.Л. Разу, А.В. Тихомировой. – М.: ИД ФБК–ПРЕСС, 2003. – 528 с.
20. Местное самоуправление и муниципальное управление: Учебник / Под ред. А.С.Прудникова, М.С.Трофимова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

21. Нечаев В.И. Региональные аспекты государственного регулирования агропромышленного производства: Монография / В.И. Нечаев, Ю.И. Бершицкий, С.М. Резниченко. – С-П.: Лань, 2009. – 553 с.
22. Общий и специальный менеджмент: Учебник/Общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. — М.: Изд-во РАГС, 2001. — 568 с.
23. Панкрухин А.П. Муниципальное управление: маркетинг территорий. М.: Логос, 2002. – 64 с.
24. Пикулькин, А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 340с.
25. Пиличев, Н.А. Управление агропромышленным производством./ Н.А. Пиличев. – М.: Колос, 2000. – 296с.
26. Практикум по теории управления: Учебное пособие /Под ред. Ю. В. Васильева, В. Н. Парахиной, Л. И. Ушвицкого. — 2-е изд., доп. - М.: Финансы и статистика, 2005. - 304 с: ил.
27. Рой О.М. Исследование социально-экономических и политических процессов: Практикум / О.М. Рой, А.М. Киселева. – СПб.: Питер, 2007. – 240 с.: ил. – (Серия "Учебное пособие").
28. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. 3-е изд. – СПб: Питер, 2009. – 368 с.: ил. – (Серия "Учебное пособие").
29. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
30. Смоленский М.Б. Административное право / М.Б. Смоленский. – Ростов-на-Дону: "Феникс", 2005. – 346 с. – (Высшее образование).
31. Трудовой кодекс РФ
32. Управление агропромышленным комплексом: Учебное пособие/ под ред. В.В. Кузнецова. – М.: ИЦК «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2003 – 416с.
33. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября 2005 г.)
34. Фетисов Г.Г. Региональная экономика и управление: Учебник / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 416 с. — (Высшее образование).
35. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / В.А. Холопов. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 364 с. – (Высшее образование).
36. Черкасов, Ю.М. Информационные технологии управления./ Ю.М. Черкасов. – М.: ЭКСМО, 2003. – 250с.
37. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.:Норма:ИНФРА-М, 2014
38. Экономика муниципального сектора: учеб.пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 080504 "Государственное и муниципальное управление" / Под ред. А.В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2008. – 464 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Лекция 1. Основные положения теории социального управления. Особенности государственного управления.....	4
1.1. Основные положения теории социального управления.....	4
1.2. Система государственного управления.....	6
Лекция 2. Объекты государственного управления: понятие, виды, управленческие возможности.....	8
2.1. Сущность и понятие управляемых объектов.....	8
2.2. Свойства управляемых объектов.....	9
Лекция 3. Методическая и функциональная структура государственного управления.....	10
3.1. Методы управления.....	10
3.2. Организационно-административные методы как основные методы государственного управления.....	11
3.3. Функции государственного управления.....	12
Лекция 4. Принципы государственного управления и системные характеристики государственного управления.....	14
4.1. Принципы государственного управления.....	14
4.2. Особенности управляющей системы.....	16
Лекция 5 Система органов государственного управления: понятие, типология, характеристика.....	22
5.1. Основные понятия системы органов государственного управления.....	22
5.2. Характеристика системы органов государственного управления.....	23
Лекция 6. Государственное управление и местное самоуправление: проблемы взаимодействия.....	25
Лекция 7. Понятие местного самоуправления и основные характеристики.....	27
7.1. Основные понятия местного самоуправления.....	27
7.2. Соотношение понятий «муниципальное управление», «муниципальная власть» и «местное самоуправление».....	29
Лекция 8 Принципы местного самоуправления.....	32
Лекция 9. Функции местного самоуправления.....	36
Лекция 10. Муниципальное право как регулятор муниципальных отношений	
10.1 Место муниципального права в системе российского права.....	38
10.2. Регулирование муниципальных отношений.....	39
10.3. Правовая основа муниципальных отношений.....	40
Лекция 11. Территориальные основы местного самоуправления.....	42

формы участия населения в осуществлении МСУ	
11.1. Понятие муниципального образования и его признаки.....	42
11.2. Установление и изменение границ муниципального образования.....	43
11.3. Формы участия населения в осуществлении МСУ.....	44
Лекция 12. Финансово-экономические основы местного самоуправления.....	47
Лекция 13. Система органов МСУ.....	49
13.1. Система органов местного самоуправления.....	49
13.2. Классификация органов МСУ.....	52
13.3. Модели организационных структур МСУ.....	53
Лекция 14. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления. гарантии и ответственность местного самоуправления.....	55
14.1. Предметы ведения местного самоуправления.....	55
14.2. Гарантии и ответственность местного самоуправления.....	58
Лекция 15. Обеспечение законности в государственном управлении.	
15.1. Законность в деятельности органов исполнительной власти.	
Понятие законности и способы ее обеспечения.....	61
15.2. Контроль как способ обеспечения законности.....	63
15.3. Надзор как способ обеспечения законности.....	65
Лекция 16. Система управления в АПК.....	76
16. 1. Агропромышленный комплекс как объект управления.....	76
16.2. Органы управления АПК на разных уровнях.....	77
16.3. Основные функции государства по управлению АПК на федеральном уровне...	78
16.4. Основные функции органов управления АПК на региональном уровне.....	79