Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В. И. Осейчук

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:
1. Дипломы, курсовые, чертежи...
2. Диссертации и научные работы.
Тематика любая:
право, экономика, техника, менеджмент, финансы, биология...
***
УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:
полные тексты в электронной библиотеке
www.учебники.информ2000.рф.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям

Книга доступна в электронной библиотечной системе biblio-online.ru

Москва ▪ Юрайт ▪ 2016

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

УДК 34
ББК 67.401я73
О-72

***Автор*:**

Осейчук Владимир Иванович — доктор юридических наук, профессор, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета.

***Рецензенты*:**

Севрюгин В. Е. — доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета;

Сунцов А. П. — доктор юридических наук, профессор, руководитель аппарата депутатской фракции «Единая Россиия» Тюменской областной Думы.

Осейчук, В. И.

О-72 Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 269 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-6422-6

Учебник предназначен для формирования у студентов целостного представления о современном состоянии системы правового обеспечения государственного и муниципального управления, знаний действующего законодательства в указанной сфере, а также навыков его анализа и применения.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», «Политология», слушателей курсов повышения квалификации, государственных и муниципальных служащих, а также широкого круга граждан, интересующихся путями совершенствования системы правового обеспечения государственного и муниципального управления.

УДК 34
ББК 67.401я73

Информационно-правовая поддержка предоставлена компанией «Гарант»

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-6422-6

© Осейчук В. И., 2016.
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Оглавление

Предисловие 6

Принятые сокращения 11

Глава 1. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления как учебная дисциплина 13

1.1. Объект, предмет, методы, цели и задачи учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» 13

1.2. Основные функции учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» 16

Вопросы и задания для самоконтроля 18

Задача 18

Глава 2. Сущность, предмет, принципы и методы правового обеспечения государственного и муниципального управления 19

2.1. Понятие и система правового обеспечения государственного и муниципального управления 19

2.2. Предмет правового регулирования сферы государственного и муниципального управления 38

2.3. Принципы правового регулирования сферы государственного и муниципального управления 41

2.4. Методы правового регулирования сферы государственного и муниципального управления 50

2.5. Конституционно-правовое закрепление целей и задач органов государственного и муниципального управления 56

2.6. Правовое регулирование функций государственного и муниципального управления 69

2.7. Кризисные явления в правовом обеспечении государственного и муниципального управления: причины и альтернативы преодоления 76

Вопросы и задания для самоконтроля 84

Задача 85

Глава 3. Субъекты и формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления 86

3.1. Субъекты правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления 86

3.2. Формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления 96

Вопросы и задания для самоконтроля 103

Задачи 103

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 4. Правовое регулирование системы, полномочий и структуры органов государственного и муниципального управления 105

4.1. Понятие и система органов государственного и муниципального управления в Российской Федерации 105

4.2. Правовой статус органов государственного и муниципального управления 112

4.3. Административные регламенты органов государственного и муниципального управления 126

Вопросы и задания для самоконтроля 129

Задачи 130

Глава 5. Правовые требования к решениям органов государственного и муниципального управления и порядок их принятия и обжалования 131

5.1. Понятие государственно-управленческого решения и правовые требования к нему 131

5.2. Процесс и порядок принятия решений органами государственного и муниципального управления 146

5.3. Порядок обжалования решений органов государственного и муниципального управления 151

Вопросы и задания для самоконтроля 157

Задачи 157

Глава 6. Обеспечение законности, дисциплины и юридической ответственности в сфере государственного и муниципального управления 159

6.1. Понятие, способы и проблемы обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного и муниципального управления 159

6.2. Юридическая ответственность органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц за правонарушения 178

Вопросы и задания для самоконтроля 195

Задачи 196

Глава 7. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества 197

7.1. Правовое обеспечение диалога органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества 197

7.2. Формы и содержание взаимодействия органов государственного и муниципального управления с политическими партиями 209

Вопросы и задания для самоконтроля 212

Задача 212

Глава 8. Мониторинг и юридическая служба в системе правового обеспечения государственного и муниципального управления 213

8.1. Понятие, система и процесс правового мониторинга 213

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

8.2. Юридическая служба в системе правового обеспечения государственного и муниципального управления ... 217
Вопросы и задания для самоконтроля ... 221
Задачи ... 222

Глава 9. Правовое обеспечение реформы государственного управления ... 223
9.1. Предпосылки, правовые основы, цели и результаты реформы государственного управления ... 223
9.2. Политико-правовые проблемы формирования в России новой модели государственного управления ... 236
Вопросы и задания для самоконтроля ... 243
Задачи ... 243

Заключение ... 244
Тесты ... 246
Ответы к тестам ... 257
Глоссарий ... 258
Примерная тематика курсовых работ ... 263
Список нормативных правовых актов и литературы ... 265

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Предисловие

Уважаемый читатель! Вы держите в руках одно из первых отечественных изданий по дисциплине «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», подготовленное автором в соответствии с требованиями Федерального образовательного стандарта нового поколения. В нем отражен авторский взгляд на формирование концепции, структуры и содержания формирующейся новой учебной дисциплины.

Как показывает анализ, в разных учебных заведениях освоение данной дисциплины идет различными путями, что неизбежно отражается в разнообразии разработок, представлений, концепций, основных разделов учебной дисциплины. Одновременно это свидетельствует о том, что лишь со временем в научной среде будет сформирована обоснованная и целостная концепция названной дисциплины.

В учебнике предпринята попытка дать целостное представление о системе и содержании, качестве и проблемах, состоянии и тенденциях совершенствования правового обеспечения государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

Некоторые теоретические вопросы изложены конспективно, поэтому студентам необходимо дополнительно изучать материал, содержащийся в рекомендуемой литературе.

Как любое произведение, настоящий учебник имеет свои преимущества и недостатки. Но в нем, на взгляд автора, есть то, чего нередко не хватает во многих других аналогичных изданиях. Речь идет о междисциплинарном подходе, который учитывает философские, политологические и финансово-экономические аспекты изучения и совершенствования системы правового обеспечения государственного и муниципального управления. Данный подход позволяет:

1) увидеть, каким должно быть правовое обеспечение государственного и муниципального управления с учетом научных представлений о нем;

2) задуматься над тем, насколько адекватно обеспечено в правовом отношении государственное и муниципальное управление современной России;

3) критически взглянуть на результаты деятельности органов государственного и муниципального управления по реализации цели, зафиксированной в ст. 7 Конституции Российской Федерации — проведение политики, обеспечивающей условия для достойной жизни и свободного развития человека;

4) оценить степень реализации нового права человека и гражданина — права на хорошее управление.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В учебнике предлагается система мер по реформированию правовых основ государственного и муниципального управления, ведь данное издание призвано содействовать формированию у студентов комплекса компетенций, позволяющих им в будущем не только эффективно выполнять свои должностные обязанности, но также активно и инициативно совершенствовать элементы системы государственного и муниципального управления в целях построения демократического правового социального государства.

Как известно, критерием истины выступает общественная практика, которая определяет истинность или ложность теоретических построений, моделей и программ государственного и муниципального управления. Поэтому в настоящем учебнике большое внимание уделяется анализу результатов правового регулирования сферы государственного и муниципального управления.

Президент Российской Федерации В. В. Путин обращает внимание на то, что важнейшим политическим вопросом современной государственной политики является обеспечение права граждан на объективную информацию. На его взгляд, «это важнейший политический вопрос, и он прямо связан с действием в нашей государственной политике принципов свободы и справедливости»[1].

Автор стремился к тому, чтобы данное издание не только помогало студентам готовиться к семинарским и практическим занятиям, а также к экзаменам, но и содействовало преодолению клипового мышления, не позволяющего отдельные факты государственно-правовой жизни рассматривать во взаимосвязи с ее общей картиной.

Более того, он желал, чтобы содержание данного учебника побуждало студентов мыслить, содействовало формированию у них системного взгляда на российскую государственно-правовую действительность, ибо, как утверждал Рене Декарт: «Я мыслю, — значит, я существую». Правда, Бертран Рассел с грустью замечал, что «большинство людей скорее умрут, чем начнут думать; в сущности, они так и делают».

Автор настоящего издания надеется на то, что содержание учебника у думающего читателя будет вызывать желание изменить к лучшему правовые основы государственного и муниципального управления.

Предлагаемый курс апробирован автором в Тюменском государственном университете в рамках магистерской программы «Публичное управление». В то же время очевидно, что настоящему учебнику предстоит дальнейший путь апробации, адаптации и совершенствования, который неизбежно существенно обновит его содержание.

Эмпирическую основу учебной дисциплины составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента России, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативные право-

---

[1] Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // РГ. 2005. 26 апр.; RG.RU. URL: http://www.rg.ru/2005/04/25/poslanie-text.html (дата обращения: 27.10.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вые акты федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регламентирующие деятельность органов государственного и муниципального управления, а также результаты правоприменительной деятельности арбитражных судов и судов общей юрисдикции по рассмотрению заявлений (исков) об оспаривании решений органов государственного и муниципального управления.

Данное издание не могло бы появиться без того задела, который сделан многими отечественными исследователями. Особо необходимо отметить работы таких ученых, как Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, И. Н. Барциц, И. Л. Бачило, К. С. Бельский, Н. И. Глазунова, В. А. Козбаненко, Б. Н. Курашвили, В. М. Манохин, М. И. Пискотин, А. И. Радченко, Ю. А. Тихомиров, В. Е. Чиркин, и другие. В частности, ими достаточно глубоко исследованы правовые механизмы и организационные формы государственно-управленческого воздействия на общественные отношения.

Тем не менее нельзя не признать, что в настоящее время пока не сложился системный взгляд на предмет, структуру, цели и задачи учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления». Ее содержание во многом еще не устоялось и пребывает в состоянии творческого поиска, поэтому настоящее пособие во многом имеет экспериментальный характер.

Дисциплина «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» базируется на знаниях, полученных студентами в бакалавриате при освоении следующих дисциплин: «Конституционное право Российской Федерации», «Административное право», «Теория организации», «Теория управления», «Основы государственного и муниципального управления», «Государственная и муниципальная служба» и др.

В свою очередь, данная учебная дисциплина создает теоретический фундамент для изучения таких курсов, как «Кадровая политика и кадровый аудит организации», «Анализ и прогнозирование в публичном управлении», «Информационная политика в органах публичной власти», «Градостроительная политика и территориальное развитие», и для научно-исследовательской работы в рамках освоения магистерской программы.

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих компетенций:

1) владение современными методами диагностики, анализа и решения социально-экономических проблем, а также методами принятия решений и их реализации на практике;

2) способность вырабатывать решения, учитывающие правовую и нормативную базу в данной сфере;

3) способность критически оценивать информацию и конструктивно принимать решения на основе ее анализа и синтеза;

4) способность понимать современные тенденции развития политических процессов в мире, мировой экономики и глобализации, ориентироваться в вопросах международной конкуренции;

5) способность систематизировать и обобщать информацию, готовить предложения по совершенствованию системы государственного и муниципального управления.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В результате изучения дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» студент должен:

знать

- сущность правового обеспечения государственного и муниципального управления, осуществляемого субъектами разных уровней государственного управления;
- правовые формы деятельности субъектов государственного и муниципального управления;
- систему правового обеспечения государственного и муниципального управления;
- нормативные правовые акты, регламентирующие подготовку, принятие и исполнение управленческих решений в сфере государственного и муниципального управления;
- содержание и проблемы данной дисциплины;

уметь

- находить юридически обоснованные и грамотные решения типовых и нестандартных государственных задач;
- применять методы юридического анализа, сравнительного правоведения при осуществлении правового обеспечения государственного и муниципального управления;
- находить комплекс нормативных правовых актов, раскрывающих правовой статус и сферу деятельности конкретного государственного или муниципального органа, учреждения, должностного лица;

владеть навыками

- юридического анализа ситуаций, событий, фактов и актов в процессе государственной деятельности;
- поиска нормативного правового акта (совокупности актов), необходимого для решения конкретной государственной задачи;
- разработки проектов нормативных правовых актов в соответствии с направлением своей профессиональной деятельности.

Оценивание знаний студента на экзамене по дисциплине «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» предлагается осуществлять по пятибалльной шкале.

Оценка «отлично» выставляется студенту, если он глубоко и прочно усвоил материал дисциплины, надлежащим образом его излагает, умеет увязывать теоретические вопросы с практическими, свободно справляется с задачами, контрольными заданиями и другими видами применения знаний, не затрудняется с ответом при видоизменении или усложнении задания, использует в ответе материалы научных и правовых источников.

Оценка «хорошо» выставляется студенту, если он твердо знает материал, грамотно и по существу излагает его, не допуская существенных неточностей в ответе на вопрос, правильно применяет теоретические положения при решении практических вопросов и задач.

Оценка «удовлетворительно» выставляется студенту, если он имеет знания только основного материала дисциплины, при этом не усвоил его деталей, допускает неточности, дает недостаточно правильные формулировки, нарушения логической последовательности в изложении материала.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Оценка «неудовлетворительно» выставляется студенту, который не знает значительной части материала дисциплины, допускает существенные ошибки, неуверенно, с большими затруднениями выполняет практические работы.

В учебном процессе по данной дисциплине применяются следующие формы проведения занятий: лекция, семинар и практическое занятие. При проведении семинаров и практических занятий используются активные и интерактивные формы: групповая дискуссия, моделирование и разбор конкретных ситуаций, подготовка аналитических докладов и их анализ, тестирование. В аудиторных занятиях и самоподготовке магистра используются следующие технологии работы с информацией: поиск и отбор, критический анализ, работа с текстом, вопросами, таблицами, использование аудиовизуальных методов и технологий изложения материала.

Учебник будет полезен студентам, аспирантам и слушателям, обучающимся по направлениям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» и «Политология».

Автор выражает глубокую благодарность официальным рецензентам, а также ООО «Издательство Юрайт» за помощь в подготовке настоящей работы к изданию.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты[1]

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

2. Печатные издания

АиФ — «Аргументы и факты»
КП — «Комсомольская правда»
ЛГ— «Литературная газета»
НГ — «Независимая газета»
РГ — «Российская газета»

3. Прочие сокращения

ВВП — валовый внутренний продукт
ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения
ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство
Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации
млн — миллион (-ов)
млрд — миллиард (-ов)
МРОТ — минимальный размер оплаты труда
ООН — Организация Объединенных Наций
РАН — Российская академия наук

---

[1] Все нормативные правовые и судебные акты, упомянутые в данном учебнике, рассматриваются (за исключением особо оговоренных случаев) в действующей редакции. С источником их опубликования, а также с внесенными в них изменениями и дополнениями можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (http://www.pravo.gov.ru), а также обратившись к справочно-правовым системам «Гарант», «КонсультантПлюс» и др. — *Примеч. ред.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

ЦБ РФ, Банк России — Центральный банк Российской Федерации

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

гл. — глава (-ы)

п. — пункт (-ы)

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 1
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- объект, предмет, методы, цели, задачи и основные функции учебной дисциплины;

уметь

- использовать методы исследования государственно-правовых явлений и процессов;

владеть

- концептуальными основами учебной дисциплины.

1.1. Объект, предмет, методы, цели и задачи учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления»

Любая учебная дисциплина имеет свой объект и предмет изучения. Объект показывает, что изучает данная дисциплина. **Объектом изучения** рассматриваемой учебной дисциплины являются общественные отношения, связанные с формированием системы правового обеспечения государственного и муниципального управления, ее состояние и тенденции развития.

Предмет любой дисциплины определяется кругом тех основных вопросов и проблем, которые изучаются в ее рамках. **Предметом изучения** учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» являются действующее российское законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере государственного и муниципального управления, правоприменительная практика в изучаемой сфере, а также доктринальные положения о правовом обеспечении государственного и муниципального управления. В связи с этим мы разделяем научную позицию Р. А. Ромашова, отмечающего, что «при помощи норм права регулируются наиболее важные общественные отношения. Поэтому правила, закрепляемые при помощи норм, являются общезначимыми»[1]. Как видим, автор четко поясняет свое понимание того, что наиболее важные общественные отношения являются предметом правового регулирования.

[1] *Ромашов Р. А.* Теория государства и права. СПб., 2008. С. 136.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

При этом следует отметить, что некоторые авторы в качестве предмета правового регулирования рассматривают «поведение участников отношений», считая такой подход более удачным[1].

Изучение объекта и предмета учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» осуществляется с помощью системы **методов**. Использование системы методов исследования позволяет проникнуть в глубь процессов, протекающих в системе правового обеспечения сферы государственного и муниципального управления. Среди методов, применяемых для познания практики правового обеспечения государственного и муниципального управления, отметим в первую очередь следующие.

В учебной дисциплине используются такие методы познания, как анализ, синтез, сравнение, наблюдение и др. Так, в процессе *анализа* система правового обеспечения расчленяется на составные части, что позволяет вскрыть существенное в ней. *Синтез* соединяет родственные элементы, воссоздает из частей целое, позволяет видеть, в каких формах проявляется правовое регулирование сферы государственного и муниципального управления.

В основе системы методов изучения правового обеспечения государственного и муниципального управления находится ***философский подход***. Он позволяет исследовать государственно-правовую жизнь с помощью таких категорий, как сущность и явление, количество и качество, форма и содержание, абстрактное и конкретное, объективное и субъективное, и др.

Продуктивное изучение функционирования и развития системы правового обеспечения государственного и муниципального управления невозможно без ***диалектико-материалистического метода*** познания. В связи с этим государственное и муниципальное управление рассматривается как в статике, так и в динамике — с точки зрения эволюционного и революционного развития, с позиций внутренних противоречий, под углом зрения взаимодействия с окружающей политической, правовой, экономической, социальной и иной средой.

В учебнике широко используется ***системный подход***, позволяющий наиболее емко и экономично описывать объект исследования. Он требует рассматривать правовое обеспечение государственного и муниципального управления как систему, которая имеет свои цели, задачи, функции, структуру и т.д. Хотя системный подход всегда что-то обрубает, округляет, высекает из изучаемого явления, но в то же время он дает упорядоченное представление о множестве элементов и отношений, существующих в объекте исследования.

В познании правового обеспечения государственного и муниципального управления необходимо использование ***исторического метода***. Его применение к анализу проблем позволяет лучше понять поведение основных субъектов правового обеспечения государственного и муниципального управления в конкретных исторических условиях.

---

[1] См.: *Гуреев В. И.* Предмет правового регулирования: теория и практика // Юридический мир. 2013. № 7. С. 49.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Особое внимание следует уделять ***статистическим и социологическим*** аспектам исследования проблем правового обеспечения государственного и муниципального управления. Это необходимо делать для того, чтобы не скатиться в изучении государственного управления к состоянию, при котором «мы главным образом интересуемся и оперируем словами, мало заботимся о том, какова действительность»[1].

Данные статистических и социологических исследований позволяют изучать эффективность правового обеспечения государственного и муниципального управления путем измерения его количественных и качественных характеристик, решать многие теоретические и практические вопросы.

При изучении рассматриваемой проблематики невозможно обойтись без ***сравнительного метода***. Он позволяет выявить общее и особенное в развитии отечественного и зарубежных подходов к правовому регулированию государственного и муниципального управления.

Исследование практики правового обеспечения государственного и муниципального управления и путей его модернизации необходимо вести также в политико-правовом и политико-экономическом смысле. Дело в том, что представления о целях правового регулирования государственного и муниципального управления, проектах и результатах его реформирования вне контекста политики и политико-экономических отношений невозможны в принципе. Как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, использование политологических и политико-экономических элементов позволяет дать подлинное представление о российской конституционной действительности[2].

Кроме того, в процессе изучения практики правового обеспечения государственного и муниципального управления используются специальные научные методы: *логический*, *контент-анализ* текстов нормативных правовых актов и судебных решений.

Как и любая другая учебная дисциплина, курс «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» имеет свою цель. Представляется, что **главной целью** данной дисциплины является формирование у студентов:

1) знаний о правовых основах организации и функционирования органов государственного и муниципального управления;

2) навыков анализа и разработки нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственного и муниципального управления.

Цели учебной дисциплины достигаются посредством решения соответствующих задач. **Основными задачами** дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» являются:

1) изучение теоретических основ и системы правового регулирования государственного и муниципального управления;

2) анализ содержания и практики применения законодательства, регулирующего отношения в сфере государственного и муниципального управления;

---

[1] *Павлов И. П.* Рефлекс свободы. М., 2001. С. 116.

[2] См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 6.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) исследование актуальных проблем правового обеспечения государственного и муниципального управления;

4) формирование у студентов навыков анализа эффективности правового регулирования государственного и муниципального управления, деятельности органов государственного и муниципального управления;

5) изучение основных направлений реформирования правовых основ государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

1.2. Основные функции учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления»

К основным функциям рассматриваемой учебной дисциплины относятся следующие.

1. **Теоретико-познавательная функция**, которая связана с изучением системы правового обеспечения государственного и муниципального управления, ее роли и значимости в совершенствовании указанной сферы деятельности. Она призвана помочь студентам глубже разобраться в правовых механизмах государственного и муниципального управления. Учебная дисциплина аккумулирует и приводит в систему идеи о более рациональном и эффективном правовом регулировании данной сферы. Кроме того, она анализирует изменения в нормативной правовой базе государственного и муниципального управления, исследует способы и результаты реформирования его правовых основ.

2. **Оценочная функция.** Ее суть состоит в том, чтобы оценить, в какой мере соответствует или не соответствует существующая в данный период нормативная правовая база государственного и муниципального управления основным тенденциям развития общества, социальным ожиданиям, потребностям и интересам большинства народа. При этом нельзя не видеть, что объективный анализ и оценка системы правового обеспечения государственного и муниципального управления нередко вызывают недовольство некоторых представителей государственных и муниципальных органов. Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, при исследовании государственно-управленческой проблематики «надо заниматься анализом и оценкой сознания, поведения и деятельности субъектов государственной власти, поневоле вступать с ними в полемику по поводу их решений и дел, вскрывать возникающие противоречия между государственным аппаратом и обществом. А здесь любого исследователя подстерегают многие угрозы и опасность. Ведь еще в IV веке до нашей эры на примере Сократа было продемонстрировано соотношение сил между властью и наукой. С тех пор число примеров весьма увеличилось. Потому-то, с одной стороны, власть предпочитает не интересоваться тем, что гласит научное мышление, особенно в области обществознания, а уж тем более государство- и правоведения, а с другой стороны, сами исследователи осторожничают и ограничиваются безобидными компиляциями, комментариями, переписываниями из “пустого в порожнее”. Но в конечном счете никто не выигрывает, в том числе и сама власть. Значит, каждый ученый должен сам делать свой

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

выбор: прислуживать конкретным субъектам власти или служить власти, развивающей Отечество. Разница существенная»[1].

3. **Прикладная функция.** Данная функция связана с разработкой научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию системы правового обеспечения государственного и муниципального управления. Можно даже утверждать, что потребность общества в научно обоснованных рекомендациях по совершенствованию названной системы возрастает. Правда, далеко не всегда органы государственного и муниципального управления прислушиваются к таким рекомендациям.

4. **Прогностическая функция.** Направлена на выявление наиболее вероятных и желательных изменений в правовых основах государственного и муниципального управления в обозримом будущем.

5. **Образовательно-воспитательная функция.** Ее предназначение состоит в распространении знаний о правовых основах государственного и муниципального управления, формировании уважительного отношения студентов к государству и праву как важнейшим общественным ценностям. Это тем более необходимо потому, что «знание об обществе все больше приобретает фрагментарный, несистематизированный характер, вид разбитой мозаики, а место понимания нередко занимают дефектные схемы и мифы, которые работают на определенные интересы»[2].

6. **Идеологическая функция.** Идеология — это система основополагающих взглядов на существующие общественные отношения и пути их совершенствования в соответствии с положением и интересами отдельных личностей, социальных групп и народа. Опыт показывает, что без базовых интегрирующих идеологических установок и мотивов ни личность, ни социальная группа, ни общество в целом, как правило, обойтись не могут. Поэтому, как справедливо отмечает А. А. Зиновьев, «все то, что называют общественными науками, так или иначе содержит идеологию в больших дозах»[3]. Более того, в современных условиях преподаватели общественных наук — «так или иначе солдаты необъявленной мировой войны. Принципиальная разница между ними только в одном: на чьей они стороне — на стороне нашего врага, воюя против нашей страны, либо же они на стороне всего народа, воюя против превращения нашей страны в заброшенную колониальную периферию “золотого миллиарда”»[4].

При этом следует видеть и понимать, что либеральная идеология ориентируется преимущественно на интересы господствующего меньшинства, а социал-демократическая идеология тяготеет к интересам большинства народа.

В связи с этим С. А. Денисов справедливо отмечает: «Российская наука государственного (конституционного) права в последние годы полностью перешла на позитивистские позиции, которые в западной юриспруден-

---

[1] *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 6.

[2] *Фурсов А.* Виновны в непонимании // ЛГ. 2006. 15—21 марта.

[3] *Зиновьев А. А.* Идеология партии будущего. М., 2003. С. 55.

[4] *Олейников А. А.* Экономическая теория. Политическая экономия национального хозяйства : учебник для вузов. М., 2011. С. 1086.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ции утратили свое господствующее положение еще в начале XX в. Наша наука отказалась от своих достижений, от использования диалектического и материалистического метода познания. Ученых больше не интересует, в чьих интересах создаются те или иные нормы государственного (конституционного) права»[1].

Г. В. Мальцев считает, что «современное право буквально на наших глазах превращается из источника надежд на правду и справедливость в инструмент обслуживания коммерческих интересов, потребностей экономической элиты, сильных финансовых и промышленных олигархий»[2].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что является объектом изучения учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления»?
2. Назовите элементы предмета изучения рассматриваемой учебной дисциплины.
3. Какие методы познания используются в учебной дисциплине «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления»?
4. Какие цели преследуются в данной учебной дисциплине?
5. Назовите основные функции учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления».

Задача

Проведите анализ основных мыслей, выраженных в статье А. Н. Донцова «Воспитание человека думающего» (Закон. 2014. № 1).

---

[1] *Денисов С. А.* Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15.

[2] *Мальцев Г. В.* Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 126.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 2
СУЩНОСТЬ, ПРЕДМЕТ, ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- сущность правового обеспечения государственного и муниципального управления, осуществляемого субъектами разных уровней государственного управления;
- правовые формы деятельности субъектов государственного и муниципального управления;
- систему правового обеспечения государственного и муниципального управления;

уметь

- применять методы юридического анализа, сравнительного правоведения при осуществлении правового обеспечения государственного и муниципального управления;
- находить комплекс нормативных правовых актов, раскрывающих правовой статус и сферу деятельности конкретного государственного или муниципального органа, учреждения, должностного лица;

владеть

- навыками юридического анализа ситуаций, событий, фактов и актов в процессе государственной деятельности;
- навыками поиска нормативного правового акта (совокупности актов), необходимого для решения конкретной государственной задачи.

2.1. Понятие и система правового обеспечения государственного и муниципального управления

В демократическом государстве, чтобы управлять общественными отношениями и процессами, направлять и регулировать их, необходимо иметь на то правовые основания. Более того, управление в таком государстве осуществляется в тех пределах, которые установлены для него законом. Следовательно, формы, методы и способы, используемые в сфере государственного и муниципального управления, должны опираться на предусмотренные законом правовые нормы, установки и ограничения. При этом очень важно, чтобы сфера государственного и муниципального управления регулировалась законами и подзаконными актами, принятыми демократическим путем.

Правда, иногда приходится слышать, что право государства избирать любые желаемые им способы воздействия на общественные отношения не нужда-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ется в юридическом подкреплении, так как само государство конструирует и конституирует законы, устанавливающие правовые рамки, формы, виды, инструменты управления. Исходя из того, что государство по своей природе есть аппарат принуждения и даже насилия, обладающий в пределах страны высшей силовой мощью, некоторые утверждают, что государство управляет, опираясь на право сильного, которому никто не способен противостоять. Однако подобные суждения, несмотря на их распространенность, нельзя признать обоснованными, тем более, если они произносятся в стране, стремящейся к демократической модели государственного управления.

Многие не без оснований считают, что государством должны править законы, и государственная жизнь должна складываться в соответствии с этими законами, а не сообразно «понятиям» отдельных лиц, вне зависимости от того, какое положение они занимают. Так, Платон утверждал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон — владыка над правителями, а они — его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государствам боги».

В то же время сами законы, управляющие государством, не идеальны, и их слепое исполнение не ведет к успеху. Как известно, в 1990-е гг. в России было установлено и широко реализовано право частной собственности на землю. Что российское общество получило от реализации этого права? Анализ данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдения за состоянием окружающей среды показывает, что практически во всех субъектах РФ сохраняется тенденция ухудшения состояния земель. В частности, интенсивно развиваются эрозия, дефляция, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из сельскохозяйственного оборота.

Кроме того, законы, правовые нормы не всеобъемлющи, вне охватываемого ими поля всегда остается масса повседневных общественных вопросов, требующих своего решения, принимаемого конкретными людьми при отсутствии, неполноте или несовершенстве законов. Да и сами законы трактуются людьми, способными направлять это толкование в желаемое русло, откуда и родилось выражение: «Закон что дышло, куда повернул — туда и вышло».

Но из сказанного вовсе не следует, что право в его законодательно-нормативном воплощении не играет существенной роли в государственном управлении общественными отношениями и процессами. Эта роль велика, однако ее не следует абсолютизировать и идеализировать. Так, по оценке директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, академика РАН Т. Я. Хабриевой, «состояние правового регулирования в настоящее время близко к кризису, последствия которого могут оказаться не менее значительными, чем последствия экономического кризиса 2008 г.»[1].

---

[1] *Пайгина Д. Р., Стрельников П. А.* Поиск эффективных решений проблем правотворчества // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 141.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Для современной правовой жизни России все еще типично неисполнение закона и неприменение при этом ответственности. В частности, об этом свидетельствует уровень исполнения решений Президента России. Ученые Института прикладной математики имени М. В. Келдыша РАН констатируют, что в настоящее время выполняется не более 5% решений, принимаемых Президентом России. А по данным американских специалистов, эта цифра не превышает 2%[1].

Естественно, что в условиях типичного неисполнения закона трудно говорить об управляемости общественными процессами, о прогрессе в развитии общества и государства. По большому счету речь в данном случае идет лишь о минимальном (номинальном) государственном управлении, доминировании стихии в общественных и государственных делах.

Анализируя кризисные явления в отечественном государстве, некоторые авторы считают, что «кризис в России продолжается уже четверть века. Причем это не кризис в общепринятом понимании, а кризис системы управления — потеряна управляемость экономикой, выбрана несовершенная модель развития страны. Государство самоустранилось от управления, что не могло не привести к активизации стихийных процессов — критического уровня достигли коррупция, воровство, принявшее весьма своеобразные формы, массовый отток капитала из страны, банковский беспредел»[2].

Исторический опыт свидетельствует, что без государства и формируемых им институтов — государственной власти, государственного аппарата, законодательства — невозможно обеспечить целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие общественных отношений, права и свободы каждого человека и гражданина. В современных условиях государственное управление является главным ресурсом решения любых общественных проблем. Только на его основе и с его помощью возможно совершенствование общественных отношений и процессов.

Для понимания проблематики правового обеспечения сферы государственного и муниципального управления важное значение имеет уяснение сути государственного управления, его места и роли в создании условий для гармоничного функционирования общественных отношений и всестороннего развития личности. В связи с этим автор разделяет следующую точку зрения: «Государство как форма общества, как сообщество людей, связанных юридическими узами гражданства, государство как аппарат профессионалов, занятых реализацией функций власти и управления, используя правовые механизмы принуждения, призвано оказывать свое управляющее, организующее и регулирующее воздействие в целях нормализации общественных отношений и их гармонизации по поводу всеобщих потребностей, интересов и благ. В условиях демократии это достигается путем праводательной деятельности государства в лице его народа как источника и первосубъекта власти, а затем проводящих в жизнь его волю

---

[1] См.: *Бринчук М. М.* Право как ресурс деградации природы, общества и государства // Государство и право. 2012. № 4. С. 30.

[2] *Кац И.* О первоочередных антикризисных мерах // Экономист. 2015. № 5. С. 14.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и выступающих от его имени государственных органов, должностных лиц и всего корпуса государственных служащих»[1].

Понятие «государственное управление» не является достаточно устоявшимся, находится в дискуссионном поле и употребляется в научной и учебной литературе в разных значениях. Ряд специалистов обращают внимание на то, что с вступлением в силу Конституции РФ 1993 г. последовало изъятие из нормативной практики терминов «управление», «государственное управление», «орган государственного управления». В результате органы государственного управления стали именоваться *органами исполнительной власти*[2].

В современной отечественной юридической науке борются *две основные точки зрения* на то, что такое государственное управление. Одни авторы рассматривают государственное управление как целостную сферу деятельности государственной власти, всех ее ветвей, органов, должностных лиц, т.е. как реализацию государственной власти во всех ее формах и методах. В рамках данного подхода Г. В. Атаманчук рассматривает государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу[3]. При этом определяющим фактором обеспечения рациональности, т.е. целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает *социальность* — наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

По мнению сторонников данного подхода, разные органы государственного управления выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. По-своему это делает парламент, президент, правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.

Одни органы государственного управления имеют собственные властные, ключевые полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи — установление общих правил для управления и контроля, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам. Другие органы государственного управления и должностные лица непосредственно занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие).

Некоторые органы государственного управления и должностные лица обладают лишь консультативными полномочиями (например, Государственный совет в России, состоящий из высших должностных лиц субъектов РФ). Есть специальные органы государственного управления, которые занимаются проверкой соблюдения законов, контролем (например, Уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата РФ). Органы государственного управления подобного

---

[1] Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. Т. 2 / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2002. С. 57.

[2] См.: Актуальные проблемы административного права Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. В. Е. Севрюгина. Тюмень, 2008. С. 173.

[3] См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М., 2006. С. 38.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

рода, скорее, участвуют в государственном управлении, но участие — тоже способ управления.

Нередко создаются *смешанные, государственно-общественные органы* (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов). Они также в какой-то мере могут выполнять управленческие задачи, в частности при принятии согласованного решения.

Иногда некоторые функции органов государственного управления передаются общественным органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют задачи государственного управления. С этой целью им передаются и материальные средства (финансы и др.), необходимые для выполнения таких функций.

Кроме того, в настоящее время созданы *надгосударственные организации и органы*, которые могут принимать решения, обязывающие государство принять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Так, Европейский суд по правам человека после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства — члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения Республики Беларусь и России, что предусмотрено Договором между ними от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства». Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

Иной точки зрения на государственное управление придерживается А. И. Радченко. На его взгляд, под государственным управлением следует понимать деятельность исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия решений (правовых актов), организации и контроля исполнения этих решений (актов) и решений (актов) органов законодательной (представительной) власти[1].

Автор настоящего учебника разделяет позицию сторонников первого подхода к трактовке государственного управления.

Государственное управление тесно связано с муниципальным управлением. Это элементы государства, которые взаимосвязаны между собой и обеспечивают целостность и прогресс общества. Указанная взаимосвязь проявляется прежде всего в том, что главным субъектом и государственного и муниципального управления является народ. Кроме того, граждане проживают на территории муниципального образования. Поэтому как центральная, так и региональная государственная власть могут эффективно воздействовать на общественные отношения и процессы, только заручившись поддержкой органов местного самоуправления. И наоборот, органы муниципального управления не в состоянии эффективно решать вопросы

---

[1] См.: *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник. М., Ростов н/Д : МарТ, 2007. С. 18.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

местного значения, закрепленные в качестве предметов ведения местного самоуправления Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», без активной поддержки органов государственной власти.

Многие отечественные специалисты подчеркивают, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления являются подсистемами единой системы публичной власти, единственным источником которой является народ. Так, Н. И. Глазунова отмечает, что «муниципальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления, по сути своей тоже представляет часть государственного управления, поскольку самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванности органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства, что составляет сердцевину деятельности государственных органов»[1].

Как указывает М. В. Баглай, «местное самоуправление, хотя... и не входит в систему органов государственной власти, по своей природе является частью государственной власти»[2].

На взгляд Г. В. Атаманчука, местное самоуправление представляет собой «низовой и особо демократический подвид государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а смыслом служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей»[3].

По мнению А. А. Безуглова и С. А. Солдатова, «между государственной властью и властью муниципальной, как и между органами, их осуществляющими, нет принципиального отличия. Они едины по своей правовой природе»[4].

Взаимосвязь государственного и муниципального управления осуществляется в том числе через взаимодействие государственной гражданской и муниципальной службы. Согласно ст. 7 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» взаимосвязь гражданской и муниципальной службы обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы;

3) единства требований к подготовке кадров для гражданской и муниципальной службы и дополнительному профессиональному образованию гражданских и муниципальных служащих;

---

[1] *Глазунова Н. И.* Система государственного и муниципального управления. М. : Проспект, 2006. С. 380.

[2] *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. М. : Норма ; ИНФРА-М, 1999. С. 136.

[3] *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд. М., 2006. С. 58.

[4] *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право России : учебник : в 3 т. Т. 1. М., 2001. С. 351.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Отрыв муниципального управления от государственного или их противопоставление могут привести к подрыву единства властных отношений на территории государства.

В то же время, подчеркивая взаимосвязь государственного и муниципального управления, надо видеть, что они имеют различие в компетенции, объектах и ресурсах управления. Причем некоторые специалисты не без оснований подчеркивают, что «муниципальное управление является более сложным и более рискованным занятием, чем любая другая управленческая деятельность. Ни в одном другом виде управленческой деятельности нет столь глобальной зависимости муниципальной власти как субъекта управления от воли и интересов населения и как второго субъекта, и как объекта управления. За государственным управлением стоят социальная машина и тщательно разработанные процедуры, сила формы, закона и инструкций, легитимного принуждения. Для муниципального управления все это не характерно»[1].

Многочисленные исследования экономической основы местного самоуправления показывают, что оно существует в основном за счет трансфертов от государства. Доходы от двух местных налогов (земельный налог и налог на имущество) не превышают в среднем 5% общего объема местных бюджетов. Основная причина убогости местных бюджетов — общая централизация власти, концентрация публичных доходов на федеральном уровне. Очевидно, что в данных условиях местные власти теряют всякую самостоятельность, провозглашенную Конституцией РФ.

Государственное управление с юридической точки зрения — это достаточно сложная система правовых отношений, складывающихся между государством и обществом, органами государственной власти и гражданами, должностными лицами, государственными служащими и населением. Именно эта система правоотношений в данном случае нас интересует в первую очередь, ибо говорить о правовом обеспечении сферы государственного и муниципального управления вне исследования правовых государственно-управленческих отношений невозможно.

Следует различать понятия «правовые основы государственного и муниципального управления», «правовое обеспечение государственного и муниципального управления», «правовое регулирование государственно-управленческих отношений», «механизм правового регулирования».

Правовые основы государственного и муниципального управления — это совокупность принципов, норм и институтов, определяющих содержа-

---

[1] Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. СПб., 2005. С. 133.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ние правового регулирования сферы государственного и муниципального управления. Они закреплены в системе законодательных и иных нормативных правовых актов, на основе которых действуют органы государственного и муниципального управления. Речь идет о Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента России, постановлениях Правительства РФ, постановлениях Конституционного Суда РФ, конституциях (уставах) и законах субъектов РФ, уставах и других нормативных правовых актах муниципальных образований.

При этом в настоящем учебнике *право понимается в широком смысле*. Это «не просто совокупность национальных законов, обязательных для граждан государства, а явление социальное, содержащее в себе представления людей о своих общих потребностях, интересах и воле, о совпадающих идеалах и ценностях, о гуманизме и справедливости, о нужном и желаемом, важном и должном в частном и общественном поведении. С помощью права многообразие проявлений общественной жизнедеятельности людей получает свою упорядоченность в их личных, коллективных и общественных взаимосвязях»[1].

В. С. Соловьев отмечал, что «сущность права состоит в равновесии двух нравственных интересов: личной свободы и общего блага»[2]. Речь идет именно о равновесии. Ибо если, например, верх берет личная свобода, то право служит не столько ресурсом обеспечения государственного и муниципального управления, сколько ресурсом деградации государства, противоречий и конфликтов в нем. Однако на этот аспект правового обеспечения сферы государственного и муниципального управления внимание почти не обращается. Данная проблематика ждет своих внимательных и глубоких исследователей.

Термин «правовое обеспечение», как правило, специально не раскрывается в юридических словарях и учебных изданиях и зачастую представляется синонимом термина **«правовое регулирование»** — формы регулирования общественных отношений, посредством которой поведение их участников приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права. Подобный подход используется и в настоящем учебнике.

На взгляд авторов учебно-методического комплекса «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» под общей редакцией профессора И. Н. Барцица, **правовое обеспечение государственного и муниципального управления** — это предоставление достаточных материально-правовых и процессуальных средств для принятия и исполнения нормативных актов, определяющих правовой статус, порядок формирования и деятельности, компетенцию и ответственность органов государственного и муниципального управления общественными процессами[3].

---

[1] Государственное управление: основы теории и организации. Т. 2 / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2002. С. 56.

[2] Там же. С. 55.

[3] См.: Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учеб.-метод. комплекс / под общ. ред. И. Н. Барцица. М. , 2009. С. 12.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В то же время правовое обеспечение государственного и муниципального управления можно рассматривать как совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, лежащих в основе формирования и функционирования системы государственного и муниципального управления; разработку, издание и применение нормативных правовых актов, регламентирующих процесс государственного и муниципального управления.

Заслуживает внимания точка зрения, согласно которой термин «обеспечение» в его юридическом значении «понимается как совокупность принимаемых мер и используемых средств, создание условий, способствующих предотвращению сбоев, нарушений законов, нормативных установок»[1].

Некоторые авторы рассматривают правовое обеспечение в широком смысле слова. На их взгляд, «правовое обеспечение, во-первых, не сводится к принятию или изменению законов или иных правовых актов; во-вторых, требуют раскрытия и другие элементы правового обеспечения — функции органов, процедуры принятия решений, правовой мониторинг, способы оценки эффективности управления и реализации правовых актов; в-третьих, необходима точная “временна́я привязка” правовых элементов к реальным изменениям...»[2].

В настоящем издании вопросы правового обеспечения излагаются с точки зрения системного подхода. В связи с этим система правового обеспечения рассматривается в качестве одного из базовых инструментов процесса государственного и муниципального управления.

Система правового обеспечения государственного и муниципального управления — это использование юридических знаний, правовых методов и средств в процессе государственного и муниципального управления с целью обеспечения его эффективности и результативности. Одной из целей системы правового обеспечения государственного и муниципального управления является легализация всех инструментов государственного и муниципального управления. Под легализацией в данном случае понимается придание юридической силы документам, действиям, процедурам, создаваемым и осуществляемым в процессе государственного и муниципального управления.

Правовые средства обеспечения государственного и муниципального управления — это своеобразные юридические инструменты, с помощью которых осуществляется упорядочение сферы государственного и муниципального управления, рационализируется деятельность государственных и муниципальных органов. В качестве правовых средств обеспечения государственного и муниципального управления выступают нормы права, правовые акты, стандарты, процедуры, права и юридические обязанности, юридическая ответственность, правовые ограничения, правовые стимулы, правовые поощрения и т.д.

В частности, нормы конституционного и административного права регламентируют организацию и функционирование государственного

---

[1] *Гагиев А. К.* Обеспечение прав и свобод граждан — конституционная цель правосудия // Российская юстиция. 2014. № 7. С. 3.

[2] Правовое обеспечение промышленности : науч.-практ. пособие / О. А. Акопян, В. А. Витушкин, Н. И. Карпова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2010. С. 5.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и муниципального механизма, определяя структуру и компетенцию органов государственного и муниципального управления.

Основными чертами системного подхода к правовому обеспечению государственного и муниципального управления являются:

1) целостность — всесторонний анализ юридических аспектов государственного и муниципального управления, осуществления процедур правового обеспечения всех стадий процесса государственного и муниципального управления.

2) синтез юридических знаний и методов государственного и муниципального управления;

3) плановость — процедуры правового обеспечения носят плановый характер и направлены в первую очередь на предотвращение негативных событий в сфере государственного и муниципального управления;

4) технологичность — процедуры правового обеспечения государственного и муниципального управления могут быть стандартизированы.

К **процедурам правового обеспечения** государственного и муниципального управления относятся:

1) *правовой анализ*. Данная процедура часто используется юридической службой государственного или муниципального органа. Заключение, подготовленное ею по результатам правового анализа, может вызвать самые различные управленческие решения;

2) *юридическое прогнозирование* — научное предвидение тенденций развития правовых регуляторов сферы государственного и муниципального развития, возможных вариантов правовых решений и действий. Ю. А. Тихомиров считает, что «прогностическая функция в сфере права должна непременно закладываться в законах и положениях о государственных и негосударственных структурах»[1];

3) разработка, утверждение и опубликование нормативных правовых актов;

4) правовая экспертиза;

5) правовой мониторинг;

6) применение санкций и стимулов;

7) внесение изменений в нормативные правовые акты;

8) правовой аудит.

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления — базовый ресурс государства. *В широком смысле* это:

1) создание правовой базы для функционирования того или иного субъекта правоотношения;

2) оказание соответствующих юридических услуг тому или иному субъекту правоотношений;

3) научное и кадровое обеспечение юридической работы органов государственного и муниципального управления по определенному направлению деятельности.

В данном контексте можно утверждать, что понятие «правовое обеспечение» шире понятия «правовое регулирование».

---

[1] *Тихомиров Ю. А.* Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 8.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Следует согласиться с позицией тех авторов, которые считают, что «правовое оформление государственного управления (как и местного самоуправления) в современной России должно опираться на ряд важнейших для его эффективного функционирования ценностей, связанных:

1) с максимальным удовлетворением потребности населения в укреплении законности и правового порядка, а в итоге — безопасности (в стране, регионе, городе);

2) созданием условий устойчивого развития таких социальных институтов, как семья, собственность, культурное наследие (в многонациональном государстве этот институт неизбежно приобретает особую ценность, так как всегда сопряжен с проблемой этнокультурной безопасности);

3) обеспечением населения жизненно важными материальными ресурсами (ЖКХ, дороги, жилье и т.п.);

4) постоянным совершенствованием общества, усложнением социальных связей (изменением уже имеющихся и появлением новых отношений в разных сферах социального бытия);

5) утверждением диалектически взаимодействующих личностных (статья 2 Конституции РФ) и общесоциальных начал жизнедеятельности»[1].

Правда, реализация указанных выше ценностей в современном российском государстве нередко затруднена. Например, Федеральная служба государственной статистики (далее — Росстат) опросила почти 2000 человек в 30 регионах России: «Что вам мешает родить детей?» Ответы заставляют задуматься и действовать: 85% назвали материальные трудности, 83% — неуверенность в завтрашнем дне, 65% — жилищные трудности[2].

Мордовцев А. Ю. и Козлова Н. Н. отмечают, что «пришедшие к власти в России в начале 90-х гг. реформаторы-демократы, боровшиеся с “коммунистическим диктатом”, “телефонным правом” и коррупцией, захватом государственной собственности партийными структурами и выступающие за утверждение принципов народовластия и законности в системе власти и управления, в итоге за короткое время создали процветающую олигархическую систему, невиданное ранее в истории государства имущественное расслоение и фактическое отстранение от реальной управленческой деятельности большинства “безденежной” массы “носителей государственной власти”»[3].

В настоящем учебнике сфера правового регулирования государственного и муниципального управления определяется не только границами практического осуществления государственной и муниципальной власти, т.е. собственно субъектов этой деятельности по достижению их целей, реализации задач и функций, но речь идет и обо всех иных проявлениях государственной и муниципальной деятельности по воздействию на общественные отношения и процессы.

Согласно концепции С. С. Алексеева, правовое регулирование — это «осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм,

---

[1] *Мордовцев А. Ю., Козлова Н. Н.* Право и управление в современной России: особенности переходного периода // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 9. С. 5.

[2] *Миронов Н.* Россия перестала вымирать // КП. 2010. 18—25 фев.

[3] *Мордовцев А. Ю., Козлова Н. Н.* Указ. соч. С. 5—6.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

правоотношений, индивидуальных предписаний и др.), результативное, нормативно организованное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»[1].

Ю. А. Тихомиров рассматривает правовое регулирование как «единство трех взаимосвязанных компонентов: правотворчество, правореализация и применение юридической ответственности»[2].

По мнению М. Ю. Осипова, «правовое регулирование образует определенную систему, поскольку оно включает в себя элементы, относящиеся к разным универсумам, которые в своей совокупности продуцируют свойства, не присущие каждому из этих элементов в отдельности.

Так, например, система правового регулирования продуцирует такие свойства, как: способность упорядочить общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования, гарантировать свободу субъектов права, скоординировать их интересы, интегрировать различные социальные группы в общество в целом, обеспечить стабильное развитие общества, стимулировать социально-позитивную деятельность субъектов права и т.д.»[3].

Содержательно правовое регулирование государственного и муниципального управления в современной России фокусируется преимущественно:

1) на создании правовых механизмов разработки и реализации государственной и муниципальной политики;

2) установлении правовых основ деятельности органов государственного и муниципального управления в основных сферах общественной жизни;

3) обеспечении прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного и муниципального управления;

4) государственном и муниципальном контроле и надзоре за работой управляемых и регулируемых сфер общественной жизнедеятельности.

На взгляд Д. А. Ловцова, концепция правового регулирования как процесса включает, по крайней мере, пять следующих **методологических компонентов**:

1) миропонимание;

2) правопонимание;

3) правотворчество;

4) правоприменение;

5) правореализация[4].

Представляется, что в контексте миропонимания правовое регулирование государственного и муниципального управления в современных

---

[1] *Алексеев С. С.* Теория права. Харьков, 1994. С. 145.

[2] *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 327.

[3] *Осипов М. Ю.* Правовое регулирование как динамическая система // Право и политика. 2006. № 11. С. 22.

[4] См.: *Ловцов Д. А.* Системология правового регулирования: исторические аспекты развития // История государства и права. 2009. № 18. С. 10.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

условиях должно осуществляться с учетом ряда новых тенденций в международном сообществе[1]. Во-первых, постепенно обозначается все более настойчивая тенденция к демонтажу понятия «национальное государство» (в большинстве стран четкая линия к защите национальных интересов либо подменяется коллективными союзническими приоритетами, либо реализуется ситуативная линия к защите неких эфемерных много- или полинациональных интересов).

Во-вторых, понятие «государственный экономический суверенитет» практически больше не существует (или существует в довольно ограниченном количестве стран-систем). На смену ему приходят понятия «сфера государственно-корпоративных интересов», «концессионный суверенитет», «суверенитет автономных групп» и т.д.

В-третьих, меняются принципы управления. Из иерархических, жестко регламентированных и довольно отчетливых они преобразуются в сетевые, гибкие, мобильные и малопонятные. Со всей очевидностью это проявляется в практике принятия политико-экономических решений в пользу тех или иных групп.

В-четвертых, резко меняются полюса власти. Если еще каких-нибудь 20—30 лет назад можно было с легкостью идентифицировать конкретный центр принятия ключевых решений, то сегодня этот центр завуалирован настолько, что даже ведущие аналитики не могут распознать причину возникновения, характер и последствия реализации решений.

Конечно, можно склоняться к мысли, что эти тенденции есть закономерный результат глобального развития, следствие унификации управленческих практик и ответ на ключевые вызовы сегодняшнего дня. Но критический анализ таких тенденций приводит к совершенно иным выводам. Истоки их следует искать в иной плоскости — плоскости классовых интересов основных системообразующих субъектов или агентов системы.

Еще в 1975 г. вышел доклад «Кризис демократии», написанный по заказу Трехсторонней комиссии[2] С. Хантингтоном, М. Крозье и Д. Ватануки. В докладе было зафиксировано наличие угроз для доминирующего положения правящего слоя — прежде всего то, что против него начинают работать демократия и государство всеобщего социального обеспечения, оформившееся в последний период. В докладе утверждалось, что развитие демократии на Западе ведет к уменьшению власти правительств, что различные группы, пользуясь демократией, начали борьбу за такие права и привилегии, на которые ранее никогда не претендовали, и что эти «эксцессы демократии» являются вызовом существующей системе правления. Отсюда следовал вывод: необходимо способствовать невовлеченности масс в политику, развитию определенной апатии, умерить демократию, исходя

---

[1] См.: *Кальченко Т.* Управление государством в глобальную и постглобальную эпоху // Государственная служба. 2012. № 4. С. 69.

[2] Международная организация, созданная в 1973 г., официальная цель которой — обсуждение и поиск решений мировых проблем. Состоит из представителей Северной Америки, Западной Европы и Азии (Япония, Южная Корея). См.: The Trilateral Commission. URL: http://trilateral.org. — *Примеч. ред.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

из того, что она лишь способ организации власти, причем вовсе не универсальный[1].

Представляется, что практика правового обеспечения государственного и муниципального управления в постсоветский период нередко находилась и продолжает находиться в лоне вышеуказанных рекомендаций по ослаблению демократии. Поэтому сегодня мы стоим перед необходимостью ускоренной и рациональной реформы системы государственного и муниципального управления. И осуществить эту реформу без правового обеспечения невозможно.

Под **механизмом правового регулирования государственного управления** понимается комплекс взаимосогласованных конституционно-правовых средств воздействия субъектов государства на экономическую, политическую, управленческую, социальную, правовую и духовную сферы общества, гарантирующих условия реализации прав и свобод всех граждан или, по крайней мере, их большинства.

В ***структуру механизма правового регулирования*** государственного и муниципального управления входят юридические нормы, правовая идеология, правовые принципы, юридические гарантии, процедуры, методы, способы и типы правового воздействия на общественные отношения и процессы.

Механизм правового регулирования государственного и муниципального управления представляет собой многоаспектное явление. Во-первых, он включает в себя «позитивные» проявления в виде дозволения, поощрения, стимулирования социально полезных тенденций развития государства и муниципальных образований. Во-вторых, в данном механизме используются «негативные» формы правового воздействия на процессы обновления государственности в виде предупредительных, пресекательных и запретительных мер. В-третьих, этот механизм призван создавать условия для поиска новых моделей государственного и муниципального развития, зарождения новой идеологии государственного и муниципального управления.

Механизм правового регулирования государственного и муниципального управления можно рассматривать и как *систему*. Речь идет о нормативно-правовой, организационной, кадровой и идеологической деятельности субъектов государственно-правовой жизни (народ, органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, политические партии) по воздействию на процесс государственного и муниципального управления. Во-первых, в эту систему входит концепция развития (реформирования) государства как совокупность теоретических положений, идей и принципов, регулирующих процесс создания того или иного типа государства (социалистического, либерального, демократического и т.п.). Во-вторых, системообразующим элементом этого механизма являются конституционные нормы, регулирующие основные сферы общественных отношений. В-третьих, к элементам механизма правового регу-

---

[1] См.: *Кальченко Т.* Управление государством в глобальную и постглобальную эпоху. С. 70.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

лирования государственного и муниципального управления следует отнести систему органов государственной власти и местного самоуправления, институтов гражданского общества, воздействующих на общественные отношения и процессы. В-четвертых, к элементам правового механизма регулирования государственного и муниципального управления относятся технологические правовые процедуры. Речь идет прежде всего о формах и методах формирования институтов государственной власти и местного самоуправления, их взаимодействия с народом.

Механизм правового регулирования государственного и муниципального управления состоит из основных компонентов правовых норм, правоотношений и правовых актов, объектов и субъектов правового обеспечения. Основные компоненты правовых норм, регулирующих сферу государственного и муниципального управления, можно сгруппировать в несколько ***блоков***:

1) комплекс федеральных законов, касающихся государственного и муниципального управления в целом;

2) правовые акты субъектов РФ, выражающие нормы правообеспечения государственного и муниципального управления;

3) подзаконные нормативные акты, устанавливающие порядок управления системами и подсистемами государственного и муниципального управления;

4) нормативная регламентация деятельности отдельных учреждений и категорий специалистов сферы государственного и муниципального управления;

5) правовые акты, обеспечивающие защиту прав граждан при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Что касается цели механизма правового регулирования государственного и муниципального управления, то она, на наш взгляд, состоит в том, чтобы с помощью правовых норм установить, укреплять и развивать те общественные отношения, которые содействуют стандартам высокого уровня и качества жизни народа, позволяют отечественному государству занимать достойное место в мировом сообществе.

Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, для формирования правового государства требуется «создание структур и процедур (технологий), способных удовлетворительно обеспечивать решение, по крайней мере, таких проблем:

1) выявление, систематизация и определение по приоритетам общих для всех в государстве потребностей, интересов и целей, требующих законодательного установления правил их реализации;

2) выражение и представление по поводу потребностей, интересов и целей всеобщей воли, которая корреспондировала первым, схватывала бы именно их, а не только то, что кажется таковым законодателям или другим властям предержащим, придавала законодательным установлениям авторитет и общественную поддержку;

3) создание стимулирующих условий и санкций единообразного и обязательного исполнения правил (норм) поведения всеми участниками государственного регулирования видов общественной деятельности;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

4) поддержание посредством законности и правопорядка необходимого всем гражданам уровня свободы и безопасности, благополучия и спокойствия, возможностей их самоосуществления»[1].

Все элементы механизма правового регулирования сферы государственного и муниципального управления взаимосвязаны и взаимообусловлены. Это системная модель. Только в комплексе, в единстве названных элементов может эффективно работать правовое регулирование государственного и муниципального управления.

Как показывает практика государственного и муниципального управления, правовое регулирование общественных отношений и процессов протекает непросто. Институтам гражданского общества нередко приходится противодействовать попыткам «замены демократического регулирования социальных процессов пресловутым административным ресурсом»[2].

В настоящем издании разделяется точка зрения Г. В. Атаманчука, утверждающего, что правовое регулирование представляет собой единство социологического, нормативного и практического аспектов[3].

Правовое регулирование начинается тогда, когда в целях, содержании, требованиях закона или иного нормативного правового акта «схватывается» назревшая общественная потребность в упорядочивании взаимосвязей и взаимодействия людей, причем определенным образом (моделью, логической структурой) и в определенном направлении. Имеется в виду не субъективное представление того или иного государственного органа (его должностных лиц) либо высокого начальства, а именно то, что в сознании массы людей сформировалось как нечто необходимое, должное, нужное, актуальное, крайне важное для их дальнейшей жизни.

Социологический аспект ставит также вопрос о содержании самих законов и иных нормативных актов, о том, чтобы нормы материального и процессуального права соответствовали правам и свободам человека и гражданина на уровне мировых стандартов, требованиям гуманизма и справедливости в общественных отношениях. Опыт многих стран показывает, что если правовая система государства создается преимущественно в интересах правящего класса, то такая правовая система не может быть эффективной и периодически обрекает государство на кризис, а иногда и на гибель.

«Сердцевину» правового регулирования государственного и муниципального управления составляет **нормативный аспект** — разработка и юридическое (в актах органов государственной власти и местного самоуправления) закрепление (установление) норм (правил) поведения людей и ведения определенных общественно значимых дел.

Многое зависит и от того, как сформулированы юридические нормы, насколько они ясны, точны и обоснованы. Являются ли они надуманными, бюрократически-умозрительными или нормами реального действия. При-

---

[1] *Атаманчук Г. В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. С. 75.

[2] *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Об инструментальной роли науки конституционного права в период социальных преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. С. 8.

[3] См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. С. 286—287.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

чем не важно, нравятся они кому-то или нет, будут ли исполнители ими руководствоваться добровольно или в принудительном порядке.

Практический аспект правового регулирования государственного и муниципального управления связан с реальным воздействием норм права на государственную и муниципальную жизнь. Дело в том, что не все нормы права и не всеми субъектами правоотношений воспринимаются позитивно, с желанием их исполнять. Поэтому для реализации норм права требуются соответствующие организационно-государственные структуры.

Структурирование правового регулирования государственного и муниципального управления осуществляется по разным основаниям.

По уровню управленческих отношений правовому регулированию подвергаются отношения:

1) между государством (его органами), различными социальными сообществами (социальными группами, коллективами, производственными единицами) и гражданами;

2) по поводу социально-правового статуса органов государственного управления, распределения предметов ведения и властных полномочий, регулирования служебных отношений и др.;

3) между людьми, вовлеченными в государственно-управленческий процесс.

По ветвям власти правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне — на основе норм федерального законодательства и на региональном — на основе норм законодательства субъектов РФ и нормативных актов органов местного самоуправления.

По отраслям законодательства правовое регулирование обеспечивается нормами материального и процессуального права. Основой являются нормы публичного права, регулирующие отношения, основанные на властных полномочиях одной стороны и подчинении другой. Это нормы международного, конституционного, административного, финансового, налогового, таможенного, уголовного, арбитражного и других отраслей публичного права. Субсидиарно и конкретно это регулирование обеспечивается нормами некоторых отраслей частного права, например гражданского, трудового, предпринимательского, земельного и жилищного.

Что касается ***конституционного права***, то оно закрепляет базовые принципы формирования и деятельности органов государственного и муниципального управления, правового регулирования основных сфер общественной жизни. Речь идет об основах общественного и государственного строя, конституционном устройстве государства и его политики, экономики, социальных отношений, положения личности в обществе, компетенции высших органов государственной власти и порядке их формирования, принципах построения системы государственных органов и местного самоуправления, структуре, полномочиях и организационных формах их деятельности.

Административное право регулирует общественные отношения в сфере государственного и муниципального управления, возникающие в процессе организационно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Нормы административного права устанав-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ливают систему, порядок и компетенцию государственных органов и должностных лиц исполнительной власти, закрепляют права и обязанности граждан в отношениях с этими органами и должностными лицами, определяют понятие и виды административных правонарушений, устанавливают меры и порядок реализации административной ответственности и т.д.

Финансовое право регулирует отношения в области денежно-финансовых операций по аккумулированию денежных средств, их обращению в обществе. Это отрасль права, состоящая из норм, с помощью которых регулируются отношения в процессе создания, распределения и использования денежных фондов государства. В состав финансового права входят некоторые его подотрасли — бюджетное, налоговое и банковское право. *Бюджетное право* регламентирует отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием государственных и местных бюджетов. *Налоговое право* регулирует отношения по установлению, взиманию и распределению налогов, уплачиваемых юридическими и физическими лицами, привлечению к ответственности неплательщиков налогов. *Банковское право* регламентирует отношения, возникающие по поводу денежных средств, ценных бумаг, драгоценных металлов, информации, содержащей банковскую тайну, и др.

Земельное право регулирует отношения, связанные с ведением земельного кадастра, выделением и использованием земель различных видов (городских земель, сельскохозяйственных угодий, охранных земельных зон), куплей-продажей земельных участков, отношениями землевладельцев и пользователей и т.д.

Экологическое право распространяется на отношения, связанные с рациональным использованием природных ресурсов и охраной природы, работой экологически вредных предприятий, их строительством, привлечением к ответственности нарушителей экологического законодательства.

Уголовное право регулирует отношения, связанные с совершением уголовно наказуемых деяний — преступлений, в частности коррупционных, взяточничества, предательства государственных интересов.

Международное публичное право действует в сфере межгосударственных отношений, участниками которых являются государства либо их уполномоченные органы. В международных правовых документах устанавливаются стандарты поведения для стран, ратифицировавших данные документы. *Международные стандарты* — это нормы, которые обычно считаются правильными с принципиальной и практической точек зрения, исходя из общепризнанных достижений современной мысли.

Особое место в международных стандартах занимают стандарты прав человека. *Международные стандарты прав человека* — это нормы современного международного права, предусматривающие такие общедемократические требования и обязанности государств, которые они должны с учетом особенностей своего общественного строя, национального развития и т.п. воплотить и конкретизировать в своих системах.

Универсальные международно-правовые стандарты защиты прав человека отражены в ряде важнейших международно-правовых актов: Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.; Международном

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.; Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.; Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и других международных правовых актах.

В рамках ООН установлены критерии и процедуры, которыми необходимо руководствоваться в процессе нормотворчества в области международно-правовой защиты человека. Примером тому служит резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 04.12.1986 № 41/120 «Установление международных стандартов в области прав человека». Резолюция сформировала следующие требования к их разработке. Они должны:

1) согласовываться с соответствующим сводом международно-правовых норм в области прав человека;

2) носить фундаментальный характер и основываться на присущих человеческой личности достоинстве и ценности;

3) быть достаточно четкими, чтобы служить источником поддающихся определению и осуществимых прав и обязанностей; предусматривать, где это уместно, реалистические и эффективные механизмы реализации, включая систему представления докладов;

4) пользоваться широкой международной поддержкой.

Приведенный перечень отраслей права свидетельствует о том, что по характеру решаемых задач правовое регулирование в сфере государственного управления преимущественно сосредоточено:

1) на защите прав и свобод человека и гражданина, в том числе национальных меньшинств, безработных, слабых и обездоленных;

2) разработке правовых механизмов реализации государственной внутренней и внешней политики, закрепленной в соответствующих законодательных актах, ежегодных парламентских посланиях президента страны; государственных доктринах; общефедеральных и региональных целевых программах и приоритетных национальных проектах;

3) правовом закреплении и правовом обеспечении реализации предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, закреплении правового статуса субъектов государственного и муниципального управления с четким:

— установлением места каждого из них в целостной системе государственного управления;

— закреплением полномочий каждого органа власти;

— определением организационно-кадровой структуры, форм и процедур их функционирования;

4) установлении правовых основ государственного регулирования хозяйственной деятельности, в частности государственного стимулирования предпринимательства, охраны прав собственника, пресечения монополизма и недобросовестной конкуренции и т.п.;

5) формировании правовых основ социально-хозяйственной деятельности — налогового, таможенного, финансового, валютного, кредитного, инвестиционного и других видов государственного регулирования;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

6) обеспечении прав и обязанностей физических и юридических лиц, осуществлении государственного контроля и надзора за работой управляемых.

При этом «следует принять во внимание, что правовое регулирование не может и не ставит перед собой задачи охватить все и вся, даже в той сфере отношений, которая опосредствуется государственным руководством. В жизни всегда возникают вопросы, опережающие правовое регулирование, которые необходимо решать»[1].

Правовое обеспечение сферы государственного и муниципального управления необходимо рассматривать не как вещь в себе, а во взаимосвязи с динамикой социально-экономического развития страны, результативностью и эффективностью государственного и муниципального управления. Данный научный подход активно используется в настоящем учебнике.

Тем самым мы признаем производное, подчиненное положение органов государственного и муниципального управления относительно объективно идущих в обществе процессов и необходимости адаптации механизма правового регулирования государственного и муниципального управления к состоянию социальной системы, силам государства.

2.2. Предмет правового регулирования сферы государственного и муниципального управления

Правовое регулирование сферы государственного и муниципального управления — это деятельность субъектов государства по организации органов государственного и муниципального управления, установлению правил их функционирования (деятельности). Оно имеет особый предмет, поскольку связано главным образом с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной и муниципальной власти в управленческих процессах. В общем, его предназначением является упорядочение целеполагания, функций, организационных структур и управленческой деятельности органов государственного и муниципального управления.

Предмет правового регулирования сферы государственного и муниципального управления — это совокупность определенных общественных отношений, на которые направлено воздействие правовых средств (норма права, институт права, отрасль права, правоприменительный акт) и методов.

Можно выделить несколько аспектов государственной и общественной реальности, выступающих предметом правового регулирования сферы государственного и муниципального управления:

1) *отношения между государством* (*его органами*) *и обществом*, *гражданами*, благодаря и посредством которых формируются государственно-управляющие воздействия (управление обществом со стороны государ-

---

[1] *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 25.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ственного и муниципального аппарата); первостепенное значение здесь имеют правовые механизмы объективизации и объективации государственного и муниципального управления;

2) *отношения внутри государства*, между органами государственного и муниципального управления по поводу распределения предметов их ведения и властных полномочий, необходимых для управления общественными процессами; центральным вопросом этих отношений выступает определение правового статуса государственных и муниципальных органов вообще и в сфере управления в частности; волевые отношения между людьми, вовлеченными в государственно-управленческие процессы, причем по причине как профессионального несения государственной и муниципальной службы (кадровый состав государственных и муниципальных органов), так и обращения в государственные и муниципальные органы при решении каких-либо своих проблем.

В сферу правового регулирования принято включать три группы общественных отношений:

1) отношения людей по обмену материальными либо нематериальными ценностями (экономические отношения);

2) отношения по властному управлению (политические отношения);

3) отношения по обеспечению правопорядка (обеспечивают функционирование первых двух групп).

Государственное и муниципальное управление есть властное управляющее воздействие, опирающееся на организованную силу. Поэтому очевидно, что любые пробелы («белые пятна») в предмете правового регулирования сферы государственного и муниципального управления снижают уровень управляющего воздействия, создают управленческие «шумы», ведут к злоупотреблениям и произволу. Важно также понимать, что государственное и муниципальное управление относится к явлениям долженствования, а не свободной воли участников управленческих отношений. В нем органы государственного и муниципального управления, их должностные лица, обязаны действовать в определенном направлении и определенным образом, ибо они уполномочены государством на решение государственных, общественных и частных проблем жизнедеятельности людей.

Суть государственного и муниципального управления в том-то и заключается, что его управляющие воздействия формируются и реализуются не тогда, когда это кому-то хочется, а когда в нем существует потребность у управляемых объектов. Поэтому в государственном и муниципальном управлении все должно быть прописано юридически, в том числе суть свободной деятельности соответствующих органов и ее границы.

В целом *предметное содержание* правового обеспечения сферы государственного и муниципального управления составляет:

1) закрепление целей, функций, принципов, методов и других социально-правовых институтов государственного и муниципального управления;

2) упорядочение государственно-управленческих отношений по их уровню, направленности, внутреннему содержанию и внешним проявлениям;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) юридическое определение средств, форм, методов, стадий, процедур, операций и других элементов, характеризующих государственно-управленческую деятельность.

Какие же стороны жизни государства и муниципальных образований подвержены правовому регулированию в первую очередь? Во-первых, объектом правового регулирования являются права, свободы и обязанности граждан. Речь идет прежде всего о закреплении тех прав, свобод и обязанностей, которые имеют приоритетное значение для становления основ демократического правового социального государства и усиливающих роль главного субъекта государства и местного самоуправления — народа. При этом, как отмечает А. В. Мицкевич, вектор конституционного регулирования должен склоняться в сторону регламентации государственной, а не общественной жизни[1]. В связи с этим особое внимание следует уделять установлению системы правовых гарантий, позволяющих обеспечивать народный суверенитет, условия жизни большинства народа, достойные человека.

Кроме того, в демократическом государстве закрепляется и поддерживается принцип взаимной ответственности гражданина и государства (муниципального образования). Согласно данному принципу, как гражданин несет ответственность перед государством и муниципальным образованием, так и государственная и муниципальная власть должна нести ответственность перед гражданином.

Во-вторых, предметом правового регулирования сферы государственного и муниципального управления являются разнообразные средства воздействия общества и его элементов на структуру, содержание деятельности и меры ответственности органов государственной власти и местного самоуправления. По мнению Д. А. Керимова, «метод правового регулирования определяется в основном его предметом, но зависит также от интересов и целей государства при выборе форм воздействия на соответствующие общественные отношения»[2]. В связи с этим интересы укрепления народовластия требуют создания механизма контроля деятельности Президента России, выполнения возложенных на него обязанностей.

В-третьих, к предмету правового регулирования следует отнести целевую установку общества относительно типа формируемого государства. Совершенно очевидно, что в Конституции РФ следовало бы закрепить в качестве стратегической национальной цели строительство демократического правового социального государства.

В-четвертых, в правовой системе государства должны получить закрепление такие философские и конституционные идеи, как социально ориентированная экономика, социальное партнерство и др.

Правовое регулирование сферы государственного и муниципального управления имеет свои **пределы**, которые подразделяются:

---

[1] См.: *Мицкевич А. В.* Становление основ нового конституционного строя в Российской Федерации // Государство и право. 1992. № 8. С. 13.

[2] *Керимов Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 265.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

1) на *объективные* — зависят от природных, технических, социальных и иных факторов, которые делают невозможным воздействие права на те либо иные аспекты отношений в сфере государственного и муниципального управления (отсутствие технической возможности, финансово-материальных средств и др.);

2) *субъективные* — всегда зависят от воли законодателя, не желающего по тем или иным причинам регулировать определенные отношения в сфере государственного и муниципального управления.

2.3. Принципы правового регулирования сферы государственного и муниципального управления

Следует разграничивать понятия «принципы правового регулирования», «принципы государственного управления» и «принципы правового регулирования отношений в сфере государственного управления».

В теории государственного управления существует три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления:

1) правовой;

2) политический;

3) менеджеристский (управленческий).

Согласно ***правовому подходу*** ключевыми ценностями государственного управления являются верховенство права, защита прав граждан. Государственный служащий подчинен не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции РФ.

Согласно ***политическому подходу*** основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчетны), восприимчивы к текущим интересам граждан. Для того чтобы воплотить это, иногда предлагается реализация концепции «представительной бюрократии», в рамках которой органы государственной власти должны быть социальной моделью общества в миниатюре. Предполагается, что в этой ситуации облегчится учет ведомствами существующих в обществе интересов, будут снижены возможности для дискриминации отдельных групп.

Согласно ***менеджеристскому подходу*** основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в измеримой форме. Основная проблема, которая заключается в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами, или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах. Характерный признак данного подхода — использование понятия «государственный менеджмент» (*public management*) в качестве синонима понятия «государственное управление».

Общей для всех трех подходов является проблема соответствия действий государственных служащих сформулированным заранее **принципам**:

1) следования принципу верховенства права (правовой подход);

2) следования воле народа (политический подход);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) следования цели получения нужного социально-экономического результата (менеджеристский подход).

Оценка того, насколько эта проблема решается, называется ***качеством государственного управления***. Каждый подход использует в качестве основных разные показатели качества государственного управления.

Качество государственного управления обозначает степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления. Понятие *ключевых ценностей* принимает разное значение в зависимости от того, какой подход к государственному управлению (правовой, политический или менеджеристский) используется для оценки деятельности государственных служащих.

Широко используемая в мире методика ООН по оценке качественного управления учитывает ключевые ценности различных подходов.

Ценности правового подхода:

1) верховенство права — наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для демократических меньшинств;

2) равенство и недискриминация — равный подход ко всем гражданам.

Ценности политического подхода:

1) участие граждан в процессе принятия государственных решений как непосредственное, так и через организации гражданского общества;

2) оперативность — административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц;

3) ориентация на консенсус — используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

Ценности менеджеристского подхода:

1) результативность и эффективность — органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов;

2) универсальные организационные ценности:

— прозрачность;

— подотчетность.

Наряду с политическими, правовыми и менеджеристскими ценностями в методике ООН можно выделить универсальные организационные ценности (прозрачность и подотчетность), которые относятся не к конкретному содержанию деятельности органов государственного и муниципального управления, а к решению проблемы, характерной для любой организации. Именно одновременное наличие прозрачности и подотчетности является предварительным условием решения проблемы качества государственного управления и позволяет обеспечить реализацию ключевых ценностей государственного управления.

Принципы правового регулирования — это руководящие идеи, предпосылки, которые могут быть использованы в качестве базиса для построения норм права. Принципы права, являясь своеобразным каркасом законода-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

тельных актов, претворяются в жизнь за счет предшествующего определения принципов правового регулирования[1].

К принципам правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления относятся следующие.

Принцип верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, изданных в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, означает, что в случаях расхождения законов субъектов РФ с Конституцией РФ и федеральными законами действует Конституция и федеральные законы. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом, актом субъекта РФ, изданным вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Принцип народовластия устанавливает, что источником государственной власти в России является ее народ, волю которого реализуют представительные и исполнительные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. Анализ практики государственного и муниципального управления в современной России позволяет констатировать очевидный факт: роль российского народа в управлении государством сведена к минимуму. Народ в малой степени пользуется той самодержавной властью, которая торжественно провозглашается в Конституции РФ.

По мнению А. Бузгалина, «в России власть и капитал принадлежат олигархам, бюрократии и тем, кто давно превратился в послушных жиреющих слуг, возглавляющих аналитические центры и СМИ “мудрецов дивана”, занимающих ведущие посты в разбухающих, как на дрожжах, государственных и частных охранных службах “опричников”, плодящих гламурную маскультуру “скоморохов”»[2].

В действительности у российского народа крайне ограничены возможности даже в деле выбора людей, которые управляют от его имени и его авторитетом. В связи с широким распространением административного ресурса и огромным влиянием денег в избирательном процессе фактически выбор представителей народа осуществляется узкой группой состоятельных и влиятельных граждан. Причем в последние годы возможности народа влиять на институты государственной власти были существенно ограничены. Новеллы в избирательном законодательстве отказали народу в протестном голосовании «против всех», лишили его права выбирать членов Совета Федерации Федерального Собрания. А. А. Сергеев не без оснований утверждает, что «государственное устройство Российской Федерации сегодня зависит от воли узкой группы лиц, представляющих высшее руководство страны, а не от конституционных принципов или потребностей саморегулирующего гражданского общества»[3].

---

[1] См.: *Кеня И. А.* Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 66—67.

[2] *Бузгалин А.* Жесткие грани большого проекта // ЛГ. 2012. № 26.

[3] *Сергеев А. А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М. : Юриспруденция, 2005. С. 111.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

С. А. Авакьян подчеркивает: «Неужели не очевидно, что как раз-то народ пока отчужден, реально отодвинут от власти в нашей стране... Не будем отрицать очевидное — до реальной власти народа нам еще далеко...»[1].

Принцип ответственности требует установления четкой ответственности должностных лиц и органов государственного и муниципального управления за невыполнение или некачественное, несвоевременное выполнение возложенных на них полномочий. В связи с этим С. А. Авакьян отмечает, что «органы законодательной власти и занимающие руководящие позиции в своей системе органы исполнительной власти производны от народа и ответственны перед ним»[2].

Однако реальная государственно-правовая действительность нередко находится в противоречии с теорией и правовыми принципами государственного и муниципального управления. На взгляд А. И. Солженицына, «над всеми стоит власть сплотки людей, бесконечно равнодушных к судьбе подвластного им народа и даже к тому, выживет ли он вообще или нет»[3].

Принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина требует от должностных лиц и работников органов государственного и муниципального управления неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией РФ. Однако лишь 10% опрошенных россиян уверены, что каждый может повлиять на события в стране, а 45% вообще не чувствуют себя их участниками. Только 4% респондентов полагают, что власти заботятся о жизни простых людей[4].

В ходе совместного исследования Института социологии РАН и российского представительства Фонда Фридриха Эберта всего 1,9% опрошенных чиновников и 0,8% опрошенных россиян заявили, что народ влияет на функционирование государственной власти. При этом 32% опрошенных россиян отмечают, что власть в стране принадлежит олигархам, и лишь 19% считают, что реальная власть принадлежит Президенту России[5].

Поэтому трудно не согласиться с С. А. Авакьяном в том, что «надо от провозглашения народовластия как принципа конституционного строя (статья 3 Конституции России) сделать шаги в направлении реального обеспечения народовластия»[6].

Принцип разделения властей заключается в необходимости разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Поскольку государственная власть в Российской Федерации, источником которой является народ, едина и неделима, как и сам народ, то под принципом разделения властей следует понимать разделение единой власти на отдельные ее функции.

---

1 *Авакьян С.* Точка отсчета — народ // РГ. 2006. 28 окт.

2 *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. Т. 1. М. : Юристъ, 2006. С. 328–329.

3 *Солженицын А. И.* Россия в обвале. М. : Рус. путь, 2002. С. 106.

4 См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 446.

5 См.: *Дульман П.* Хороший чиновник, которого нет // РГ. 2005. 2 нояб.

6 *Авакьян С. А.* Гарантированное народовластие (десять причин для конституционной реформы в России) // НГ-Политика. 2012. 16 окт.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В Конституции РФ принцип разделения властей закреплен в ст. 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Однако в следующей статье Конституции РФ устанавливается, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Таким образом, получается, что государственная власть осуществляется четырьмя органами власти. Какую власть осуществляет президент, в Конституции РФ прямо не указывается. Однако можно сделать вывод, что Президент России в соответствии с Конституцией РФ осуществляет верховную власть.

Принцип разделения властей действует и в самом законодательном органе власти, разделяя его на верхнюю и нижнюю палаты, что имеет место в основном в федеративных государствах.

Сущность ***принципа федерализма*** заключается в обеспечении территориально-политического единства Российской Федерации в сочетании с децентрализацией государственной власти на основе конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ при обеспечении равноправия субъектов Федерации между собой и в их отношениях с федеральными органами власти.

В соответствии с этим принципом органы государственной власти образуются на двух уровнях: федеральном и субъектов РФ.

Принцип федерализма в правовом аспекте проявляется в том, что законные акты федеральных органов исполнительной власти имеют обязательный характер для соответствующих органов субъектов РФ, законные акты органов исполнительной власти субъектов РФ должны соблюдаться федеральными органами исполнительной власти. В качестве составляющей механизма реализации принципа федерализма используется *административный договор* как правовая форма регулирования отношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Принцип сочетания централизации и децентрализации государственного и муниципального управления заключается в обеспечении согласования государственных и местных интересов посредством четкого разделения компетенции федеральных органов государственного управления, органов государственного управления субъектов РФ и органов муниципального управления.

Принцип гласности в государственном и муниципальном управлении имеет решающее значение. Он обеспечивает защиту общества от проявлений вседозволенности и безнаказанности органов государственного и муниципального управления, а также должностных лиц. Принцип гласности требует обеспечения информированности граждан, доступности обсуждения важнейших государственных и муниципальных вопросов,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

компетентного участия населения в принятии управленческих решений на основе изучения и учета общественного мнения.

В государственном и муниципальном управлении принцип гласности является способом осуществления прямой и обратной связи между органами управления и населением. Реализация принципа гласности обеспечивает рост активности граждан в оценке, подборе и выдвижении кадров в органы управления.

Принцип гласности особенно важен в деле повышения ответственности руководителей органов государственного и муниципального управления, а также усиления требовательности к ним граждан за порученное дело. Реализация принципа гласности в управлении тесно связана с законом участия граждан в государственном и муниципальном управлении, обеспечивая включение широких слоев населения в государственное и муниципальное управление, особенно в случаях необходимости открытого, всестороннего обсуждения и принятия важных государственно-управленческих решений.

Принцип законности означает, что государственное и муниципальное управление должны строго основываться на законодательных актах. Этот принцип требует от органов государственного и муниципального управления точного, единообразного выполнения законов, осуществления этими органами только таких управленческих действий, которые соответствовали бы содержанию государственной воли, выраженной в законах, принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного органа, в установленном порядке и в определенной форме.

Подзаконность государственного и муниципального управления имеет важное значение и потому, что в целом ряде случаев органы государственного и муниципального управления наделяются полномочиями самостоятельной разработки и принятия общеобязательных правил поведения.

Взаимоотношения органов государственного и муниципального управления с гражданами и общественными организациями должны осуществляться строго в пределах их полномочий. Ни один государственный или муниципальный орган, осуществляющий управленческую деятельность, не может сам изменять, расширять или сужать закрепленную за ним компетенцию.

Функционально-отраслевой принцип объединяет два принципа: отраслевой и функциональный.

Отраслевой принцип управления как составная часть функционально-отраслевого принципа требует такую организацию государственного и муниципального управления, при которой за органом государственного или муниципального управления закрепляются однородные, органически связанные по характеру производственной деятельности объекты управления. Например, предприятия коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры и т.п.

Отраслевая организация государственного и муниципального управления позволяет укомплектовать аппарат органов государственного и муниципального управления специалистами, знающими теоретические и практические вопросы функционирования конкретной отрасли хозяйства,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

способными принимать оптимальные решения по управлению данной отраслью.

В результате отраслевой организации государственного и муниципального управления повышается эффективность функционирования отраслей.

Функциональный принцип как составная часть функционально-отраслевого принципа формирует требование, в соответствии с которым на орган государственного или муниципального управления возлагаются полномочия по выполнению определенной функции государственного или муниципального управления.

Например, в социально-экономической сфере органы государственного и муниципального управления выполняют функции анализа, прогнозирования и планирования (программирования) социально-экономического развития соответствующей территории, а также функцию контроля выполнения планов; статистические органы — функцию учета результатов деятельности органов государственного и муниципального управления и т.п.

Принцип двойного подчинения в государственном и муниципальном управлении означает требование подчинения конкретного органа функциональной или отраслевой компетенции органу управления общей компетенции (правительство, администрация) и соответствующему вышестоящему органу управления по вопросам его компетенции.

Принцип двойного подчинения, с одной стороны, направлен на обеспечение осуществления единой государственной политики в отраслевом и межотраслевом управлении, вырабатываемой федеральными органами управления. При этом органы общей компетенции субъектов Федерации и местного самоуправления осуществляют линейное управление соответствующими органами отраслевой и межотраслевой компетенции, а федеральные органы реализуют функциональное управление этими органами. С другой стороны, федеральные территориальные органы, финансируемые из федерального бюджета (управления имуществом, финансовые, внутренних дел и др.), находятся в подчинении соответствующего органа общей компетенции субъекта Федерации, муниципального образования, входят в его организационную структуру, что обеспечивает согласование проводимой федеральной политики с интересами субъектов Федерации и муниципальных образований. В этом случае федеральные органы государственного управления устанавливают цели и задачи, т.е. осуществляют линейное управление. Органы управления общей компетенции субъектов Федерации и местного самоуправления определяют способы достижения этих целей и задач применительно к местным условиям, т.е. выполняют функциональное управление федеральными территориальными органами.

Линейно-функциональный принцип объединяет два принципа: линейный и функциональный. *Линейный принцип* как составная часть линейно-функционального принципа предусматривает требование реализации линейных управленческих отношений, сущность которых, как ранее отмечалось, заключается в осуществлении связи между субъектом и объектом управления: руководство — исполнение. Этот принцип предполагает прямое административное подчинение объекта субъекту управления по всем вопросам деятельности объекта. На основе линейного принципа управле-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ния формируется линейная организационная структура органов государственного и муниципального управления.

Функциональный принцип как составная часть линейно-функционального принципа предполагает требование осуществления функциональных управленческих отношений, заключающихся в реализации связи между субъектом и объектом управления.

На основе сочетания линейного и функционального принципов формируются линейно-функциональные организационные структуры органов государственного и муниципального управления.

Принцип сочетания единоначалия и коллегиальности заключается в том, что в государственном и муниципальном управлении осуществляется и единоначальное и коллегиальное управление. Выбор каждого из них определяется характером объекта управления. Так, в управлении отраслью хозяйства применяется принцип единоначалия управления, в соответствии с которым управление отраслью осуществляет на федеральном или республиканском уровне министр, на краевом, областном, окружном, городском и районном — начальник управления или отдела. Такой подход определяется тем обстоятельством, что, с одной стороны, для управления однородными объектами, составляющими отрасль хозяйства, представляется возможным подобрать кандидатуру с высокими профессиональными знаниями и организаторскими способностями на должность руководителя отраслью хозяйства. С другой стороны, на руководителя возлагается вся ответственность за результаты деятельности отрасли.

При осуществлении межотраслевого (функционального) управления требуется применение принципа коллегиальности управления, означающего принятие управленческих решений большинством голосов членов органа управления. К коллегиальным органам управления относится, например, Правительство РФ.

Такой подход определяется тем обстоятельством, что межотраслевое управление, с одной стороны, требует наличия у руководителя различных профессиональных знаний, овладеть которыми одному человеку практически невозможно, с другой — если министр примет ошибочное решение, то в этом случае ущерб будет нанесен одной отрасли хозяйства; ошибочное решение при межотраслевом управлении нанесет ущерб всем отраслям хозяйства или большинству из них. Коллегиальность принятия межотраслевых управленческих решений значительно снижает риск принятия ошибочных решений.

Принцип сочетания единоначалия и коллегиальность в сфере государственного и муниципального управления заключается также и в том, что при реализации единоначального управления важные принципиальные вопросы деятельности органа государственного или муниципального управления обсуждаются специально создаваемыми совещательными органами — коллегиями. Они принимают решения большинством голосов в форме постановлений. Решения коллегии проводятся в жизнь правовыми актами руководителя органа управления.

Такие коллегии, например, создаются в федеральных министерствах в составе министра (председателя коллегии), его заместителей по долж-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ности, а также других руководящих работников системы министерства. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством РФ. В случае разногласий между коллегией и ее председателем последний проводит в жизнь свое решение соответствующим правовым актом. Вместе с тем председатель коллегии докладывает о разногласиях, в зависимости от формы подчинения, — Президенту России или Правительству РФ. Члены коллегии имеют право сообщить этим лицам свое особое мнение по принятому решению. Такой подход к роли коллегии как совещательного органа придает ее членам определенный правовой статус, положительно влияющий на эффективность принимаемых решений.

Принцип плановости правового регулирования государственного и муниципального управления предусматривает необходимость разработки программ и планов совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей сферу государственного и муниципального управления.

Принцип научности правового регулирования государственного и муниципального управления означает необходимость, во-первых, осуществления построения и совершенствования государственного и муниципального управления на основе науки управления; во-вторых, выполнения работы по поиску оптимальных управленческих решений с использованием научных методов. Как отмечалось в выступлении Президента России Б. Н. Ельцина в Российской академии государственной службы 6 сентября 1995 г., «метод проб и ошибок, который широко распространен в государственном управлении, должен уйти в прошлое. Настало время научно обоснованных решений, позитивной работы по научному управлению государством»[1].

Принцип эффективности правового регулирования государственного и муниципального управления. Эффективность правового регулирования сферы государственного и муниципального управления — это мера позитивного воздействия права на поведение и деятельность субъектов правовых отношений, воплощаемая в конкретных социальных изменениях, которые произошли в результате реализации соответствующих норм права и правовых институтов. Как справедливо отмечает С. С. Алексеев, не законом на бумаге, а его воплощением определяется характер и степень интенсивности правового регулирования, строгость исполнения правовых предписаний, действенность правового принуждения[2].

В. В. Лобанов считает, что к числу факторов, от которых зависит качество работы государственных структур, относится качество законодательной и нормативно-правовой базы в области государственного устройства[3].

В связи с этим следует обратить внимание на некоторые негативные тенденции социально-экономического развития страны в постсоветский период, которые, несомненно, свидетельствуют о существенных издержках

---

[1] *Ельцин Б. Н.* Выступление в Российской академии государственной службы 6 сентября 1995 г. М., 1995.

[2] См.: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1995. С. 214—215.

[3] См.: *Лобанов В. В.* Государственное управление и общественная политика. СПб. : Питер, 2004. С. 290.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в правовом обеспечении государственного и муниципального управления. Так, по независимым оценкам, в 2013 г. размер российского ВВП составлял около 84% от ВВП РСФСР 1987 г. (по данным официальной статистики, он превосходил его на 16%)[1].

По ключевым показателям экономического развития страна отброшена к началу XX в. Так, в 1910 г. по объему ВВП Россия находилась на пятом месте в мире, а величина ВВП на душу населения составляла 28% от аналогичного показателя США. И сейчас мы имеем те же 28%, а по объему ВВП занимаем шестое-седьмое место в мире[2].

За 18 лет (1992—2010 гг.) разница между числом родившихся и числом умерших составила более 13,1 млн человек, что сопоставимо с потерями в Великой Отечественной войне[3].

По итогам 2013 г. Россия занимает 57 место в мире (среди 185 стран — членов ООН из 193) по индексу человеческого развития. В 2012 г. — занимала 55 место.

По данным «Доклада о развитии человека», опубликованного ООН в 2004 г., Россия по индексу развития человеческого потенциала занимала следующие места: 1990 г. — 26-е, 1992 г. — 34-е, 1993 г. — 37-е, 1995 г. — 67-е, 1997 г. — 71-е, 1998 г. — 62-е, 2000 г. — 62-е, 2001 г. — 63-е, 2002 г. — 57-е, 2003 г. — 63-е, 2011 г. — 66-е. Следовательно, за 23 года Россия в международном рейтинге индекса человеческого развития опустилась на 31 ступень вниз.

2.4. Методы правового регулирования сферы государственного и муниципального управления

В правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления используются различные **методы**. Последние определяются как совокупность приемов, средств и способов, с помощью которых государство, его органы и должностные лица, руководствуясь нормами материального и процессуального права, воздействуют на управляемый объект.

Главные ***признаки*** метода правового регулирования:

1) каково устанавливаемое юридическое положение сторон;

2) с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений;

3) как определяются права и обязанности субъектов правоотношений и как они защищаются.

Метод правового регулирования характеризуют два момента:

1) субъект (источник) правового регулирования, т.е. орган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм;

2) смысл и содержание самих правовых норм.

---

[1] См.: *Ханин Г., Фомин Д.* Лукавая цифра против экономики России // Ведомости. 2014. 18 марта.

[2] См.: *Прохожев А.* Проблема трудовых отношений: как разорвать порочный круг // Государственная служба. 2012. № 3. С. 39.

[3] См.: *Бобков В.* Удручающие социальные результаты двадцатилетней капиталистической трансформации России // Российский экономический журнал. 2012. № 2. С. 24.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Субъект (источник) правового регулирования сферы государственного и муниципального управления указывает на возможности, характер и пределы деятельности определенных органов государственного и муниципального управления по изданию правовых норм в области государственного и муниципального управления.

В зависимости от источника власти различают следующие **виды правового регулирования** сферы государственного и муниципального управления:

1) *централизованное, императивное, субординационное*, при котором управление осуществляется органами государственной власти на властно-волевых, принудительных началах. Императивный метод характеризуется созданием отношений власти и подчинения. Примером может служить правовое регулирование государственного управления федеральными органами государственной власти в пределах ст. 71 Конституции РФ, определяющей предметы исключительного ведения Российской Федерации;

2) *децентрализованное*, *диспозитивное*, *координационное*, при котором правовое регулирование осуществляется посредством согласования, договоров, принятия совместных актов, поддержки инициативы снизу. Здесь правоотношения возникают на основе свободной воли равноправных субъектов общественных отношений.

Смысл и содержание правовых норм, определяющих поведение в управленческих процессах (и отношениях), зависят от **способов** правового регулирования, в которых содержится свойство (суть) юридического воздействия правовой нормы на участников управленческого взаимодействия.

По способам правовое регулирование выступает как:

1) *позитивное обязывание*, *предписание* — возложение прямой обязанности совершать определенные положительные действия. Такое регулирование занимает доминирующее положение в системе государственного и муниципального управления. Это метод властного приказа. Тем самым обеспечивается высокая исполнительская дисциплина, иерархическая подчиненность, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих;

2) *запрещение* — возложение обязанности воздерживаться от совершения действий и поступков определенного рода;

3) *дозволение* — предоставление субъектам правовых отношений на собственные активные действия по своему усмотрению.

Исторический опыт свидетельствует о том, что для государственного и муниципального управления, даже в условиях самой широкой демократии, свободы и гласности, наиболее целесообразным и эффективным является обязывающе-правомочный порядок правового регулирования. В связи с этим важно понимать, что вся система государственного и муниципального управления строится на принципах власти и долженствования. Свободная воля участников управленческих отношений хотя и играет важную роль, но все-таки уходит на второй план. Там, где речь идет о государственной власти и использовании ее регулирующей силы, все должно быть юридически четко, исчерпывающе прописано и нормативно закреплено.

Каждый из названных способов применяется, конечно, в правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления, и его

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

можно обнаружить в правовом статусе государственных и муниципальных органов (в их компетенции), но доминирующим является позитивное обязывание. Ведь та компетенция, которой наделяется тот или иной орган государственного или муниципального управления, выступает по отношению к нему обязывающей. Она может содержать в себе дозволение на определенные решения и действия либо запрет на их осуществление, однако в любом случае все записанное в компетенции органа государственного управления подлежит обязательному исполнению. В этом отличие государственных и муниципальных органов от субъектов гражданского права, из-за чего государственное и муниципальное управление регулируется преимущественно нормами конституционного и административного права.

Для государственного и муниципального управления, связанного с властью, даже в условиях демократии целесообразным представляется обязывающе-правомочный порядок правового регулирования. Отечественный опыт, как и опыт многих зарубежных стран, однозначно говорит о том, что там, где речь идет о государственной власти, любые свободные действия необходимо совершать на основе и в рамках законов и по управомочию государства.

В научных работах по общей теории права приводится следующая **классификация юридических норм**, используемых в правовом регулировании, которую необходимо знать, поскольку она в той или иной мере относится и к государственному и муниципальному управлению:

1) ***регулятивные нормы***, состоящие из предписаний, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей. Эти нормы подразделяются на *обязывающие, запрещающие и управомочивающие*;

2) ***охранительные нормы***, направленные на регламентацию мер юридической ответственности и порядка применения санкций (государственно-принудительных мер). Эти нормы различаются по видам юридической ответственности;

3) ***специализированные нормы***, имеющие свойства дополнения и развертывания регулятивных и охранительных норм. Среди них выделяют: *общие* (*общезапретительные*) — фиксирующие в обобщенном виде определенные элементы общественных отношений;

4) ***дефинитивные нормы***, закрепляющие в обобщенном виде признаки данной правовой категории (к примеру, понятия и определения в нормативных правовых актах);

5) ***декларативные (нормы-принципы)***, содержащие формулировки правовых принципов, а также задач данной совокупности юридических норм;

6) ***оперативные нормы*** — предписания по отмене действующих нормативных положений или распространению данных норм на новый круг общественных отношений, по пролонгации (продолжению) норм на новый срок и др.;

7) ***коллизионные нормы***, регулирующие выбор между нормами права.

Любые управленческие действия должны совершаться в рамках действующего законодательства, все принятые решения — своевременно и качественно исполняться. Все субъекты государственно-управленческих отно-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

шений обязаны действовать строго определенным образом. Здесь принцип «разрешено все, что не запрещено законом» не действует. В государственном и муниципальном управлении «разрешено только то, что разрешено законом и запрещено все то, что им не разрешено». Границы свободных действий существенно ограничены. Доминируют дозволение, запрет, обязывание, подчиненность, подотчетность и подконтрольность.

Правовое регулирование не является обособленным и изолированным инструментом государственного и муниципального управления, ибо правовые нормы «пронизывают» весь механизм государственного и муниципального управления общественными отношениями и процессами, юридически оформляют все его звенья. Само государственное управление необходимо рассматривать как юридическую категорию, которая представляет правовое воздействие на общественные отношения и процессы.

Органы государственного и муниципального управления осуществляют свои функции двумя группами методов, основанных на властной мотивации: административно-правовыми и организационными.

Административно-правовые методы предполагают принятие нормативных правовых актов по вопросам, находящимся в компетенции органов государственного и муниципального управления. Это совокупность способов воздействия органов государственного и муниципального управления на объект управления посредством правовых норм, правовых отношений и правовых актов в пределах своей компетенции.

Административно-правовые методы представляют собой совокупность средств юридического (правового и административного) воздействия на отношения людей. Осуществление этих методов гарантируется действующей системой федеральных и региональных законов, нормативных актов местного самоуправления.

Управление предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому. В системе управленческих связей субъекты не равны и к тому же выполняют разные социальные роли. Это неравенство право не может и не стремится устранить. Воспринимая его как объективную необходимость, законодатель, регламентируя организацию и функционирование исполнительной (административной) власти, юридически оформляет такое неравенство. Этим объясняются особенности административно-правового метода.

Административное воздействие органов государственного и муниципального управления осуществляется в следующих *формах*:

1) прямое административное указание, имеющее обязательный характер для управляемой системы (приказ, распоряжение);

2) установление правил, регулирующих деятельность управляемой системы (положения о структурных подразделениях, нормативы);

3) разработка рекомендаций по организации и совершенствованию тех или иных процессов в управляемой системе (должностные инструкции, методические указания);

4) контроль и надзор за деятельностью управляемой системы.

Юридическое воздействие заключается в применении правовых норм, регулирующих связи и отношения, возникающие в процессе управления.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Правовые нормы выражаются в различных законодательных актах, положениях, инструкциях, приказах и распоряжениях. Применение правовых норм предполагает использование *санкций*, которые подразделяются на дисциплинарные, материальные, административные и уголовно-правовые.

Организационные методы управления представляют собой совокупность организационных воздействий субъекта управления на объект управления, а также на субъект управления, т.е. на самого себя. К организационным методам управления относятся: регламентирование, нормирование, инструктирование и др.

Государственное и муниципальное управление предполагает организационное и распорядительное воздействие. ***Организационное воздействие*** выражается в четком распределении функций управления, установлении прав и обязанностей работников, регламентации основных процедур управленческой деятельности. В основе организационных воздействий лежат *организационное регламентирование* и *организационное нормирование*.

Организационное воздействие в государственном или муниципальном органе основано на подготовке и утверждении *внутренних нормативных документов*, *регламентирующих деятельность кадров* конкретного органа государственного или муниципального управления. К ним относятся:

1) положение об органе государственного или муниципального управления;

2) административный регламент;

3) организационная структура управления;

4) штатное расписание;

5) положения о структурных подразделениях;

6) должностные регламенты государственных служащих.

Эти документы (кроме положения об органе государственного или муниципального управления) могут оформляться в виде стандартов органов государственного и муниципального управления и обязательно вводятся в действие приказом руководителя органа государственного или муниципального управления. Данные документы обязательны для всех государственных и муниципальных служащих, их несоблюдение влечет за собой применение дисциплинарных взысканий.

Распорядительные воздействия направлены на достижение поставленных целей управления, соблюдение внутренних нормативных документов или поддержание системы управления государственными и муниципальными органами в заданных параметрах путем прямого административного регулирования. К известным способам распорядительного воздействия следует отнести: приказы, распоряжения, указания, инструкции, целевое планирование, нормирование труда, координацию работ и контроль исполнения.

Наиболее категоричной формой распорядительного воздействия является *приказ*. Он обязывает подчиненных точно выполнить принятое решение в установленные сроки, а его неисполнение влечет за собой соответствующую санкцию (наказание). Приказ обычно состоит из пяти частей: констатация ситуации или события, меры по устранению недостатков или обеспечению административного регулирования, выделенные ресурсы для реализации решения, сроки исполнения решения, контроль исполнения.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Распоряжение выступает в качестве второго основного вида распорядительного воздействия. Оно обязательно для исполнения в пределах конкретной функции управления и структурного подразделения. Распоряжение может содержать все перечисленные выше части приказа и, так же как и приказ, обязательно для исполнения перечисленными в нем подчиненными. Отличие распоряжения от приказа заключается в том, что оно не охватывает все функции государственного или муниципального органа и обычно подписывается заместителями руководителя государственного или муниципального органа.

Указания и инструкции являются локальными видами организационного воздействия и чаще всего направлены на оперативное регулирование управленческого процесса в короткие сроки и для ограниченного числа государственных и муниципальных служащих. Если указания или инструкции даются в устной форме, то они нуждаются в четком *контроле исполнения* или должны быть основой высокого доверия в схеме отношений «руководитель — подчиненный».

Целевое планирование является одним из видов планирования деятельности органов государственного и муниципального управления. Оно связано с продуманной постановкой целей аппарата указанных органов, разработкой критериев их достижения и составлением индивидуальных планов развития государственных и муниципальных служащих.

Нормирование труда выражается в регламентации деятельности органов государственного и муниципального управления посредством различного рода норм и нормативов, касающихся численности аппарата названных органов, количества работников, которые могут находиться в непосредственном подчинении руководителя, и др.

Инструктирование и координация работы — это методы руководства, основанные на передаче подчиненному правил выполнения служебных операций.

Наставление — метод однократного применения со стороны руководителя, когда он пытается аргументированно объяснить подчиненному целесообразность служебного задания. В случае отказа подчиненного повторная попытка нецелесообразна, так как приведет к потере авторитета руководителя.

С общетеоретических позиций проявляется действие *универсальных методов* любой деятельности — убеждения и принуждения. Это два взаимосвязанных «полюса» единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка. Они взаимно дополняют друг друга.

С помощью средств *убеждения* прежде всего стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия.

Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ответственности. При необходимости обеспечения общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как *административное принуждение*.

2.5. Конституционно-правовое закрепление целей и задач органов государственного и муниципального управления

В правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления ключевое значение имеет закрепление целей и задач государства и его административно-территориальных единиц. **Цель государства** — это исходная категория государственного управления, она отражает желаемое, возможное и необходимое состояние общества и государства, которое должно быть достигнуто; это тот идеал, та логически основанная конструкция, которую требуется создать и воплотить в жизнь.

Ю. А. Тихомиров видит в целеполагании исходный пункт, своего рода старт правового регулирования. На его взгляд, оно имеет два аспекта — внешние цели, задаваемые общественной системой (политический курс государства, партийные директивы и программы, концепции, уровень и потребности социально-экономического и международного развития), и собственно правовые цели, закрепленные в конституции, законах и иных нормативных правовых актах[1].

Кроме того, «законы принимаются и действуют для достижения определенных целей и решения связанных с ними задач. Речь идет о целях двоякого рода: общеполитических, экономических и социальных, установленных в программных и императивных документах, и юридических целях — законодательства в целом, отрасли, подотрасли, института, закона... Пагубна недооценка выбора целей и подмена их ad hoc текущими запросами. В этом плане следовало бы тщательнее готовить концепции, полнее и точнее определять преамбулы и цели закона как нормативную ориентацию для перехода в новые состояния (регулируемые)»[2].

Цели обусловливают **основные задачи** органов государственного и муниципального управления. Это обеспечение:

1) прав и свобод человека;

2) целостности и суверенитета государства;

3) гражданского мира и согласия;

4) согласованного функционирования государственных и муниципальных органов;

5) взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества и др.

Ключевую роль в государственном целеполагании играют социально-экономические ориентиры. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет следующее понятие **цели социально-экономического развития** — это

---

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.

[2] *Тихомиров Ю. А.* Прогнозы и риски в правовой сфере. № 3. С. 9.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

В. Мельников обращает внимание на то, что «только в начале XXI в. руководство страны стало осознавать, что в новых условиях задача стратегического планирования находится в неразрывной связи с обеспечением национальной безопасности и оказывается приоритетной для социально-экономического развития»[1].

Что касается **задач социально-экономического развития**, то они в указанном выше федеральном законе рассматриваются как комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития.

Проблема классификации и систематизации целей государственного и муниципального управления является предметом исследования, дискуссии и обсуждения многих специалистов. Можно констатировать, что критерии и подходы к такой классификации еще не являются достаточно устоявшимися и обоснованными единым теоретическим видением.

Главными в государственном и муниципальном управлении являются ***стратегические цели***, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием. В ст. 7 Конституции РФ закреплена одна из стратегических целей Российкого государства, состоящая в проведении политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Обеспечение достойного уровня жизни и свободного развития граждан как главная цель государственной социальной политики требует наличия измеряемых показателей, характеризующих состояние обеспеченности населения социальными ресурсами. Критериями оценки уровня жизни российских граждан выступают такие показатели, как прожиточный минимум и потребительская корзина. Федеральными законами от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и от 03.12.2012 № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» установлены правовые основы для определения соответствующих показателей.

В демократическом правовом социальном государстве народ не рассматривается органами государственной власти как средство развития экономики и торговли. Наоборот, экономика и торговля подчиняются интересам народа. Как природные ресурсы должны ставиться на службу всему народу, свидетельствует опыт Норвегии. Здесь существуют бесплатное образование и медицинское обслуживание, государство субсидирует аренду жилья, пенсия равна зарплате рабочего, при рождении ребенка семья получает разовую дотацию около 5000 долл. и свыше 1000 долл. еже-

---

[1] *Мельников В.* Нормативное регулирование сферы стратегического планирования // Государственная служба. 2012. № 5. С. 68.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

месячно до исполнения ребенку 18 лет[1]. Правда, в Норвегии нефть принадлежит всему народу, а среди руководителей нефтяных компаний нет миллионеров. «Когда в Норвегии открыли нефть, ее взяло под контроль государство. И за счет сверхприбыли создало резервный фонд, который в этой маленькой стране составляет 83 миллиарда долларов. Вся страна от нефти разбогатела, а не кучка людей»[2].

Рациональный подход к целеполаганию в государственном и муниципальном управлении отличается следующей чертой: «каждая подсистема обладает собственной основной целью, которая носит подчиненный характер относительно основной цели системы территориального образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, города, районы и т.д.). Если у подсистем государства будут разные цели, то достичь основную цель государства окажется невозможно»[3].

Российское законодательство не раскрывает содержание понятия «достойная жизнь». В то же время Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., провозглашает, что каждый человек имеет право на жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Формирование достойной жизни народа и свободного развития человека во многом зависит от наличия стратегической программы развития страны. В связи с этим академик Н. Н. Моисеев отмечал: «Правительство, которое состоит из людей, не имеющих четкой программы и ясного представления, к чему оно стремится и чего хочет, кроме собственного благополучия, т.е. не имеет стратегического замысла, — опасно для страны. Особенно опасно, если его не имеет лидер — главный политик государства»[4]. В XX в. из российских политиков стратегию развития государства имело правительство в период руководства В. И. Ленина, И. В. Сталина, Н. С. Хрущева. Представляется, что четкой стратегической программы развития страны уже не имели правительства последующих периодов.

Академик РАН О. Богомолов отмечает: «Чтобы разрабатывать планы социально-экономического развития, должна быть картина будущего. А у нас она отсутствует»[5].

Отсутствие четкой государственной стратегии, ориентированной на потребности и интересы народа, ведет к тому, что «Российское государство не всегда реализует экономические, политические, культурные и про-

---

[1] См.: Россия на перепутье : интервью / Д. Львов ; интервьюер А. Мясников // ЛГ. 2003. 16—22 апр.

[2] «Зажравшиеся»: издалека и в упор : интервью / Б. Панкин ; интервьюер И. Руденко // КП. 2003. 15 апр. URL: http://www.kp.ru/daily/23014/3103/ (дата обращения: 06.11.2015).

[3] *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник. С. 115.

[4] *Моисеев Н. Н.* Размышления о современной политологии. М., 1999. С. 21.

[5] Гремучая смесь : интервью / О. Богомолов ; интервьюер О. Назаров // ЛГ. 2014. № 51—52.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

чие возможности России, его народа, порой действует неадекватно объективным потребностям общественного развития»[1].

Цели государственного и муниципального управления неразрывно связаны с **целями политики**. «Цель политики, — как справедливо отмечает М. Н. Марченко, — состоит в том, чтобы утвердить рациональное (разумное) в отношениях между людьми или субъектами в рамках общества. Из вышеуказанной цели вытекают и **функции политики**: 1) поддержание и укрепление целостности общества как сложно дифференцированной системы, обеспечение общественного порядка и организованности; 2) уменьшение опасности ненужных столкновений между людьми в обществе; 3) разработка целей всего общества и составляющих его субъектов, организация и мобилизация ресурсов на их достижение; 4) обеспечение рационального отношения к добыче, сбережению материальных и духовных ценностей с тем, чтобы они способствовали утверждению столь же рациональных отношений между людьми (техническая, экологическая, культурная и др. политика); 5) обеспечение предвидения будущего и рациональных путей его обеспечения»[2].

Типология целей государственного и муниципального управления предопределяет различие видов решений органов государственного и муниципального управления. Общенародные, общегосударственные, долгосрочные цели реализуются в политических решениях руководящих органов государства в форме общих политических стратегий. Экономические, социальные и другие цели, связанные с функционированием и развитием отдельных сфер деятельности общества, составляют рациональную основу соответствующих политик. Краткосрочные, текущие цели претворяются в административных, оперативно-тактических решениях. Проблемы и цели регионального и местного масштабов получают отражение в решениях органов власти и управления соответствующих уровней.

При структурировании целей государственного и муниципального управления следует исходить из логики исторического процесса развития государства как системы, в которой каждая предыдущая цель детерминирует последующую. Естественно, что наряду с общей определяющей целью государство выдвигает множество иных весьма значимых целей, но все они призваны развивать и дополнять основную цель. Как было отмечено выше, основной стратегической целью, стержнем государственной политики, выступает ***конституционная цель*** — создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В настоящее время цели и задачи Российского государства в различных областях жизни довольно подробно определяются в документах, именуемых *государственными стратегиями, доктринами и концепциями*. По некоторым оценкам, в современной России имеется 30 стратегий и 70 концепций (часть из них изначально принималась для разработки конкретных программ)[3].

---

[1] *Бутусова Н. В.* О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 10.

[2] Политология : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. М. : Зерцало, 1999. С. 59.

[3] См.: *Калинина Л. Е.* Программно-целевая бюрократия: публично-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 14.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Доктрина означает учение, научную или философскую теорию, руководящий или политический принцип[1]. *Концепция* — это система взглядов на то или иное понимание явлений, процессов[2].

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[3] определено, что ***стратегической целью*** является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Уровень доходов и качество жизни россиян к 2020 г. достигнет показателей, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности.

Системное решение поставленных задач состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и на этой основе задействовать новые источники экономического роста и повышения благосостояния.

Для повышения доступности жилья в Концепции запланировано к 2012 г. увеличение объема ввода жилья до 100 млн кв. м; к 2020 г. — до 140—150 млн. кв. м. Но пока в России строится примерно 70—80 млн кв. м жилья в год.

Как известно, согласно ст. 40 Конституции РФ, каждый имеет право на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Однако для миллионов российских граждан положения данной статьи выглядят не более чем пустая декларация. В результате либеральных преобразований предоставление государством бесплатной жилплощади резко сократилось, а в большинстве регионов практически прекратилось. Так, если в 1990 г. получили жилье 1296 тыс. семей, то в 2000 г. — лишь 253 тыс. семей. Кроме того, в России появилось более 4 млн бездомных людей[4].

По данным Министерства регионального развития РФ[5], в России 38% населения проживают в ветхом и аварийном жилье, 5% живут в общежи-

---

[1] См.: Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 173.

[2] Там же. С. 252.

[3] Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

[4] См.: *Глазьев С. Ю., Кара-Мурза С. Г., Батчиков С. А.* Белая книга. Экономические реформы в России 1991— 2001 гг. М. : Эксмо ; Алгоритм, 2003. С. 109.

[5] Министерство регионального развития Российской Федерации упразднено Указом Президента РФ от 08.09.2014 № 612 в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления. — *Примеч. ред.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

тиях и коммуналках, 1% — в вагончиках и бараках, 1/3 населения живет без комплексного благоустройства[1].

В настоящее время в Российской Федерации доля ветхого и аварийного жилищного фонда составляет 3,1% жилья[2].

Для решения жилищной проблемы россияне должны иметь другую зарплату и возможность брать кредиты под более низкие проценты. По данным Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстроя)[3], самостоятельно могут купить дом или квартиру 6% россиян, еще 22% могут это сделать при помощи займа, а 72% населения вообще не имеют возможности улучшения жилищных условий, потому что банки отказываются предоставлять им ссуды из-за низкой зарплаты.

Как видно, избранные цели, связанные с доступностью жилища, не обеспечены в полной мере правовыми решениями и адекватными ситуации действиями органов государственного и муниципального управления.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года[4] определено, что *ее необходимо рассматривать как официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики*, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

В Стратегии в состав стратегических национальных приоритетов включены важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляется устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности.

Стратегия закрепила **национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу**, которые заключаются:

1) в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;

2) обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;

3) превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

---

[1] См.: *Сенчагов В.* Новые угрозы экономической безопасности и защита национальных интересов России // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 10. С. 11.

[2] См.: Правовое обеспечение системы государственного жилищного надзора в Российской Федерации : монография / под ред. В. А. Баранова, О. Н. Петюковой. М. : Проспект, 2015. С. 5.

[3] В целях совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 01.11.2013 № 819 Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой) преобразовано в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой). — *Примеч. ред.*

[4] Утверждена Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, сосредоточивает свои усилия и ресурсы на следующих ***приоритетах*** устойчивого развития:

1) повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;

2) экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;

3) наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;

4) экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;

5) стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства.

В Стратегии закреплены ***основные характеристики состояния национальной безопасности***, которые включают:

1) уровень безработицы (доля от экономически активного населения);

2) децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения);

3) уровень роста потребительских цен;

4) уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от ВВП;

5) уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от ВВП;

6) уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;

7) уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года[1] определяют в качестве основной цели Правительства РФ повышение конкурентоспособности российской экономики на основе интенсивного роста производительности труда. Наряду с этим Правительству РФ предстоит обеспечить устойчивое и динамичное повышение качества жизни россиян, решение демографических, социальных и экологических задач, надежное обеспечение национальной безопасности.

Заявленные цели, как и прежде, не реализуются в полной мере, их законодательное и правоприменительное обеспечение несовершенно, к тому же запаздывает или откладывается на неопределенные сроки.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в современной России целевые установки развития государства и общества формулируют Президент

---

[1] Утверждены Правительством РФ 14 мая 2015 г.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и Правительство РФ. Государственная Дума РФ из процесса целеполагания в государственном управлении фактически исключена.

Нельзя не согласиться с теми специалистами, которые утверждают: «Ориентиры должны формулироваться в обществе, закрепляться в законодательстве, а затем реализовываться исполнительной властью.

Законодательная власть формируется населением через выборы. Активным слоем между населением и государством являются политические партии, каждая из которых должна иметь политическую программу. Сформированная политическая программа и является тем ориентиром, который будет реализовывать партия, пришедшая к власти. А партия, пришедшая к власти, — это депутаты, составляющие большинство в законодательных органах. В рамках реализации политической программы депутатами должен быть разработан план принятия законов, которые затем реализует исполнительная власть. Отчет о принятии законов, социальном результате от их реализации является основанием для того, чтобы остаться на следующий срок, либо уступить место другой партии»[1].

Национальные цели и задачи приходится формулировать с учетом рекомендаций международных документов. Так, в соответствии с рекомендациями конференций ООН России, как и другим государствам, до 2005 г. следовало разработать национальную стратегию устойчивого развития. И большинство стран такую работу провели. В России был принят ряд промежуточных документов, но с 2004 г. работа над государственной стратегией устойчивого развития и проектом федерального закона «О государственной политике по обеспечению перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» была прекращена[2].

Концепция устойчивого развития, изначально разрабатывавшаяся с активным участием советских (российских) ученых, при поддержке СССР и Российского государства получила закрепление и развитие в российском законодательстве об окружающей среде. Необходимость ее разработки и реализации с учетом специфики России предусмотрена в двух специальных указах Президента РФ: от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

В этих президентских актах вполне раскрыт существенный потенциал Концепции устойчивого развития, как для последовательного решения острейших экологических проблем России, так и для обеспечения сбалансированного социально-экономического развития, отвечающего интересам общества. В последнем указе концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию Президент РФ вполне обоснованно оценивал как объективное требование времени.

Однако по оценке некоторых специалистов, «абстрактная прогрессивность Основных положений и Концепции перехода к устойчивому раз-

---

[1] *Калинина Л. Е.* Программно-целевая бюрократия: публично-правовой аспект. С. 13.

[2] См.: *Бутусова Н. В.* О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления). С. 9—10.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

витию предопределила то, что они полностью игнорировались при принятии государственных решений. Игнорирование, как идей устойчивого развития, так и утвержденных Президентом указов последовательно продолжается с момента их принятия до настоящего времени. Скажем, Указ 1996 г. прямо предписывал правительству руководствоваться Концепцией при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, при подготовке нормативных документов и т.д. Правительство же демонстративно этого не делало, поскольку все его программы развития были ориентированы исключительно на экономические показатели. Несмотря на то, что Указ поручал правительству подготовить и утвердить в 1996 г. детально прописанный проект Государственной стратегии устойчивого развития, этого так и не было сделано (хотя проект был подготовлен). Согласованный вариант стратегии не был подготовлен из-за противодействия ведомств экономического и финансового блока.

Отнесись наши экономисты к идее устойчивого развития более внимательно и будь они более открыты к мнениям специалистов в других областях, у нас могло не быть сегодняшнего уровня бедности подавляющей части населения, роста загрязнения и полной зависимости экономики от нефтяной иглы в худших традициях бывшего СССР»[1].

Следует обратить внимание на то, что, по оценке авторитетных зарубежных экспертов ЮНЕСКО и ВОЗ, «выживаемость русских достигла критической отметки»[2].

Они периодически проводят исследования динамики уровня жизни и, по терминологии этих организаций, зависимости «жизнеспособности народов» от социально-экономической политики правительства и экологической ситуации в той или иной стране. Коэффициент жизнеспособности измеряется по пятибалльной шкале и характеризует возможность сохранения генофонда, физиологического и интеллектуального развития нации в условиях продолжения социально-экономической политики правительства, осуществляемой на момент обследования конкретной страны. При этом учитывается и реальная экологическая обстановка, как бы сопровождающая такую политику.

Согласно исследованиям ЮНЕСКО и ВОЗ, коэффициент жизнеспособности народа России в 1992—1993 гг. был оценен 1,4 балла.

В 1992—1993 гг. пяти баллов не имела ни одна страна мира.

Четыре балла получили Швеция, Голландия, Бельгия, Дания, Исландия. «Тройку» получили США, Япония, Германия и другие индустриально развитые страны, а также новые индустриальные (Тайвань, Южная Корея, Сингапур, Малайзия и др.)[3].

Балл от 1 до 1,4 рассматривается экспертами, по существу, как смертный приговор нации. Этот диапазон означает, что вследствие социально-экономической политики правительства и постоянного ухудшения эколо-

---

[1] *Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е.* Охрана природы России: от Горбачева до Путина. М., 2003. С. 98.

[2] Зеленый мир. 1994. № 14. С. 14.

[3] См.: *Бринчук М. М.* Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 65.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

гической ситуации население обречено либо на постепенное вымирание, либо на деградацию. «Воспроизводимые» поколения будут отличаться физиологической и интеллектуальной неполноценностью, существуя лишь за счет удовлетворения естественно-природных инстинктов. Эти поколения не смогут аналитически мыслить, ибо у них не будет способностей к самостоятельному мышлению.

Балл ниже 1,5 означает также, что население страны все более восприимчиво к инфекциям и болезням и характеризуется возрастающим уровнем нетрудоспособности. Личная и творческая индивидуальность такого населения постоянно снижается. ВОЗ и ЮНЕСКО именуют этот процесс «обезличиванием и дебилизацией»[1].

В докладе РАН «Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике», представленном Президенту России в 2013 г., отмечается следующее:

«Крайнюю обеспокоенность вызывает состояние здоровья населения, которое характеризуется устойчивой негативной динамикой — это сказывается как на социальном самочувствии населения, так и на качестве трудовых ресурсов. Здоровье каждого следующего поколения хуже здоровья предыдущего, особенно в детском и подростковом возрасте, что является фактором, угрожающим безопасности страны.

Продолжает увеличиваться заболеваемость практически по всем классам болезней. Значительно выросла заболеваемость патологиями, приводящими к смерти.

Беспокойство вызывает состояние здоровья детей и, особенно, подростков. В настоящее время рождаются больными или заболевают более трети новорожденных (в 2010 г. — 35,5%, в 1990 г. — 14,8%). С 1991 г. первичная заболеваемость детей в возрасте до 14 лет увеличилась в 2 раза, а детей подросткового возраста (15—17 лет) — в 2,5 раза. При этом, по данным научных исследований, реальный уровень заболеваемости в 1,5—2 раза выше, чем по данным официальной статистики.

По оценкам специалистов, проблемы в репродуктивной сфере имеют 70% девушек и 50% юношей, каждый пятый подросток в будущем не сможет иметь детей»[2].

Устойчивое развитие предполагает научно обоснованное, т.е. основанное на глубоких, всесторонних, системных научных исследованиях, государственное управление всеми сферами жизни общества, в котором достигнуты:

1) гармоничное взаимодействие человека и общества;

2) преодолена социально-экономическая и духовная дисгармония и созданы условия для гармоничного развития каждого индивида, развития сферы разума и духа.

По большому счету речь идет о переходе на качественно новую цивилизационную модель развития, принципиально отличающуюся от современной технотронной модели.

---

[1] Зеленый мир. 1994. № 14. С. 14.

[2] Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике / под ред. А. Д. Некипелова, В. В. Ивантера, С. Ю. Глазьева. М., 2013.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

При этом «на каждое государство и гражданское общество ложится ответственность не только перед настоящими, но и перед будущими поколениями за то, чтобы не опоздать с практической реализацией стратегии перехода к устойчивому развитию»[1].

Цели государственного и муниципального управления не должны носить волюнтаристского характера и призваны отвечать ***системе требований***, проверенной мировой практикой. Они должны быть научно обоснованными, обусловленными объективными тенденциями общественного развития, социально мотивированными, иметь достаточное ресурсное обеспечение и системную организацию. Кроме того, цели государственного и муниципального управления должны быть:

1) конкретными;
2) измеримыми;
3) достижимыми;
4) релевантными (уместными);
5) согласованными по времени.

Цель государственного и муниципального управления рекомендуется формулировать так, чтобы имела место именно постановка цели (желательно с количественными критериями), а не общая декларация о намерениях. Выяснив с максимально возможной точностью то, что нужно достичь, необходимо рассматривать, как именно достичь поставленных целей.

Цели государственного и муниципального управления должны иметь соответствующее ***ресурсное обеспечение***. Ресурсы выступают важнейшим элементом в механизме государственного управления. Как известно, реализация управленческого решения, действие закона есть организуемый процесс перевода его норм в реальное поведение граждан и функционирование институтов общества, протекающий циклически, системно, с использованием комплекса средств для достижения его цели. Необходимо отметить важность и значимость следующих ресурсов государственного и муниципального управления: кадровые ресурсы, ресурсы права, ресурсы демократии, ресурсы организации.

Кадровые ресурсы имеют ключевое значение для достижения целей государственного и муниципального управления. В связи с этим трудно не согласиться со следующей мыслью О. Бисмарка: «С хорошими чиновниками и плохими законами управление возможно. С плохими чиновниками не помогут никакие законы».

Рассматривая *ресурсы права*, следует учитывать, что любые цели, которые ставятся в государственном и муниципальном управлении, должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требованиям (справедливости, правды, гуманизма), закрепляться законодательно и проводиться в жизнь с опорой на силу законов и государственных механизмов осуществления последних. Только в этом случае цели государственного и муниципального управления не останутся на бумаге или в речах лидеров, а будут, хотя бы в пределах правовых возможностей, практически реализовываться.

---

[1] *Бутусова Н. В.* О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления). С. 10.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Сущность *ресурса демократии* заключается в том, что представители общественных групп должны знать цели государственного и муниципального управления и разделять их, желать их реализации и быть способны практически работать в этом направлении. А для того чтобы участие людей в осуществлении целей государственного и муниципального управления было осознанным и активным, необходимо доверие к этим целям и реальное ощущение людьми совпадения результатов реализации целей с их потребностями и интересами.

Значимость и необходимость *ресурса организации* как упорядочения, рационализации системы государственного и муниципального управления заключается в том, что организация позволяет рационализировать и облегчить выработку целей государственного и муниципального управления.

Отсутствие необходимых ресурсов является часто основной причиной невыполнения поставленных целей и задач государственного и муниципального управления.

Особенности целеполагания имеются в сфере правосудия. В связи с этим обратим внимание на правовую позицию Конституционного Суда РФ относительно цели правосудия. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 № 6-П сформулирована следующая правовая позиция: «...Правосудие по самой своей сути признается таковым лишь при условии, что оно отвечает закрепленному в Конституции Российской Федерации, ее вводных положениях, а также в международно-правовых документах (в частности, в статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 8 Всеобщей декларации прав человека) требованию справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах. Ограничение возможности пересмотра судебных решений, не отвечающих требованиям законности, обоснованности и справедливости, имеет следствием нарушение баланса в защите таких конституционных ценностей, как справедливость и правовая определенность, влекущее причинение вреда гарантируемым Конституцией Российской Федерации правам и свободам человека и гражданина, защита и восстановление которых являются конституционной целью правосудия» (п. 3).

Нельзя не согласиться с теми, кто считает, что «главным правовым и управленческим требованием и одновременно основным критерием оценки государственного управления является его безусловное и неукоснительное соответствие конституционным нормам и принципам»[1].

Сегодня очевидно, что стратегическая цель и основные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., вероятнее всего, не будут достигнуты. Например, разве можно обеспечить доступность услуг здравоохранения требуемого качества при следующих тенденциях в этой сфере. Как известно, ВОЗ оценивала организацию первичной медико-санитарной помощи в СССР как одну из лучших в мире. Но с приходом рынка все советское стало постепенно

---

[1] *Писаревский Е. Л.* Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 8.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

отбрасываться как архаичное и ненужное. С 1995 по 2012 г. было закрыто 8000 фельдшерско-акушерских пунктов и сокращено 77% фельдшеров. За последние 15 лет в два раза уменьшилось число больниц и амбулаторно-поликлинических учреждений в России, причем поликлиник — более чем на 6000. Закрыто также 27% диспансеров, 10% станций скорой помощи, 10% санаторно-курортных организаций. Дефицит врачебных кадров в Российской Федерации составляет около 40 тыс. человек, среднего медперсонала — 270 тыс. человек. В первичном звене у нас примерно в 2—2,5 раза меньше врачей, чем необходимо по всем нормативам ВОЗ. Если доля финансирования здравоохранения доходит до 20% ВВП, а в странах Организации экономического сотрудничества и развития минимально допустимый уровень государственных расходов на эту сферу составляет не менее 7%, то в России планируют снижение финансирования сферы здравоохранения до 2,8% ВВП. Сейчас норма времени на осмотр одного пациента у педиатра 7 мин, у хирурга — 5. А будет 3,5 и 2,5 мин соответственно. В ноябре 2014 г. в более чем 40 городах страны прошли акции протеста медработников[1].

Целевые установки органов государственного и муниципального управления порождают в обществе немало критических оценок. Приведем данные социологического опроса из доклада экспертов Центра стратегических разработок «Изменения политических настроений россиян после президентских выборов», опубликованного на его сайте 23 октября 2012 г. На вопрос о том, какова цель сегодняшней российской власти, 29% опрошенных ответили, что власть не может объяснить свои цели народу, 26% — что цель власти — личное обогащение, 22% — что власть не хочет объяснять свои цели народу, 15% — что власть хочет построить сильное авторитарное государство и лишь 12% — что власть хочет построить сильное демократическое государство с либеральными ценностями. Таким образом, если суммировать первые четыре позиции, получается, что подавляющее большинство респондентов полагают, что власть, так или иначе, работает в своих интересах. Особую озабоченность вызывает высказанная опрошенными позиция о том, что власть не может объяснить свои цели народу: то ли сама не понимает, по какому курсу ведет страну, то ли боится озвучить свою позицию народу, то ли не в состоянии ее высказать и публично отстаивать.

В соответствии с методикой оценки положительных и отрицательных характеристик российской власти были получены следующие результаты. Заслугами сегодняшней российской власти, отмеченными более чем половиной респондентов, являются: стремление решить демографическую проблему — выплаты на рождение ребенка, материнский капитал, попытка поднять рождаемость в стране (57%); способность «красиво говорить» (54%); борьба с терроризмом (53%); развитие высоких технологий (51%). К худшим проявлениям российской власти, также отмеченным не менее чем половиной опрошенных, относятся: постоянный рост цен на ЖКХ (94%); плохое решение жилищного вопроса (81%); развал экономики и сельского хозяйства (75%); постоянные разговоры о борьбе с коррупп-

[1] См.: *Егоров Г.* Доктора вызывали // ЛГ. 2014. № 50.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

цией и отсутствие реальных действий (70%); стремление любыми путями удержаться у власти (67%); клановость (66%); введение единого государственного экзамена — ЕГЭ (64%); неумение наладить законность и порядок в стране (62%); плохой контроль за исполнением указаний (62%); стремление делать «как лучше для себя» (58%); снижение количества бюджетных мест в вузах (58%); несоблюдение законов собственной страны (57%); неэффективная социальная политика (53%); оглупление народа (52%); оторванность от народа (51%)[1].

Ю. А. Тихомиров отмечает «отсутствие в механизме целеполагания федеративного аспекта, т.е. строгого согласования целей, устанавливаемых на федеральном уровне, на региональном уровне — самостоятельно или путем конкретизации федеральных целей. Эти цели должны быть "привязаны" к соответствующим федеральным и региональным органам, во избежание параллелизма или дублирования их деятельности. Органы исполнительной власти должны подчинить достижению целей свою деятельность — издание правовых актов, материально-финансовые, организационные, методические, контрольные и иные действия. Пока же в цикле управления "разорваны" указанные элементы»[2].

2.6. Правовое регулирование функций государственного и муниципального управления

Достижение целей и решение поставленных задач в сфере государственного и муниципального управления непосредственно связаны с выполнением функций государственного и муниципального управления. Как отмечает Н. И. Глазунова, функция — это производная, вторичная категория по отношению к целям и задачам. Если цели и задачи ориентированы на конечный результат деятельности субъекта управления, то функция — на процесс достижения цели и решения задач[3].

Законодатель не дает определения понятия «функции органов государственного управления». Перечня функций органов государственного управления нет ни в Конституции РФ, ни в законах, регламентирующих деятельность федеральных органов государственного управления. Вместе с тем этот термин широко используется в нормативных правовых актах и многими специалистами в области государственного и муниципального управления.

Слово «функция» в переводе с латинского языка означает «совершение», «исполнение».

Функция государственного управления — властное и регулирующее воздействие государства и его органов на общественные процессы. Функции государственного управления отражают суть государства, выражают

---

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

[2] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М. : Формула права, 2007. С. 270.

[3] См.: *Глазунова Н. И.* Государственное и муниципальное (административное) управление : учебник. М. : Проспект, Велби, 2006. С. 125.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

управленческое и социальное назначение государства. Деятельность государственных органов и должностных лиц можно представить как непрерывный процесс выполнения управленческих функций.

К функциям государственного управления относятся конкретные виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы. Функции объективны, так как исходят из сущности государства и выражают его управленческое воздействие. Различают функции государственного управления по предмету (что), содержанию (зачем), способу хранения или преобразования управленческих компонентов (как).

Содержание любой управленческой функции, по В. И. Кноррингу[1], состоит из *двух компонентов*:

1) анализа состояния системы, контроля ее основных параметров, количественного определения тех факторов, которые выводят систему из состояния равновесия, и причин их появления;

2) определения состава мероприятий, направленных на оптимизацию процесса управления.

Одним из первых исследователей функций управления является А. Файоль. Он писал, что управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать:

1) предвидеть, т.е. учитывать грядущее и вырабатывать программу действия;

2) организовывать, т.е. строить двойной — материальный и социальный — организм предприятия;

3) распоряжаться, т.е. заставлять персонал надлежаще работать;

4) координировать, т.е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия;

5) контролировать, т.е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям[2].

В научной и учебной литературе по государственному управлению единой точки зрения на состав функций государственного управления не сложилось.

В американской школе управления наиболее распространено признание четырех основных функций управления, к которым относятся: планирование, организация, стимулирование и контроль.

Российская школа управления выделяет следующие основные функции: целеполагание, анализ, прогнозирование, планирование, организацию, координацию, мотивацию, учет и контроль, коммуникацию, принятие решений[3].

Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов считают, что к функциям государственного управления относятся: исполнительная, правозащитная, соци-

---

[1] См.: *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления : учебник. М. : Норма, 2009. С. 49.

[2] См.: *Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г.* Управление — это наука и искусство : сб. ст. М. : Республика, 1992. С. 45.

[3] См.: Теория управления : учебник / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М., 2004. С. 88.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ально-экономическая, обеспечение законности и соблюдение конституционного порядка в стране, регулирующая, охранительная[1].

А. И. Радченко выделяет общие и частные функции государственного и муниципального управления[2]. К ***общим функциям*** государственного и муниципального управления, на его взгляд, относятся:

1) прогнозирование, программирование и планирование социально-экономического развития территориального образования и контроль выполнения планов и программ;

2) организация деятельности органов государственного и муниципального управления;

3) контроль цен и тарифов;

4) учет записи актов гражданского состояния;

5) регулирование функционирования хозяйства территориального образования.

В качестве ***частных функций*** государственного и муниципального управления А. И. Радченко рассматриваются управление здравоохранением, управление образованием, управление социальной защитой населения и т.д.

По критерию содержания, характера и объема воздействия функции государственного и муниципального управления можно разделить на общие и специфические.

Анализ законодательства, регулирующего сферу государственного и муниципального управления, показывает, что к ***общим функциям*** государственного и муниципального управления относятся: анализ и оценка, прогнозирование, целеполагание, планирование, программирование, принятие государственных решений, организация, мотивация, регламентация, контроль, координация, регулирование, распорядительство, мониторинг.

Кратко охарактеризуем содержание указанных выше функций.

Анализ и оценка — непременное условие принятия оптимального государственного решения и достижения желаемого результата. Нормально управлять, опираясь на домыслы, предположения и ощущения, невозможно. В основе анализа должны лежать научные знания и учет реальных условий общественного развития, достоверная информация о состоянии управляемого объекта и наличии в распоряжении управляющего субъекта необходимых ресурсов.

Прогнозирование (предвидение, предсказание) — представление субъекта государственного управления о возможном состоянии и изменениях управляемого объекта в процессе реализации управленческого решения. Чтобы предвидеть, говорил Огюст Конт, надо знать, а чтобы грамотно управлять — надо предвидеть и соответствующим образом планировать. Поэтому каждый прогноз должен опираться на достоверные знания и учитывать материально-экономические, правовые, интеллектуально-кадровые,

---

[1] См.: *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2010. С. 60—61.

[2] См.: *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник. С. 115.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

социокультурные, национально-психологические и другие возможности общества.

Целеполагание — процесс обоснования целей государства и субъектов государственного управления.

Планирование — важнейшее средство проведения в жизнь социально-экономической политики. Дело не только в постановке целей, формулировке задач и показателей, а прежде всего — в определении необходимых для их достижения ресурсов, максимально конкретном определении сроков и исполнителей, форм и методов организации исполнения, поэтапном контроле деятельности управляющего субъекта и всех тех, силами которых обеспечивается выполнение плановых заданий.

Программирование — процесс определения конкретных ориентиров социально-политического и экономического развития, осуществляемый путем разработки и утверждения соответствующих концепций и программ.

Программирование позволяет мобилизовать имеющиеся материальные, финансовые, кадровые и организационные ресурсы, сконцентрировать внимание на достижении стратегически привлекательных целей общественной значимости.

Принятие государственного (управленческого) решения. Управленческое решение — это идеальная модель будущего состояния объекта, воля управленца, реализуемая в пределах предоставленных ему полномочий. И неважно, каково это решение по форме — закон или подзаконный акт, документ, выражающий единоличную или коллегиальную волю; общегосударственное или локальное; стратегическое или оперативное; долгосрочного или краткосрочного действия.

В каждом из них получают официальное закрепление миссия, замыслы, цели и задачи управляющего воздействия, определяются пути, способы и ресурсы решения поставленных задач, устанавливается порядок согласования усилий взаимодействующих структурных элементов, определяются условия, наличие которых гарантирует возможность раскрыться таланту и профессиональному потенциалу каждого исполнителя.

Организация — формирование системы государственного и муниципального управления и обеспечение ее нормальной деятельности. Цель — обеспечение разумного разделения и кооперации труда, строгое разграничение прав и обязанностей государственных и муниципальных служащих, гарантированность должной исполнительской дисциплины и персональной ответственности каждого чиновника. Организация включает в себя регламентацию, координацию, субординацию, регулирование, мотивацию, инструктирование и немало других составляющих. При этом не следует забывать, что суть данной функции в сфере государственного и муниципального управления состоит в непосредственной организации государственной и общественной жизни.

Однако реализация данной функции в сфере государственного и муниципального управления, как правило, находится на крайне низком уровне, поскольку длительное время чиновники фактические освобождали себя от нее, проповедуя тезис о том, что рынок все отрегулирует. На деле такое поведение высшего эшелона государственной власти привело страну

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

«к хозяйственной разрухе (слегка припудренной гламуром) и постыдной зависимости от развитых стран»[1].

Мотивация — побуждение участников государственно-управленческих отношений к достижению поставленных целей. При этом следует обратить внимание на мнение тех специалистов, которые считают, что определенные силы рассчитывают на установление мирового господства путем «манипуляционного контроля над всеми субъектами военного противостояния. В отличие от прежних моделей такого рода под управленческий контроль берутся не сами объекты, а их мотивации. Боевые операции с традиционными для прежних эпох вводом войск и оккупацией территорий теряют актуальность. Все решаемые посредством них задачи могут быть достигнуты теперь в ином, не силовом формате»[2].

Регламентация — упорядочение, распоряжение, предписание, отвечает на вопросы: в каких пределах, где, когда и чем должен заниматься каждый, начиная с руководителя и заканчивая рядовым исполнителем. Реализуется посредством административных и должностных регламентов, инструкций, уставов, положений.

Учет и контрольно-надзорная деятельность — важнейшая функция государственного управления и оценки его результатов, процесс накопления, анализа и обобщения управленческой информации и использования ее для регулирования управленческих отношений.

Представляется, что в современных условиях государственный контроль и надзор необходимо сконцентрировать на следующих основных, проблемных показателях развития страны:

1) численность населения;
2) индекс развития человеческого потенциала;
3) объем и темпы роста ВВП;
4) уровень развития промышленности, в первую очередь машиностроения и станкостроения;
5) уровень развития сельского хозяйства;
6) уровень и качество развития образования и науки;
7) уровень и качество медицинского обслуживания;
8) уровень развития культуры;
9) уровень безопасности личности, общества и государства.

По справедливому мнению О. Богомолова, «российские власти предпочитают судить о ходе реформ по показателям, не отражающим действительное состояние общества. К достижениям относятся снижение инфляции, увеличение золотовалютных резервов, бездефицитный бюджет, темпы роста ВВП и средних доходов населения.

Между тем к таким последствиям реформ, как обнищание населения, сокращение продолжительности жизни людей, ухудшение их психического и физического здоровья, качества питания, жилищных условий, деградация науки, культуры, общественной морали, рост преступности, стараются

---

[1] *Воеводина Т.* Пора работать // ЛГ. 2015. 11 фев. (№ 6).

[2] *Якунин В. И., Багдасарян В. Э., Сулакшин С. С.* Новые технологии борьбы с российской государственностью. М. : Научный эксперт, 2009. С. 16.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

не привлекать внимания, избегать конкретных показателей. А это как раз то, что говорит о реальном качестве жизни, об истинном состоянии социального капитала»[1].

Координация — обеспечение согласованных действий различных участников отношений в управляемой сфере.

В нормативных правовых актах хорошо представлена функция координации. Так, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» несколько раз упоминает функцию координации в деятельности Правительства РФ.

Применительно к координации деятельности органов государственного управления федерального уровня утвержден Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти[2].

Что касается координации деятельности органов государственного управления субъектов РФ и органов муниципального управления, то здесь действуют Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12.08.2004 № 410.

Кроме того, действует Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 05.12.2005 № 725.

Регулирование — установление режима взаимодействия субъекта и объекта управления.

Распорядительство — властное решение конкретных вопросов, возникающих в управляемой сфере.

Мониторинг — особое состояние (вид) контроля, когда объектом специального систематического наблюдения (отслеживания) и анализа становятся динамика и качество деятельности субъектов, ее нормативное регулирование. В некоторых ситуациях, когда мониторинг в значительной степени институционализирован (формализован), он служит для реализации особых задач, его считают самостоятельным видом контрольной деятельности. Например, осуществляет деятельность Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), являющаяся надзорным органом, постоянно отслеживающим финансовые потоки на основании правового и нормативно-методического регулирования.

В соответствии с ч. 7 ст. 7 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Правительство РФ утвердило Правила формирования и ведения федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»[3].

---

[1] *Богомолов О.* Большевики и бароны-разбойники // ЛГ. 2003. 2—8 июля.

[2] Утвержден постановлением Правительства РФ от 19.01.2005. № 30.

[3] Утверждены постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1443.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Специфические функции государственного и муниципального управления отражают особенное содержание отдельных воздействий государства: финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование и др.

Интерес представляет точка зрения Ю. М. Доровских, который считает, что деятельность государственных служащих проявляется (осуществляется) в следующих функциях:

1) *правоприменительная функция* — реализация полномочий регулятивного и распорядительного характера; осуществление государственных полномочий от имени государства либо государственного органа при исполнении служебных обязанностей;

2) *правотворческая функция* — разработка и принятие нормативных правовых актов, выдача юридически властных предписаний для различных субъектов права в системе государственно-управленческой иерархии, законопроектная деятельность, издание приказов и распоряжений; их подготовка, принятие и исполнение; дача указаний и т.п.;

3) *регулирующая функция* — разработка и реализация государственной политики во всех сферах общества, реализация юрисдикционных полномочий и действий, т.е. применение мер государственного принуждения к физическим и юридическим лицам; обеспечение согласования различных интересов;

4) *организационная функция* — обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, совершение организационных действий и материально-технических операций (проведение различного рода совещаний, оперативок, конференций, заседаний, экспертиз, проверок и т.д.);

5) *правозащитная функция* — осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, соблюдению ими обязанностей перед государством; государственных и иных органов — перед гражданами[1].

Состав общих и специфических функций для каждого уровня государственного и муниципального управления определяется на основе **компетенции**, устанавливаемой законодательством.

В соответствии с поручением Правительства РФ Институт законодательства и сравнительного правоведения провел анализ законодательных актов, регулирующих функции федеральных органов исполнительной власти. Анализу было подвергнуто более 500 федеральных законов, а также положений о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти. Методика поручения была согласована с Аппаратом Правительства РФ и включала рассмотрение следующих функций федеральных органов исполнительной власти: выработка и реализация политики (в сфере отрасли), регулирующая, аналитическая, координационная, разрешительная, контрольно-надзорная. Анализ выявил более

---

[1] См.: *Доровских Ю. М.* Правовые и организационные основы системы государственной службы России (О Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации // Трудовое право. 2004. № 2. С. 55—56.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

5035 функций, из которых 2682 — регулятивные, 496 — надзорно-контрольные, 572 — разрешительные[1].

Функции органов государственного и муниципального управления вытекают из целей, поставленных перед ними. Однако на практике «функции органа складываются стихийно, на основе текущих указаний “сверху” и саморегулирования, в результате чего и возникают “избыточные” функции»[2].

Для преодоления стихийности в определении функций государственного и муниципального управления важно скорейшее принятие федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти». Проект этого закона был разработан еще в 1994 г. В нем, в частности, содержится специальная статья, закрепляющая общие функции федеральных органов исполнительной власти. Конкретные функции, вытекающие из особенностей установленной законом сферы деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти, должны определяться положениями о них.

Для успешной реализации функций государственного управления требуется высокий уровень интеллекта, так как они носят преимущественно интеллектуальный характер. Неспособность высшего эшелона государственной власти выполнять государственные функции на надлежащем интеллектуальном уровне ведет к деградации общества и государства. Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, «Союз ССР как государственно-правовое образование разрушили некомпетентность или, мягко говоря, дилетантство, властолюбие и безнравственность тех, кто составлял так называемую номенклатуру и входил в ее руководящее звено»[3].

В завершение отметим, что в юридической практике государственных и муниципальных органов иногда вместо функций органов государственного и муниципального управления (системы управляющих воздействий) описываются задачи этих органов. В результате такого подхода известно, что органы государственного и муниципального управления должны делать, но непонятно как, посредством каких функций.

2.7. Кризисные явления в правовом обеспечении государственного и муниципального управления: причины и альтернативы преодоления

На итоговой пресс-конференции 2014 г. Президент России В. В. Путин признал очевидное: «...Нами многое не сделано из того, что мы планировали сделать, и говорили, что мы должны сделать по диверсификации нашей экономики в течение практически предыдущих 20 лет»[4].

---

1 См.: *Вишняков В. Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 15.

2 Там же. С. 19.

3 *Атаманчук Г. В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. С. 15.

4 Большая пресс-конференция Владимира Путина 18 декабря 2014 г. // Президент России : [офиц. сайт]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/47250 (дата обращения: 06.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Но многое не сделано и в правовом обеспечении государственного и муниципального управления. Так, Государственной Думе РФ не хватило 22 лет для принятия федерального конституционного закона «О Конституционном собрании», без которого полноценная конституционная реформа невозможна.

Еще в 1995 г. в российском законодательстве о государственной службе было закреплено положение, требующее создания федерального органа по управлению государственной службой, принятия для этого необходимых нормативных правовых актов. Но воз и ныне там. Как справедливо отмечает Адамович, «в результате — ключевыми элементами управления в этой сфере стали подразделения государственной службы и кадровой политики в государственных органах, подчиненные руководителям этих органов. Подразделения эти друг с другом никак не взаимосвязаны и объективно не могут выполнять те задачи, которые были предусмотрены законом»[1].

До сих пор не принят федеральный закон о стандартах государственных услуг, проект которого подготовлен[2]. Отсутствие законодательного определения стандарта государственной услуги привело к тому, что в административных регламентах, принимаемых органами исполнительной власти, устанавливаются требования не к содержанию и качеству соответствующей услуги, а регламентируется только порядок ее предоставления.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин констатирует очевидный факт, что «глубочайший разрыв между правовым идеалом и нашей действительностью» не уменьшается, а увеличивается[3].

Заслуживает внимания научная позиция заведующего отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ профессора Н. А. Власенко[4]. Он, в частности, отмечает следующие *негативные тенденции в правовой системе*:

1) нестабильность и нарастающий хаос в правовой системе России;

2) федеральный законотворческий процесс превратился в некое «латание дыр и прорех», принимаются сотни поправок, дополнений и изменений. Разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера стала редкостью;

3) глубочайший кризис переживает региональное законотворчество, по сути, оно сведено к нулю;

4) всеобъемлющий кризис, и даже хаос, охватил современную правовую надстройку;

5) государственная власть мало интересуется результатами исследований правовой науки;

---

[1] *Адамович А.* Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Государственная служба. 2014. № 1. С. 81.

[2] См. об этом: *Нестеров А. В.* Некоторые аспекты проекта Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4.

[3] См.: *Зорькин В.* В хаосе нет морали // РГ. 2012. 11 дек.

[4] См.: *Власенко Н. А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

6) состояние научной юридической мысли лучше всего охарактеризовать как «кружение мутной воды». В настоящее время практически нет новаторских научных работ, создающих направления в исследовании и решающих какую-либо проблему.

С. И. Шишкин и М. А. Лаврик обращают внимание на кризис регионального парламентаризма в России[1].

Что касается кризиса в юридической науке, то на взгляд А. Л. Маковского, «внешне все выглядит не так плохо, и серьезно говорить о том, что кризис юридической науки имеет место, трудно. Но зато если говорить о происходящих в ней глубинных процессах, то они-то как раз не очень приятны»[2].

По его мнению, *причины кризиса юридической науки* кроются в двух разных, но в действительности тесно связанных проблемах. Первая — уже много лет снижающиеся требования к тем, кого государство официально признает людьми науки и кому тем самым дает право выступать от ее лица с вузовских кафедр, в высоких советах, в печати и т.д. Вторая — утрата государством интереса и внимания к юридической науке, все большее ее отстранение от одного из самых главных для науки права дел — участие в правотворчестве[3].

В свою очередь, В. Е. Чиркин справедливо обращает внимание на то, что среди различных групп российского общества имеются сильные доминирующие группы, которые обладают наибольшими возможностями давления на государственную власть. Все это находит отражение в нормах конституционного права (например, по вопросам труда, национальных отношений, роли профсоюзов и т.д.)[4].

Профессор Н. М. Добрынин обращает внимание на то, что «все чаще звучат голоса, осуждающие качество современного российского законодательства, а следовательно, и теорий, лежащих в его основании»[5].

Становится все заметнее, что качество правового регулирования сферы государственного и муниципального управления не отвечает современным требованиям. Недостаточный уровень нормотворческой культуры депутатского корпуса, его оторванность от потребностей и интересов народа ведут к отсутствию системности и комплексности в вопросах правового регулирования сферы государственного и муниципального управления, позволяют видеть лишь отдельные фрагменты целостной картины («лоскутное нормотворчество»). При этом «по-настоящему эффективные инструменты, с помощью которых можно своевременно и систематически выявлять име-

---

1 См.: *Шишкин С. И., Лаврик М. А.* Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.

2 *Маковский А. Л.* Наука сегодня не востребована так, как это должно быть в правовом государстве // Закон. 2014. № 12. С. 9.

3 См.: Там же.

4 См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право России : учебник. С. 88.

5 *Добрынин Н. М.* Юридическая наука и ее роль в становлении новых федеративных отношений: системный кризис, его причины и пути перехода на новый качественный уровень // Государство и право. 2007. № 1. С. 11.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ющиеся или потенциальные проблемы, в системе государственного управления до сих пор законодательно не установлены»[1].

Нынешние негативные тенденции в правовом обеспечении государственного и муниципального управления пока не ослабевают и, скорее всего, будут усугубляться. Это может привести к росту радикализма в обществе и активизации поиска альтернативных решений.

Альтернативными решениями могут стать: 1) разработка и реализация «нового курса», связанного с существенными изменениями в социальной, экономической, политической, правовой и духовной сферах; 2) усиление авторитарных тенденций в олигархо-бюрократической модели государства[2].

Но ведь очевидно, что если при сформировавшейся олигархо-бюрократической модели государства большинство людей стали жить хуже, то данная модель для них теряет ценность.

По большому счету альтернативы развития России сегодня выглядят примерно следующим образом. Либо высшие органы государственной власти отказываются от либеральных догм и приступают к эволюционному демонтажу элементов олигархо-бюрократического строя, гибкому государственно-правовому регулированию социально-экономических процессов, модернизации промышленности и сельского хозяйства, адекватной оценке производительного труда, освоению новых технологий, поощрению малого и среднего бизнеса, либо страна превращается в государство перманентного кризиса. При этом следует учитывать, что в современных условиях развитость государства определяется не столько экономическим ростом, сколько уровнем и качеством жизни большинства народа.

В связи с этим автор разделяет следующую мысль С. Н. Булгакова: «Правильной политикой должна быть признана поэтому такая, которая уделяет одинаковое внимание интересам как социального, так и экономического прогресса. Этим требованиям, по крайней мере в идее, удовлетворяет социальная политика марксизма, которая сознательно стремится сообразовать интересы экономического прогресса с требованиями социальной справедливости. Пример одностороннего увлечения экономическим прогрессом дают буржуазные английские и прочие апологеты, смотревшие на человека исключительно как на орудие производства богатств и этому одностороннему аспекту подчинявшие свои социально-политические требования. Это сопровождалось самым возмутительным безучастием к страданиям рабочего класса, несшего на своих плечах бремя накопления богатств»[3].

Председателем Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькиным вполне обоснованно поставлен «вопрос о необходимости полномасштабной правовой реформы в России. Если ее не форсировать, то и все остальные реформы в стране с очень большой вероятностью начнут буксовать. И очень скоро.

---

[1] *Марголин А., Бучнев О.* Правотворческая деятельность: оценка регулирующего воздействия // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 1. С. 28.

[2] См.: *Осейчук В. И.* О банкротстве либеральной модели государства и стратегии строительства нового государства // Государство и право. 2014. № 11.

[3] *Булгаков С. Н.* О социальном идеале // Власть и право: Из истории русской правовой мысли. Л., 1990. С. 272–273.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Некоторые из принимаемых законов, увы, вполне очевидно противоречат и букве, и духу Конституции.

Далее, нередко принимаются законы, противоречащие обязательному для исполнения Россией международному законодательству. Ведь наши правовые обязательства по международным конвенциям и соглашениям, опять-таки согласно Конституции, имеют приоритет перед внутренним правом...

Наконец, немало законов принимается под давлением лоббистских групп интересов. И такие законы нередко противоречат базовым интересам общества и государства»[1].

Н. В. Бутусова справедливо полагает, что «широкомасштабная конституционная реформа необходима для создания правовой основы глубоких, системных преобразований всех сфер жизни российского общества и государства в соответствии с научно обоснованной стратегией устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу»[2].

Причем кризис правового обеспечения государственного и муниципального управления следует рассматривать как частное проявление цивилизационного кризиса и ценностного разлома. В связи с этим профессор С. Л. Капица отмечал: «Я совершенно убежден, что все человечество и Россия вместе с ним вступили в глубочайший кризис. Этот кризис с полной очевидностью виден в развитых странах во всех сферах — в образовании, культуре, науке, идеологии. Через некоторое время в кризис войдут и другие страны. Кризис выражается во все более остром несоответствии между механизмами управления и фундаментальными целями общества, иначе говоря, между базисом и надстройкой. Это несоответствие возникло впервые за миллион лет существования цивилизации. Этот кризис представляется много тревожнее энергетической, экологической или климатической ситуации»[3].

На взгляд М. М. Бринчука, «игнорирование причин, вызвавших кризис, означает его усугубление со всеми прогнозируемыми последствиями. Причем рынок по своей природе, суть которой — получение прибыли, являясь основным инструментом развития экономики, явился, может быть, основным фактором создания не только экономического, но и других кризисов, в том числе системного цивилизационного»[4].

«Человеческая цивилизация, — утверждает член-корреспондент РАН Г. В. Мальцев, — вступив когда-то на путь частной собственности, переоценила свои возможности пресекать вредное воздействие соответствующих институтов на природную и социальную среду, за что приходилось не раз расплачиваться потрясениями, революциями, кризисами, кумулятивным итогом которых является современный глобальный упадок»[5].

---

[1] *Зорькин В. Д.* Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 12.

[2] *Бутусова Н. В.* О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления). С. 8.

[3] Известия. 2008. 14 фев.

[4] *Бринчук М. М.* Право как ресурс деградации природы, общества и государства. С. 33.

[5] *Мальцев Г. В.* Развитие права: к единению с разумом и наукой. С. 163.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Очевидно, что модернизация отечественного законодательства и дебюрократизация государственного и муниципального управления требует фокусировки не на процессах, а на результатах.

Так, исследования показывают, что ежегодный рост экономики в пределах 5—8% при высоких ценах на нефть не решает проблему стратегического прорыва России. Это очень низкие темпы экономического развития для огромной обнищавшей страны. При таких темпах экономического роста Россия в лучшем случае поднимется до уровня среднеразвитой страны. По оценке академика С. Ю. Глазьева, являющегося экономическим советником Президента России В. В. Путина, страна может развиваться с темпом не менее 10% в год, а по передовым технологическим направлениям — и 25—30%[1].

При обсуждении вопроса о более высоких темпах экономического развития следует обратиться к отечественной истории. Например, в СССР темпы ежегодного прироста производства составляли: в 1921—1926 гг. и в 1928—1939 гг. соответственно 44% и 18%; в сельском хозяйстве (по валовому сбору зерна) — 18% и 3%. Для сравнения: если с 1919 по 1929 г. объем ежегодного промышленного производства увеличился во Франции в 2,4 раза, Германии — в 3 раза, то в России — в 11,4 раза[2].

Сложные и противоречивые процессы, протекающие в России в последние десятилетия, требуют совершенствования системы правового регулирования государственного и муниципального управления. При этом целью модернизации этой системы должно быть установление более рационального и справедливого порядка в государственно-правовой жизни.

Анализ правовых основ государственного и муниципального управления и правоприменительной практики позволяет сформулировать ряд **предложений по их совершенствованию**.

Во-первых, целесообразно провести ревизию законодательства, обеспечивающего государственное и муниципальное управление. В связи с этим необходимо сократить существующее количество нормативных правовых актов, касающихся государственного и муниципального управления, до минимума, чтобы не было дублирования норм и требований ввиду их огромного количества и несогласованности.

Во-вторых, законодательно определить стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг.

В-третьих, в целях «устранения противоречий в законодательстве следовало бы провести инвентаризацию всех нормативных правовых актов, принятых и продолжающих формально действовать в Российской Федерации, подготовку полных перечней актов, подлежащих отмене. Освобождение российского законодательства от пока еще значительного по объему ненужного балласта позволит “упростить” российскую правовую систему, повысить уровень ее эффективности»[3].

---

[1] См.: Возможна ли стратегия экономического развития России? Обсуждение в Президиуме РАН // Вестник Российской академии наук. 2003. Т. 73. № 8. С. 688.

[2] См.: *Гундаров И.* Отечественная модель экономического чуда // НГ. 1998. 8 окт.

[3] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 114.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В-четвертых, нельзя не согласиться с Ю. А. Тихомировым в том, что «настало время создать более эффективное законодательное обеспечение всех крупных преобразований. Речь идет о четком выделении в концепциях и программах государственных реформ, в программах социально-экономического и политического развития, в отраслевых и региональных программах раздела «Нормативно-правовое обеспечение». В нем следует определить сопряженность видов законов с решением стратегических и тактических задач, последовательность их принятия на разных этапах решения задач, связь с законами правительственных и ведомственных актов, которые надлежит принять или изменить»[1].

Представляется, что обновления законодательства в сфере государственного и муниципального управления целесообразно проводить по следующим направлениям.

1. *Приведение действующего законодательства, в том числе Конституции РФ, в соответствие с духом и буквой Всеобщей декларации прав человека, а также других актов международного права, подписанных Россией как членом международного сообщества.* Это требование вытекает из общепризнанного принципа международного права pacta sunt servada, согласно которому все государства должны выполнять международные обязательства, содержащиеся в актах, подписанных ими, всеми имеющимися средствами. Признание приоритета международного права требует того, чтобы все государства привели свое внутреннее законодательство в соответствие с международными нормами.

2. *Принятие необходимых федеральных законов, в том числе федеральных конституционных законов.*

3. *Дополнение отечественного законодательства демократическими правовыми институтами, а также юридическими механизмами реализации прав и свобод человека и гражданина.* Статья 2 Конституции РФ декларирует, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Однако в действующем отечественном законодательстве отсутствуют многие демократические институты, нет реальных средств, гарантирующих осуществление целого ряда прав и свобод на практике. Так, действующее законодательство не предусматривает уголовной ответственности органов государственной власти, их должностных лиц за нарушение конституционных прав и свобод гражданина либо за бездеятельность в их защите.

4. *Исключение из действующего законодательства норм, порождающих бюрократизм, коррупцию и социальную несправедливость.*

Что касается юридических механизмов, обеспечивающих эффективную деятельность органов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих, то их совершенствование целесообразно вести по следующим направлениям.

1. *Закрепление в Конституции РФ реального разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, с четким определением их функ-*

---

[1] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 101.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ций и полномочий. Такой подход исключает возвышение президентской власти над органами законодательной, исполнительной и судебной власти, препятствует сосредоточению власти в руках одного должностного лица, в одном органе или одной правящей группе, ограждает граждан от злоупотребления властью, произвольных и неэффективных деяний высших должностных лиц.

2. *Создание юридических механизмов, обеспечивающих представительство и профессионализм высшей законодательной власти.* В связи с этим целесообразно установить запрет на финансирование избирательных кампаний со стороны юридических и физических лиц. Кроме того, кандидаты в национальный парламент должны сдавать экзамен на знание законодательной техники и проходить психологическое тестирование на предмет наличия необходимых деловых и духовно-нравственных качеств.

3. *Введение института выборности на конкурсной основе судей всех инстанций, обязательного прохождения кандидатами на должности судей сложных экзаменов и психологических тестов, достойной социальной защиты судей и т.д.* Подобные меры позволят суду занять ведущее место как в системе правоохранительных органов, так и в более эффективной защите конституционных прав и свобод граждан. В связи с этим уместно обратить внимание на практику США, где судебная власть обладает необходимой независимостью и где «правительство каждый год проигрывает десятки важных дел, и при этом режим молча проглатывает горькую, но неизбежную пилюлю»[1].

4. *Формирование юридических механизмов, обеспечивающих профессионализм и компетентность государственных и муниципальных служащих.* Речь идет об открытых и справедливых конкурсах на основе оценки профессиональных знаний, деловых и духовно-нравственных качеств кандидатов; представляется, что слуги народа должны отвечать трем важнейшим критериям: 1) иметь разносторонние, глубокие и системные знания; 2) быть людьми, умеющими организовать дело на уровне современных стандартов; 3) быть способными подчинить личный интерес общественному. Должны проводиться аттестации государственных и муниципальных служащих независимыми центрами оценки на основе четких и прозрачных критериев и не реже одного раза в два года и др.

5. *Очищение органов государственного и муниципального управления от коррупционеров, лиц, проявляющих бюрократизм, а также наносящих ущерб национальным интересам страны.* От государственных и муниципальных служащих необходимо требовать быть примером для народа в жизни и служении Отечеству.

Совершенствуя законодательство в сфере государственного и муниципального управления, следует помнить о том, что «любая власть — законодательная, исполнительная, судебная — неизбежно превращается в бюрократию. Ее основные проявления выражаются в следующем: забота о себе, расширение своих льгот; увеличение круга своих прав, с одной стороны,

---

[1] *Ле Ван Кам.* Проблемы обновления законодательства и совершенствования государственного аппарата во Вьетнаме // Государство и право. 1996. № 4. С. 143.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и стремление, с другой стороны, сбросить "трудные" полномочия на чужие плечи; черствость и раздражение к "челобитчикам", то есть к гражданам, ради которых они обязаны работать; отсутствие государственного "полета" в своих делах»[1].

Существующий системный кризис отечественного государства — это не только реальная угроза для национальной безопасности страны. Одновременно это реальная возможность максимально использовать положительный потенциал кризисной ситуации для обновления устаревших политико-правовых, финансово-экономических, социальных, культурно-идеологических механизмов, тормозящих развитие общества и государства. И будет очень плохо, если граждане, институты гражданского общества, высшие органы государственной власти должным образом не используют эту возможность.

Ведь «кризисы могут подтолкнуть общественное и политическое развитие, реализовать скрытые силы, способствующие изменениям, служа таким образом, своего рода "окнами возможностей" для смены экономических и политических парадигм развития»[2].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте сущность правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления.
2. Какова предметная область правового регулирования сферы государственного и муниципального управления?
3. Какие юридические средства, приемы и способы используются в правовом регулировании отношений в сфере государственного и муниципального управления?
4. Какие отрасли российского права доминируют в регулировании отношений в сфере государственного и муниципального управления?
5. Приведите примеры нормативных правовых актов, которые относятся к системе правового обеспечения государственного и муниципального управления.
6. Что такое механизм правового регулирования государственного и муниципального управления?
7. Каковы основные элементы механизма правового регулирования государственного и муниципального управления?
8. Какие стороны жизни государства могут и должны быть подвержены правовому регулированию?
9. Дайте характеристику социологического, нормативного и практического аспектов механизма правового регулирования государственного управления.
10. Охарактеризуйте систему законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих государственное и муниципальное управление.
11. Назовите формы конституционно-правового закрепления целей и задач органов государственного и муниципального управления.
12. Раскройте функции органов государственного и муниципального управления посредством анализа норм Конституции РФ.

---

[1] *Авакьян С. А.* Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное управление. 2013. № 11. С. 29.

[2] *Порфирьев Б.* Современные концепции кризисов и принятие управленческих решений // Российский экономический журнал. 2004. № 4. С. 49.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

13. Выделите основные кризисные явления в правовом обеспечении государственного и муниципального управления, назовите их причины и обозначьте пути их преодоления.

Задача

Проведите анализ реализации целевых установок органов государственного и муниципального управления в социально-экономической сфере, которые обозначены в указах Президента России, изданных в мае 2012 г.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 3
СУБЪЕКТЫ И ФОРМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

• основных субъектов и формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления;

уметь

• оценивать результаты правового регулирования сферы государственного и муниципального управления;

владеть

• навыками применения действующей нормативно-правовой базы, регламентирующей сферу государственного и муниципального управления.

3.1. Субъекты правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления

Субъектами правового регулирования сферы государственного и муниципального управления выступают физические и юридические лица, обладающие по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через своих представителей права и юридические обязанности по регулированию сферы государственного и муниципального управления.

Основным (первичным) субъектом правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления является народ как совокупность граждан, объединенных общей судьбой и осознающих свои цели и задачи. Государство создается народом, для народа и управляется народом — такой подход в юридических науках является общепризнанным. Статья 3 Конституции РФ устанавливает, что народ — носитель суверенитета и единственный источник власти.

В политико-правовых отношениях народ участвует *в двух ипостасях*: как объект и как субъект. В первом качестве народ должен являться предметом заботы органов государственной власти, призванных проводить политику, обеспечивающую достойную жизнь и свободное развитие человека. Во втором качестве народ действует в государственно-правовой жизни, используя такие институты демократии, как парламентаризм, многопартийность, местное самоуправление, референдум и др. Часть 1 ст. 32 Конституции РФ предусматривает, что граждане имеют право участвовать

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Но, как справедливо отмечает С. А. Авакьян, «народ зачастую выступает как серая безликая масса, к тому же наивно верящая каждому новому "мессии". Из "простых" (т.е. юридически не очень подготовленных) редко кто идет дальше статьи 3 Конституции Российской Федерации, провозглашающей принадлежность народу всей полноты власти в стране. Мало кто задается вопросами — какой власти, насколько регулярно народ принимает (должен принимать) участие в осуществлении своей власти и т.д.? А читая последующие статьи Конституции, человек мог бы обнаружить, что она не устанавливает путей реализации власти народа — вот такой конституционализм она закрепила... «Лицом власти» были и остаются органы государственной власти, с современным добавлением — также и органы местного самоуправления... У народа есть только одна возможность — избирать некоторые из органов публичной власти. Иных путей влияния на власть или же участия во власти реально нет!»[1].

Анализ практики государственного и муниципального управления в современной России позволяет констатировать очевидный факт: роль российского народа в модернизации государственно-правовых институтов сведена к минимуму. Народ в малой степени пользуется той самодержавной властью, которая торжественно провозглашается в Конституции РФ. У него крайне ограничены возможности даже в деле выбора людей, которые управляют от его имени и его авторитетом.

Широкое распространение административного ресурса и огромное влияние денег в избирательном процессе приводят к тому, что фактически выбор представителей народа осуществляется узкой группой состоятельных и влиятельных граждан. Как уже отмечалось выше, в последние годы возможности народа влиять на институты государственной власти были существенно ограничены: поправками, внесенными в избирательное законодательство, из бюллетеней исключена строка «против всех», т.е. фактически сведена на нет возможность протестного голосования[2]; изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания.

Теория прямой демократии указывает на то, что народ может принимать решения по любому принципиально важному общественно значимому вопросу. В связи с этим очень важно дать в законодательстве точный и исчерпывающий перечень принципиально важных общественно значимых вопросов. В то же время правящая партия России стремится избежать установления этого перечня и тем самым оставляет за собой право само-

---

[1] *Авакьян С. А.* Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы. С. 29.

[2] Следует отметить, что с 2015 г. граждане Российской Федерации снова могут голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) непосредственно, но только на выборах в органы местного самоуправления. См.: Федеральный закон от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"». — *Примеч. ред.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

стоятельно принимать решения по принципиально важным общественно значимым вопросам.

Повышение роли народа в правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления невозможно без преодоления ряда мифов относительно качества российского народа. Среди таких мифов наиболее распространенным являются следующие: во всех бедах страны виноват народ, к самоорганизации он не склонен, производительность труда у него ниже некуда, едва-едва зарабатывает на прожиточный минимум[1].

Более того, есть специалисты, которые считают, что российский народ не готов участвовать в правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления. Например, И. В. Тепляшин отмечает, что личность сегодня в полной мере не готова активно участвовать в политической деятельности, которая превратилась в занятие для общественной элиты[2].

Конечно, можно представлять дело так, будто бы демократическое правовое социальное государство никто специально не должен строить, а оно вызреет спонтанно, стихийно. Но стихия не может создать государственного дома, удобного для жизни всего российского народа. К тому же, у российского народа сегодня нет ни времени, ни сил, чтобы ждать, когда такое государство возникнет само собой. Подобное ожидание будет означать только одно — вымирание российского народа.

Исторический опыт свидетельствует, что народ является лучшим гарантом свободы. В связи с этим Н. Макиавелли отмечал, что «когда охрана свободы вверена народу, он печется о ней больше и, не имея возможности сам узурпировать свободу, не позволяет этого и другим»[3].

Говоря о свободе народа, мы нередко забываем о его ответственности за все происходящее в государстве. Между тем они неразрывно связаны. Уровень свободы в поведении современных россиян значительно вырос, а мера ответственности каждого и всех живущих в отечественном государстве, которая в связи с этим должна увеличиваться многократно, увы, продолжает падать.

Поэтому государствоведам необходимо предлагать пути улучшения качества участия граждан в жизни государства, повышения меры их ответственности за все происходящее в стране на основе реализации жизненных сил каждого, раскрытия творческих потенциалов всех россиян.

Человек, который умеет разумно мыслить, должен принимать участие в управлении государством, в деятельности общественных институтов, выражать свои идеи и требования. Человек становится разумным, когда вступает в социальную драму общества, осознает роли других людей и исполняет свою роль так, чтобы она была узнаваема.

Лучшие представители российского народа просто обязаны проявить решимость и организованность, стать теми субъектами, которые заявляют

---

[1] См.: *Романовский В.* Кому народ не тот // ЛГ. 2012. № 10.

[2] См.: *Тепляшин И. В.* Становление российской правовой государственности и правовая активность граждан // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 38.

[3] *Макиавелли Н.* Избранное. М., 1998. С. 473.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

самостоятельные позиции во всех областях государственного и муниципального управления. В связи с этим важно извлечь уроки из тенденции, отмеченной И. А. Ильиным: «Россия перед революцией оскудела не духовностью и не добротою, а силою духа и добра. В России было множество хороших и добрых людей; но хорошим людям не хватало характера, а у добрых людей было мало воли и решительности. В России было немало людей чести и честности; но они были рассеяны, не спаяны друг с другом, не организованы... не хватало национального воспитания и характера»[1].

При этом трудно согласиться с точкой зрения тех, кто считает, что «масштаб современного демократического общества делает невозможной активную публичную гражданскую позицию каждого: общество стало слишком сложным, политическая власть — слишком централизованной и т.д. Поэтому в современном понимании гражданства и политического участия, прежде всего, признаются важность и неприкосновенность частной жизни, а далее подчеркивается, что участие в публичной жизни является делом частного выбора каждого индивида и гарантируется равной для всех политической свободой»[2].

Смысл этой точки зрения можно интерпретировать следующим образом: пусть граждане наслаждаются частной жизнью, а в государственные дела нос не суют.

Естественно, интересы гражданина не находятся и не должны находиться лишь в сфере политико-правовой жизни. От гражданина нельзя требовать 24 часа думать о путях строительства демократического правового социального государства. Но другой крайностью является полное освобождение гражданина от забот о модернизации государственно-правового механизма.

Более того, забота о совершенствовании государственно-правовых институтов является одной из основных обязанностей добропорядочного гражданина. Если в осуществлении власти участвует не более половины народа, то система правления, на взгляд Ж.-Ж. Руссо, граничит с аристократической[3].

Иногда можно услышать, что потенциал русского народа подорван, что воля к жизни у него истощена, что русские, как нация патерналистская, просто ориентируются на отцов государства. Доля истины в этих рассуждениях имеется. Но прав и Э. Лимонов, когда утверждает, что «достаточно, видимо, здорового меньшинства, чтобы вытянуть нацию на себе к подвигам и создать ей героическую репутацию»[4]. Дело в том, что лишь меньшинство народа имеет истинные рационально оформленные взгляды на пути преобразования Российского государства, заинтересовано в них и действует.

Большинство народа пока социально инертно, не является преобразователем государственно-правовой сферы, ставит, как правило, перед собой

---

[1] *Ильин И. А.* Наши задачи. Историческая судьба и будущее России: статьи 1948—1954 гг. : в 2 т. Т. 1 / сост. И. Н. Смирнов. М. : Радуга, 1992. С. 13.

[2] *Орлова О. В.* Автономия личности и автономия гражданского общества // Государство и право. 2006. № 1. С. 15.

[3] См.: *Руссо Ж. Ж.* Об общественном договоре : пер. с фр. М., 2000. С. 253.

[4] *Лимонов Э.* Я — энергичный русский мужик с Волги // ЛГ. 2009. 1—7 июля.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

скромную задачу — приспособиться к существующей государственно-правовой системе, встроиться в нее и выжить. Но другого народа в России нет и в обозримой перспективе не будет. Поэтому политическим активистам предстоит работать с тем народом, который есть, а не мечтать о народе-герое. Ибо наблюдения показывают, что в реальной жизни нередко на одного героя приходится три шкурника, для которых интересы страны и нации не являются приоритетными.

Общественная пассивность народа крайне опасна для судьбы демократии и государства. В связи с этим О. Е. Кутафин справедливо отмечал: «...Чем пользуются проходимцы от политики? Тем, что мы ничем серьезно не интересуемся. А в каком смысле? У нас могут говорить, что угодно — о баснословных взятках, о неправильно подведенных итогах выборов. В обществе никакой реакции на это нет»[1].

Над причинами общественной пассивности русского народа размышлял М. Горький. Анализируя условия исторического развития русского народа, он отмечал, что «сгибаясь под тяжестью насилия, ленивый с отчаяния, народ жил и молча наблюдал. Тяжелая жизнь выработала в нем нечеловеческую выносливость, изумительную способность пассивного сопротивления, и под гнетом злой силы государства он жил как медведь на цепи, молчаливый, сосредоточенный жизнью пленника, не забывая о свободе, но не видя дороги к ней.

Народ по природе своей сильный и предприимчивый, он долго ничего не мог сделать своими крепкими руками, туго связанный бесправием; неглупый, он был духовно бессилен, ибо мозг его своевременно задавили темным хламом суеверия; смелый, он двигался медленно и безнадежно, ибо не верил в возможность вырваться из плена; невежественный, он был тупо недоверчив ко всему новому и не принимал участия в жизни, подозрительно косясь на всех»[2].

Результаты исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) свидетельствуют, что среди причин политической и общественной апатии в стране первое место занимает занятость людей своими насущными проблемами, а второе — убежденность в том, что их общественная активность не будет результативной, не сможет решить их проблемы[3].

Народ сможет активно и эффективно участвовать в правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления лишь тогда, когда средний класс составит большинство общества и в его руках сосредоточится богатство и образование. По критериям многих социологов, к среднему классу относят тех, у кого имеется машина, гараж, дача, квартира с соответствующей начинкой в виде бытовой и видеотехники, кто может путешествовать и пользоваться платными услугами, имеет высшее

---

[1] Наша задача — поддержать законность в стране : интервью / О. Е. Кутафин ; интервьюер А. А. Оводов // Юридический мир. 2006. № 12. С. 23.

[2] *Горький М.* Повести. Рассказы. Сказки. На дне. Публицистика. М. : Олма-Пресс. Образование, 2004. С. 557.

[3] См.: *Гаврилова Э.* Проблемы государства и базовой демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 11. С. 8.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

или среднее специальное образование. По некоторым оценкам, численность среднего класса в России сократилась до 15% населения и составляет примерно 20—22 млн человек[1].

В то же время существует точка зрения, согласно которой средний класс не способен озаботиться рациональным переустройством государственно-правовой жизни. Он абсолютно лоялен к государственной власти, потому что ему есть что терять. Он живет «надеждой ухватить свой шанс и пробиться в высший класс, где состоят хозяева жизни»[2]. Доля истины в этих рассуждениях есть, поскольку среди представителей среднего класса имеется немало людей, которые живут только для себя. Но в среде среднего класса есть и много таких граждан, которые готовы послужить Отечеству и народу.

Участие в правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления предъявляет определенные *требования к самому российскому народу*. Во-первых, народ должен осознать свои интересы в сфере государственного и муниципального управления. Во-вторых, народу необходимо объединиться в общественные и политические структуры для защиты своих интересов в сфере государственного и муниципального управления. По большому счету речь идет о формировании народом институтов гражданского общества. В-третьих, народу предстоит освоить механизмы отстаивания своих интересов в рамках таких легальных конституционно-правовых процедур, как выборы, пикетирование, демонстрации, забастовки и др.

Для того чтобы народ активно участвовал в переустройстве отечественных государственно-правовых институтов, в первую очередь необходимо повышение его образования и формирование нравственных начал. Причем души граждан надо формировать скорее и интенсивнее, чем их умы и тела. Как отмечал Аристотель, «никакой пользы не принесут самые полезные законы, единогласно одобренные всеми, причастными к управлению государством, если граждане не будут приучены к государственному порядку и в духе его воспитаны...»[3].

Российскому народу, прежде чем задавать серьезные вопросы органам государственного и муниципального управления по проблемам правового регулирования их деятельности, необходимо сорганизоваться в самом себе. Российское гражданское общество, хотя и существует, но тем не менее до сих пор недостаточно организовано, чтобы говорить органам государственной власти и местного самоуправления серьезные вещи о правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления. Поэтому ключевым фактором повышения роли народа в правовом регулировании этой сферы является умение разных социальных групп объединяться в коалицию, так как это позволяет значительно расширить поле действия, добиться поддержки своих идей.

---

[1] См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М. : ЮНИТИ, 2002. С. 168.

[2] *Севастьянов А.* Среднеклассовцы // ЛГ. 2009. 29 июля. № 31.

[3] *Аристотель.* Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. Минск : Литература., 1998. С. 621.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

К методам оказания влияния народа на процесс правового регулирования сферы государственного и муниципального управления следует отнести:

1) подачу ходатайств с просьбой начать нормотворчество по вопросам правового регулирования сферы государственного и муниципального управления;

2) направление письменных замечаний по конкретным проектам государственно-управленческих решений;

3) участие в открытых обсуждениях предполагаемых государственно-управленческих решений;

4) участие в консультативных комитетах органов государственного и муниципального управления;

5) создание коалиций для решения важных проблем правового регулирования сферы государственного и муниципального управления;

6) организацию групп для непосредственного участия в нормотворческой деятельности, касающейся правового регулирования сферы государственного и муниципального управления;

7) встречи с должностными лицами до официального выхода проекта государственно-управленческого решения в свет;

8) встречи с должностными лицами после обнародования проекта государственно-управленческого решения.

Вышеперечисленные методы раскрывают механизм влияния институтов гражданского общества на процесс правового регулирования сферы государственного и муниципального управления, который пока малоизучен.

У россиян не должно быть иллюзий, что можно построить гражданское общество и контролировать *моносубъектную* по своей природе государственную власть. Это — утопия, но она все еще живет в умах многих россиян и не в последнюю очередь и из-за того, что конформизм и сотрудничество с порочной системой государственного и муниципального управления заразили немалое количество наших соотечественников.

В процессе правового регулирования сферы государственного и муниципального управления многие вопросы должны определяться народом. Так, у народа должно быть право контроля результатов государственной политики, право сопротивления действиям государственной власти, приносящим вред интересам народа. Причем четкие правовые нормы сопротивления действиям государственной власти, приносящим вред интересам народа, должны быть зафиксированы в Конституции страны.

Перемены в российском государстве возможны лишь в той мере, в какой граждане готовы изменить свою модель поведения, поддерживая ее в измененном виде длительное время. В связи с этим многие граждане России должны прекратить перекладывать на плечи Президента России всю ответственность за состояние нашего государства. Часть ответственности за состояние и переустройство Российского государства граждане призваны взять и на себя. Ведь они должны не только приспосабливаться к существующим государственно-правовым порядкам, но и творить более совершенное государство.

Российскому народу предстоит выработать рациональное отношение к органам государственной власти и местного самоуправления. Сегодня

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

доминируют *две крайности*. Одна часть народа в восторге от существующей государственной и муниципальной власти, другая — ненавидит государственную и муниципальную власть во всех ее проявлениях. Представляется, что к государственной и муниципальной власти лучше относиться, как к прислуге, т.е. уважать и достойно оплачивать ее труд. Но если прислуга (государственная и муниципальная власть) не справляется со своими обязанностями перед народом и начинает хамить, то ее немедленно необходимо уволить и нанять новую. В связи с этим нельзя не согласиться с К. Ясперсом в том, что «в демократическом государстве правительство может быть законным путем без применения насилия свергнуто, изменено в своем составе или подвергнуто различным преобразованиям»[1].

Очевидно, что народ в своих взаимоотношениях с государственной властью должен действовать сознательно и разумно — как подобает в просвещенный век, — стремясь к сохранению своих собственных интересов и создавая собственную гражданскую судьбу. Народ обязан бороться не против государства, а за государство. Ведь история уже неоднократно показывала, что антигосударственная настроенность народа не является предпосылкой демократии. Поэтому российский народ должен бороться против олигархо-бюрократических, коррупционных, криминальных элементов государства, отстаивая при этом идеал демократического правового социального государства.

Как субъект государственно-правового строительства народ обязан защищать демократические принципы государственного устройства, особенно когда возникают ситуации, связанные с узурпацией государственной власти. В процессе разработки проектов Конституции РФ вносились предложения закрепить за народом право на выступление против государственной власти, если она игнорирует интересы и волю большинства народа. Однако победила точка зрения тех, кто считал, что выступления против власти, включая вооруженные, будут признаны неконституционными. Но, как отмечает бывший судья Конституционного Суда РФ В. О. Лучин, выступать против любых форм узурпации власти — это естественное право народа[2].

При этом для обеспечения конституционной законности важно с исчерпывающей полнотой перечислить случаи права народа на сопротивление незаконной власти, с тем чтобы исключить произвольное толкование данной конституционной нормы, учитывая прямой характер ее действия[3].

Российскому народу для превращения в субъект государственно-правовой жизни предстоит завоевать *три основных права*:

1) избирать самому всех высших должностных лиц государства;

2) отстранять высших должностных лиц государства в случае их недостойного поведения;

3) иметь систему гарантий реализации прав и свобод народа.

---

[1] *Ясперс К.* Смысл и назначение истории / пер. с нем. М. И. Левшиной ; вступ. ст. П. П. Гайденко. М. : Республика, 1994. С. 174.

[2] См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. С. 298.

[3] См.: *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1997. С. 25.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Однако завоевать вышеуказанные права будет нелегко. Р. Иеринг считал, что «все великие приобретения, на какие может указать история права: отмена рабства, крепостного права, свобода земельной собственности, промыслов, вероисповедания и пр., — все это пришлось добывать лишь путем ожесточеннейшей, часто целые столетия продолжающейся борьбы, и путь, по которому шло при этом право, нередко отмечен потоками крови, всегда же попранными правами»[1].

Проблема превращения народа в субъект государственно-правовой жизни — это не только политико-правовая, но и педагогическая, психологическая, идеологическая проблема. Десятки миллионов россиян не верят в то, что они способны создать рациональное, гуманное и справедливое государство. Более того, в это не верят многие представители политического класса. Но что может быть опаснее, чем потеря веры в свои силы, силы своего народа? В связи с этим А. Солженицын справедливо отмечает: «Никогда мы ничего не дождемся от властных благодетелей, прежде чем поверим, что мы сами — исполнители своей судьбы. Только мы сами, если имеем волю не сгинуть с планеты вовсе (а это грозит), должны своими силами подняться из нынешнего гибельного прозябания. Изменить само поведение наше: усталое безразличие к своей судьбе»[2].

Ряд фактов свидетельствует о том, что российский народ накапливает духовные силы для выхода на новый уровень своего гражданского становления. Анализ тенденций развития Российского государства в последние годы показывает, что основные социальные группы народа начинают объединяться, заявлять о себе как субъекте государственно-правовой жизни.

Другими основными субъектами правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления являются органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Конституция РФ определяет функции различных ветвей государственной власти по правовому регулированию отношений в сфере государственного и муниципального управления. Например, законодательные органы должны принимать законы, смысл и содержание которых выражаются в нормативном закреплении и гарантировании прав и свобод человека и гражданина. Исполнительной власти надлежит осуществлять необходимые меры, дающие возможность гражданам в полном объеме реализовать свои права и свободы. Что же касается обеспечения прав и свобод человека и гражданина, то это возлагается на судебную ветвь власти.

Законодательные органы государственной власти, разрабатывая и принимая нормативные правовые акты, закладывают правовой базис государственного и муниципального управления, формируют правовые институты государственного и муниципального управления. По некоторым оценкам, в настоящее время в Российской Федерации действуют более 4300 законов. При этом количество законов неуклонно растет. Так, в 2003 г. было принято 174 федеральных закона, в 2007 г. — 338, в 2011 г. — 425!

Однако «отсутствуют четкие критерии оценки работы законодательной власти. Представители народа, принимающие общеобязательные

---

1 *Иеринг Р.* Борьба за право. М., 1990. С. 5.

2 *Солженицын А.* Россия в обвале. С. 203.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нормы, не несут ответственности за свою деятельность. При этом депутаты зачастую не понимают, какие последствия влечет та или иная принятая норма. А в качестве работы над ошибками выступает внесение изменений в законы... Для примера, за 2011 год федеральные законы о внесении изменений составили 73 процента (308 из 425)»[1].

Кроме того, нельзя не замечать и тот факт, что в целях сохранения своей власти бюрократия исполнительной власти проталкивает такие законы, которые ослабляют власть парламента. Последний превращается в «потешный» парламент или в совещательный орган при президенте страны. В то же время в условиях современной России заметно стремление институтов гражданского общества возвысить народное представительство и существенно расширить его воздействие на общественные отношения.

По мнению некоторых авторов, «для того, чтобы быть услышанными, заинтересованные группы должны иметь достаточно высокую организацию, однако публичные власти, являющиеся привилегированным объектом давления заинтересованных групп, не бездействуют. Они стремятся если не запретить, то, по крайней мере, ограничить влияние этих групп, добиваясь их интеграции и институционализации»[2].

Исполнительные органы государственной власти детализируют нормы права, вытекающие из законов, и самым широким образом опираются на правовые инструменты, используют их в своей управленческой деятельности. В то же время в деятельности органов исполнительной власти можно выделить *две застарелые проблемы*:

1) отсутствие легального определения основ функционирования исполнительной власти;

2) основным видом деятельности является реализация законов низкого качества.

В совокупности обе проблемы определяют дисбаланс внутри разделения властей в пользу исполнительной власти. Первая проблема позволяет исполнительной власти самостоятельно организовываться, реформироваться, структурироваться и определять основные направления деятельности. Вторая проблема позволяет снять с себя ответственность за отсутствие социального или социально-экономического результата — положительных изменений в общественной жизни[3].

При этом некоторые специалисты обращают внимание на то, что «реально проводимая правотворческая политика характеризуется превышением полномочий органами исполнительной власти, что является одной из традиционных проблем ведомственной правотворческой политики»[4].

Для правового обеспечения сферы государственного и муниципального управления, судебной защиты прав, свобод и законных интересов граж-

---

[1] *Калинина Л. Е.* Программно-целевая бюрократия: публично-правовой аспект. С. 12.

[2] *Гриб В. В.* Управление институтами гражданского общества в России // Российский судья. 2010. № 3. С. 29.

[3] Там же. С. 12—13.

[4] *Сырых В. М.* Министерское нормотворчество: сущее и должное в государственном управлении Российской империи // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 121.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

дан важное значение имеет принятый в 2015 г. *Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации*. Данный Кодекс регулирует административное судопроизводство, заложенное в качестве самостоятельного вида в Конституции РФ.

В предмет его регулирования входят, в частности, оспаривание нормативных правовых актов, действий или бездействия органов государственной власти, военного управления, местного самоуправления, избирательных комиссий, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, квалификационных коллегий судей, некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций.

Кроме того, под действие этого Кодекса подпадают вопросы приостановления деятельности или ликвидации политической партии, общественного объединения, религиозной или иной некоммерческой организации, прекращения деятельности СМИ, взыскания денежных сумм в счет уплаты обязательных платежей и санкций с физических лиц.

При этом прописывается, что положения Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также по делам о взысканиях на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Впервые на законодательном уровне закреплена норма, позволяющая направлять лицу, участвующему в деле, судебные извещения и вызовы посредством СМС-сообщений либо по электронной почте.

Основные положения Кодекса вступили в действие с 15 сентября 2015 г. Вместе с тем положения, которые касаются электронного документооборота, вступают в силу с 15 сентября 2016 г.

К. Ф. Шеремет отмечает, что соотношение между законодательной, исполнительной и судебной властью «воспринимается не всегда правильно. Крайне необходима независимая, профессиональная, организационно охватывающая все потребности государства и общества судебная власть.

...Формирование законодательной и исполнительной власти должно проходить в условиях, когда опережающими темпами развивается судебная власть, когда судебная власть с ее юрисдикцией уже присутствует как фактор, определяющий в том числе развитие законодательной и исполнительной власти. Если они развиваются и устанавливаются в своих основных институтах и функциях при слабой судебной власти или в условиях ее отсутствия, мы получим уродливую и законодательную и судебную власти»[1].

3.2. Формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления

Практика знает немало форм правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления. Основными из них являются нормативные правовые акты, судебные прецеденты,

---

[1] Верховный суд Российской Федерации и проблемы развития судебной системы («Круглый стол») // Государство и право. 1996. № 4. С. 14.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

правовые обычаи и нормативно-правовые договоры. В некоторых странах к ним относятся также религиозные тексты.

Ключевое значение в правовом регулировании отношений в сфере государственного и муниципального управления имеет конституция государства, обладающая высшей юридической силой в стране. Конституционное регулирование отношений в сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации основывается на установленных **Конституцией РФ** базовых принципах и положениях, относящихся:

1) к основам конституционного строя (ст. 1—16);

2) правам и свободам человека (ст. 17—64);

3) федеративному устройству, разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 65—79);

4) институту президентства (ст. 80—93) и другим высшим органам государственной власти — Федеральному Собранию РФ (ст. 94—109), Правительству РФ (ст. 110—112), судебной власти (ст. 118—129);

5) местному самоуправлению (ст. 130—133).

В Конституции РФ закрепляются система государственного и муниципального управления, принципы и механизмы ее формирования, правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, процедуры законодательного процесса, принципы формирования и реализации государственной и муниципальной политики, а также многое другое, что значимо в правовом регулировании отношений в сфере государственного и муниципального управления.

Как справедливо подчеркивает В. Д. Зорькин, «Конституция вообще, т.е. правовое устроение жизни общества и государства на определенных принципах, служит для вполне конкретной цели. Таковой, прежде всего, является нормальная цивилизованная жизнь человека и гражданина. Когда права и свободы защищены, можно сказать, что он живет под Конституцией или в Конституции. Правовая безопасность, конституционная безопасность — это цель любой конституции в мире. Когда права и свободы человека реализуются беспрепятственно, на основе гармонии с другими людьми, то государство должно чувствовать себя удовлетворенным»[1].

В. В. Гриб считает, что «в основу концепции конституционного строя Российской Федерации в действующей Конституции Российской Федерации положены великие гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. Государство рассматривается Конституцией как официальный представитель общества, правомочный решать только те вопросы, которые за ним закреплены в Конституции. И хотя большинство этих идей не реализовано на практике, а реальное развитие современной России подчас находится в вопиющем противоречии с ними, сам факт закрепления этих идей... играет важную положительную роль...»[2].

---

[1] *Зорькин В. Д.* Судить по Конституции и совести // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 4.

[2] *Гриб В. В.* Управление институтами гражданского общества в России // Российский судья. 2010. № 3. С. 32.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Признавая приоритет Конституции РФ в правовом регулировании отношений в сфере государственного и муниципального управления, нельзя не видеть ее существенные недостатки[1].

На наш взгляд, по сути своей Основной Закон страны не в полной мере соответствует демократическим стандартам конституционализма. Наиболее точно и лаконично демократические стандарты конституционализма были сформулированы во французской Декларации прав человека и гражданина: «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделения властей, не имеет Конституции»[2]. Любой непредвзятый специалист подтвердит, что в ст. 80—93 Конституции РФ установлены фактически неограниченные полномочия главы государства, таким образом, любые действия последнего соответствуют конституционным нормам. В ст. 10 Конституции РФ принцип разделения властей формально признается, но фактически механизм сдержек и противовесов в Основном Законе отсутствует. Главный институт российской государственной власти — президент — сосредоточил в своих руках нити законодательной, исполнительной и судебной власти и возвысился над ними.

Что касается гарантий прав и свобод народа на достойную жизнь, то они, на наш взгляд, практически отсутствуют. В связи с этим В. Е. Чиркин пишет: «Есть крупные недостатки в механизмах, в том числе законодательных, по распределению общественных благ, многие современные принципы отношений в обществе (социальное партнерство, социальная справедливость, регулирующая роль государства, социально ориентированная экономика, прогнозирование или планирование и др.) даже не упоминаются в Конституции. Вряд ли можно сказать, что Конституция РФ — по-настоящему хорошая конституция, как иногда говорят о ней с высоких трибун»[3].

Естественно, что Конституция РФ устанавливает правовые основы государственного и муниципального управления объектами, процессами, отношениями в самых общих, принципиальных чертах, содержит только стержневую часть правовых норм, регулирующих управление экономикой со стороны государства. Конституционные установления в части государственного и муниципального управления во многом не являются правовыми нормами прямого действия и потому нуждаются в детализации и конкретизации, осуществляемых посредством принятия сводов (кодексов) законов, отдельных законов, других нормативных правовых актов.

Среди **базовых федеральных законов**, оказывающих огромное влияние на государственное и муниципальное управление, особое значение имеют: Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный и Налоговый кодексы; федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнитель-

---

[1] См.: *Боброва Н. А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.

[2] Конституции зарубежных государств : учеб. пособие. М., 1996. С 137.

[3] *Чиркин В. Е.* Россия, Конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5. С. 6.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

При этом следует отметить, что в законодательном обеспечении государственного и муниципального управления имеется ряд серьезных проблем. Во-первых, низким остается уровень качества принимаемых и вводимых в действие законов. Это подтверждается практикой внесения в законы изменений и дополнений в достаточно короткие промежутки времени после начала их действия.

Во-вторых, пока неразрешенной проблемой является несистемный характер изменений действующего законодательства. Вновь принимаемые законы нередко противоречат действующим, значительную долю в принятых законах составляют акты частного характера.

Правовое обеспечение сферы государственного и муниципального управления осуществляется и в ***подзаконных актах***. Речь идет:

1) о постановлениях палат российского парламента;

2) указах и распоряжениях Президента России;

3) постановлениях и распоряжениях Правительства РФ;

4) актах федеральных органов исполнительной власти и полномочных представителей Президента России в федеральных округах;

5) приказах, распоряжениях, положениях, планах, инструкциях, предписаниях федеральных министров, руководителей федеральных служб и агентств, различных инспекций и надзоров;

6) постановлениях и решениях судебных органов.

Подзаконным является *постановление палаты российского парламента*. Это правовой акт государственного управления, принимаемый Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ по вопросам, исчерпывающим образом перечисленным в ст. 102 и 103 Конституции РФ. Например, принимаются постановления по вопросам изменения границ между субъектами РФ, введения военного и чрезвычайного положения, решения кадровых вопросов по высшим государственным должностям, амнистии, импичмента, об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами страны.

Главенствующее положение среди всех подзаконных актов занимают *указы Президента России*.

Указ — решение в форме нормативного акта Президента России или президента республики в составе Российской Федерации. Указы обязательны для исполнения на всей территории страны или соответствующего субъекта РФ. Никакого дополнительного утверждения не требуют (за исключением случаев введения военного и чрезвычайного положения). Многие из них носят оперативно-распорядительный характер. Их предмет — основные направления внутренней и внешней политики страны. Указы обеспечивают правовой характер управления важнейшими общественными отношениями, которые не подпали под регулирующую силу законов. Многие указы содержат первичные нормы права, а значит, по своей юридической

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

силе их можно приравнивать к закону. Особо значимы для государственного управления указы и распоряжения Президента России по формированию системы органов исполнительной власти, назначению руководителей, кадровым перемещениям. На основе президентских указов в нашей стране проводилась приватизация, формировались основы государственной службы, реализуются приоритетные национальные проекты.

В правовом регулировании сферы государственного и муниципального управления важную роль играют **конституции (уставы)**, **законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ**. В них регулируются вопросы, относящиеся к компетенции субъектов Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Законы, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения называют **государственными актами управления**. Издание таких актов в форме писем и телеграмм не допускается. Кроме того, правом издавать нормативные правовые акты не обладают структурные подразделения и территориальные органы исполнительной власти.

Правовые формы государственного управления определяют юридически значимую деятельность государственных структур и должностных лиц во взаимоотношениях с субъектами регулируемых отношений. В правовых формах опосредуются базовые субъектно-объектные управленческие взаимосвязи и отношения. Правда, действенность правовых форм во многом зависит от качества неправовых (организационных) форм управленческой деятельности.

К **правовым основам местного самоуправления** относятся уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В юридической науке и на практике ведутся споры о юридической природе отдельных правовых актов органов местного самоуправления. Так, согласно разъяснениям Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению, решения представительного органа муниципального образования по вопросам организации деятельности данного органа (регламент, положение о постоянных комиссиях, положение об аппарате и др.) являются ненормативными правовыми актами[1]. Органами власти муниципальных образований они нередко рассматриваются как нормативные правовые акты. Доктрина также относит их к числу нормативных правовых актов, поскольку данные акты устанавливают организационно-правовой статус органов муниципальной власти и их структурных подразделений.

Определенным ориентиром в этом споре может служить постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью

---

[1] См.: Разъяснение Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (5—7 главы) // Государственная власть и местное самоуправления. 2007. № 11. С. 29—38.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

или в части», в котором названы существенные признаки нормативного правового акта. К таковым относятся:

1) издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц и рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вантеева Н. В. указывает на существование «потребности в издании федерального закона о правовых актах, принимаемых на территории Российской Федерации, который закрепил бы легальные дефиниции нормативного и ненормативного правового актов и снял периодически возникающие спорные вопросы»[1].

Кроме того, следует учитывать и то, что российское законодательство предусматривает верховенство **норм международного права**, если международные нормы ратифицированы законодательной властью России. Статья 15 Конституции РФ провозглашает: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Согласно ст. 46 Конституции РФ каждый гражданин вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Поэтому многие положения международно-правовых документов являются источником правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления. В связи с этим в первую очередь отметим резолюцию 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка».

Кроме того, выделим Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Он определяет, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность участия в государственном управлении, на подлинно демократических выборах голосовать и баллотироваться в органы власти (п. «a», «b» ст. 25).

Положение о допуске в своей стране и на общих условиях равенства к государственной службе установлено в п. 2 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.

Статья 3 Конвенции о политических правах женщин от 31 марта 1953 г. провозглашает равные права мужчин и женщин занимать должности общественной и государственной службы и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.

Правительства практически всех стран сотрудничают и взаимодействуют с ООН, другими крупными международными организациями, фон-

---

[1] *Вантеева Н. В.* Система муниципальных правовых актов: дефекты законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 63.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

дами, банками, что способствует перенесению норм международного права, признанных в мире правил и норм в национальное законодательство.

Возможность обжалования действий органов государственного управления в международных судебных инстанциях также способствует интернационализации государственного управления в рамках страны, его приближению к международным стандартам. Отдельные аспекты государственного управления закреплены международными стандартами серии *ISO*.

Усиливающееся воздействие международного права на государственное и муниципальное управление никоим образом не лишает последнее имманентно присущих ему национальных черт, обусловленных историей, традициями, исповедуемой в стране идеологией, религией, экономическим положением, ресурсным обеспечением и другими факторами политической, социальной, национальной природы. Так что государственное и муниципальное управление было, есть и будет в определенной степени национальным, опирающимся на правовые нормы, действующие в данной стране.

К формам правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления предъявляется ряд **требований**, которые обеспечивают упорядоченность государственно-управленческих отношений. Это:

1) своевременность принятия (издания) соответствующих правовых актов и норм, их актуальность по форме, юридической силе и содержанию;

2) устойчивость и стабильность правовых форм. Нельзя, например, находиться в состоянии перманентной административной реформы, без конца менять статусное состояние государственных органов и должностей, не давая обществу возможности их освоить, понять, оценить и применить на практике;

3) полнота и внутренняя согласованность правовых норм. Здесь целесообразно идти по пути создания крупных комплексных правовых актов, в которых управленческие феномены получают максимально исчерпывающее правовое оформление.

Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что «серьезное внимание следует уделить формированию эффективного механизма реализации законов. Это позволит предотвращать и устранять нарушения законности и растущее влияние “теневого” права и коррупциогенности законодательства. Целесообразно:

а) признать реализацию законов важнейшим показателем деятельности всех государственных органов и организаций;

б) обеспечить систематический контроль за исполнением законов всеми органами и организациями и публикацию соответствующей информации;

в) ввести официальную ежегодную отчетность о видах нарушений законов в отраслях и сферах и ее анализ;

г) обеспечить систематическое обобщение всей судебной практики и ее использование для совершенствования правоприменительной деятельности»[1].

---

[1] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 116.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Президент России В. В. Путин, выступая перед законодателями, подчеркнул, что все принимаемые законы должны быть эффективно работающими, эффективно применяемыми на практике. При этом государство должно взять на себя только те обязательства, которые оно реально может исполнить и которые финансово обеспечены. Нужно прекратить заниматься пустыми обещаниями, демагогией и перестать обманывать народ принятием не просчитанных и не обеспеченных законов[1].

В связи с этим обращает на себя внимание ситуация, сложившаяся в сфере жилищного строительства. Как известно, для решения жилищной проблемы в России необходимо строить минимум 1 кв. м жилья на человека в год. В принятой Правительством РФ в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года была поставлена цель к 2012 г. строить до 100 млн кв. м жилья, а к 2020 г. — 140—150 млн кв. м жилья. Но пока в стране ежегодно строится не более 80 млн кв. м жилья. Очевидно и то, что к 2020 г. целевая установка строить в год 140—150 млн кв. м. жилья не будет достигнута, и высшая государственная власть в очередной раз обманет ожидания народа.

Лунеев В. В. справедливо обращает внимание на образовавшийся и неуклонно расширяющийся разрыв «между нашими правовыми декларациями и практикой жизни». На его взгляд, «эти ножницы указывают на масштабы и тенденции нового идеологического и правового лицемерия»[2].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте характеристику основных форм правового регулирования государственного и муниципального управления.
2. Назовите требования, предъявляемые к формам правового регулирования государственного управления.
3. Почему Конституция выступает основной формой правового регулирования государственного и муниципального управления?
4. Какие основные субъекты правового регулирования государственного и муниципального управления вам известны?
5. Каковы проблемы правового регулирования на современном этапе развития России?
6. Охарактеризуйте правовые акты Президента России, их значение и юридическую силу.

Задачи

1. Проведите сравнительно-правовой анализ федеральных законов:

— от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» и от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

---

[1] РГ. 2003. 19 фев.

[2] *Лунеев В. В.* Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России // Государство и право. 2004. № 1. С. 12.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

— от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

При этом зафиксируйте и аргументированно объясните сходные и различающиеся законодательные положения.

2. Никколо Макиавелли в своей работе «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия» пишет: «Некогда трибун, да и вообще любой гражданин мог предлагать народу закон; за этот закон или против него мог высказываться всякий гражданин, пока относительно предложенного закона не принималось определенное решение. И такой порядок был добр, пока добрыми были граждане, ибо всегда хорошо, когда любой человек, имеющий в виду общественное благо, обладает возможностью выносить на обсуждение свои предложения; и хорошо, когда всякий может высказывать о них свое мнение, дабы народ, выслушав всех, мог остановиться на лучшем. Однако когда граждане сделались дурными, таковой порядок оказался чрезвычайно плох, ибо законы предлагали теперь только могущественные граждане, и не во имя общей свободы, а ради собственного могущества: из страха перед ними никто не мог возражать против предлагаемых ими законов. Таким образом, народу приходилось — либо потому, что он бывал обманут, либо же потому, что его вынуждали к этому, — выносить решения, ведущие к его гибели».

Вопрос:

Какие мысли у вас вызывает этот исторический сюжет?

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 4
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ, ПОЛНОМОЧИЙ И СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- систему органов государственного и муниципального управления;

уметь

- оперировать понятиями «орган государственного и муниципального управления», «система органов государственного и муниципального управления», «полномочия органов государственного и муниципального управления», «структура органов государственного и муниципального управления», «правовой статус органов государственного и муниципального управления», «административные регламенты органов государственного и муниципального управления»;

владеть

- правовыми основами регулирования системы, полномочий и структуры органов государственного и муниципального управления.

4.1. Понятие и система органов государственного и муниципального управления в Российской Федерации

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами с помощью образуемых в установленном порядке органов государственного и муниципального управления.

В настоящем учебнике под термином **«орган государственного или муниципального управления»** понимается организационно оформленная группа должностных лиц и государственных или муниципальных служащих, наделенная компетенцией и необходимыми средствами для осуществления управления определенным территориальным образованием, отраслью хозяйства, социально-культурной сферой и т.п[1].

Органы государственного и муниципального управления создаются на основе законов или других правовых актов. Их действия базируются на законе и во исполнение закона. При этом они не только исполняют законы, но и самостоятельно принимают нормативные правовые акты.

[1] См.: *Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник. С. 126.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Нормативным основанием для определения системы органов государственного и муниципального управления в структурном плане является Конституция РФ. Статья 5 Конституции РФ говорит о «единстве системы государственной власти»; ст. 12 — о «системе органов государственной власти»; в п. «г» ст. 71 Конституции РФ в числе других ветвей власти сказано о «системе федеральных органов исполнительной власти». В ст. 77 Конституции РФ говорится о «единой системе исполнительной власти», образуемой федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках предметов исключительного ведения Федерации и совместного ведения. В таком же контексте эти подсистемы органов упомянуты и в ст. 78 Конституции РФ, а в ст. 112 Конституции РФ косвенно сказано о структуре органов исполнительной власти. Кроме того, Конституция РФ использует термин «государственный орган».

Из конкретных органов исполнительной власти Основной Закон выделяет Правительство РФ (ст. 110). Другие органы упомянуты в общей форме — как федеральные органы исполнительной власти, как органы исполнительной власти субъектов РФ (ст. 77 и 112).

Согласно Конституции РФ, Федеральному конституционному закону от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ является органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации. Правительство РФ — коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

При этом Н. М. Колосова обращает внимание на то, что «у Правительства РФ в рамках нынешней Конституции РФ 1993 г. нет реальной возможности проводить самостоятельную от Президента РФ политику»[1].

Понятие «орган» может рассматриваться как часть более широкого понятия «организация». *Организация* предполагает коллектив людей, объединенных общими целями деятельности для решения поставленных задач. *Орган* представляет собой конкретную разновидность организации, причем, в отличие от нее, органом может быть как одно должностное лицо, так и известным образом организованная группа должностных лиц. Поэтому каждый орган государственного и муниципального управления является составной частью организационной структуры государства.

Поскольку органами государственного и муниципального управления вырабатываются и реализуются государственно-управленческие решения, их следует отличать от тех организационных структур государства, в которых создаются материальные, социальные и духовные продукты: государственных предприятий, осуществляющих экономическую деятельность на базе государственной собственности; государственных учреждений, связанных, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; государственных организаций, выполняющих обычно организационные функции в различных социальных сферах.

---

[1] *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. М. : Городец, 2000. С. 75.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Можно выделить *специфические признаки*, отличающие органы государственного и муниципального управления от других организаций, имеющихся в государстве и обществе. К ним относятся:

1) регламентация конституционно-правового статуса органа государственного и муниципального управления;

2) наличие у него государственно-властных полномочий;

3) законодательные особенности учреждения;

4) порядок деятельности в присущих ему организационно-правовых формах;

5) наличие определенной компетенции, включающей в себя предметы ведения и полномочия в отношении этих предметов ведения в соответствующей сфере государственно-управленческой деятельности.

Таким образом, **орган государственного и муниципального управления** — это учрежденное в структуре государства в установленном порядке образование, имеющее собственную компетенцию и наделенное властными полномочиями по осуществлению определенного вида государственно-управленческой деятельности, характеризующееся целями, задачами, функциями, структурными особенностями, формами и методами деятельности.

Органы государственного и муниципального управления образуются для осуществления государственной власти и реализации функций государственного и муниципального управления. Социальное предназначение их властно-управленческой деятельности в основном сводится к следующим *основным функциям*:

1) регулятивной, связанной с принятием нормативных актов, правил поведения людей;

2) организаторской, обеспечивающей исполнение принимаемых решений;

3) охранительной, заключающейся в обеспечении правопорядка, безопасности граждан, защите их прав и свобод.

Названные функции лежат в основе соответствующих видов государственной деятельности — нормотворческой, организаторской (исполнительной, распорядительной), правоохранительной. Функции органов государственного и муниципального управления обусловливают первичную специализацию государственных и муниципальных органов по практическому осуществлению государственного и муниципального управления.

Органы государственного управления в Российской Федерации составляют единую систему осуществления государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством и государственной целостностью России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), что производно от полновластия народа, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, осуществляет ее непосредственно, через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ).

Под **системой органов государственного управления в Российской Федерации** понимается совокупность ее федеральных и региональных (субъектов РФ) органов государственной власти. При этом система орга-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нов местного самоуправления образует самостоятельную совокупность органов, которые не относятся к органам государственной власти. Однако органы местного самоуправления обладают властными полномочиями. Но они не носят государственного характера и, в отличие от государственно-властных полномочий, не осуществляются от имени Российской Федерации.

В Российской Федерации единство системы органов государственного управления обеспечивается наряду с разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Оно проявляется также и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Существующая между органами государственной власти тесная организационно-правовая взаимосвязь характеризуется тем, что одни органы избираются, назначаются или формируются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчетны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим.

К ведению Российской Федерации п. «г» ст. 71 Конституции РФ относит «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти».

По сути, в данной статье речь идет о системе федеральных органов государственного управления, относящихся ко всем названным ветвям государственной власти в их единстве и взаимодействии.

Часть 1 ст. 11 Конституции РФ прямо называет федеральные органы государственного управления, которые входят в эту единую систему. Согласно указанной норме государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент России, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Статья 71 (п. «г») Конституции РФ исходит из внутреннего органического единства системы федеральных органов государственной власти, закрепленного положением ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Те же положения нашли свое отражение в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, провозглашающей единство системы государственной власти в качестве одной из основ государственного устройства Российской Федерации.

Особенности правового регулирования организации и деятельности федеральных органов государственного управления, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются другими положениями Конституции РФ (гл. 4 «Президент Российской Федерации», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство Российской Федерации», гл. 7 «Судебная власть и прокуратура») и конкретизируются в ряде федеральных конституционных законов.

Особенность системы органов государственного управления России заключается в том, что отдельные ее составные части (совокупность органов) сами образуют системы органов, являясь тем самым подсистемами единой системы. Однако элементы (объекты) этой системы неоднородны:

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Федеральное Собрание РФ является, условно говоря, конечным объектом, не образующим своей собственной системы и структурно состоящим из двух элементов — палат; Правительство РФ как совокупный орган исполнительной власти образует систему федеральных органов исполнительной власти; федеральные суды имеют свою систему — Конституционный Суд РФ как конечный субъект этой системы и две подсистемы: систему федеральных судов общей юрисдикции с подсистемами общих и военных судов (могут создаваться и иные специализированные суды), замыкающуюся на Верховном Суде РФ, и систему федеральных арбитражных судов.

В системе органов государственной власти особое место принадлежит *Совету Федерации* — единственному постоянно действующему органу государственной власти в стране, ибо Государственная Дума, правительство, президенты меняются, и лишь Совет Федерации, учитывая его систему формирования, является «вечным» институтом государственной власти. Данной факт возлагает на него дополнительные обязанности по сохранению стабильности в государстве. При этом очевидно, что существующая модель формирования Совета Федерации далека от оптимальной.

Эффективность функционирования системы органов государственного управления во многом зависит от деятельности контрольно-надзорных органов. В системе данных органов важная роль принадлежит Счетной палате. Как отмечает И. Н. Барциц, «с формально-юридической точки зрения Счетная палата Российской Федерации — "орган парламентского контроля", фактически — прообраз высшего контрольного органа. Исходя из международных принципов контроля, Счетная палата как высший орган финансового контроля должна проверять эффективность внутренних служб финансового контроля во всех организациях, использующих федеральные бюджетные средства»[1].

Правда, точка зрения И. Н. Барцица о том, что «ее преобразование в структуру президентской власти представляется обоснованным»[2], как раз очень спорна и толкает страну дальше к авторитарному политическому режиму.

Функциональную структуру федеральных органов исполнительной власти определил Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

При этом некоторые специалисты справедливо отмечают: «Сегодня в основу формирования системы органов исполнительной власти положены критерии, не вполне связанные с их целями, задачами и функциями. Но из теории управления известно, что прежде чем решать задачу построения эффективного органа управления, требуется максимально точно сформулировать цель его создания, его задачи и функции. Что касается целей и задач органов исполнительной власти, то сформулировать их совсем не сложно, поскольку они уже определены Конституцией Российской

---

[1] *Барциц И. Н.* Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 8.

[2] Там же.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Федерации и федеральными законами. Остается только лишь сформулировать функции органов исполнительной власти и в соответствии с ними создать систему органов, которые будут их исполнять»[1].

Система органов государственной власти субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, как гласит ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, создается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов местного управления составляют органы, организованные по территориальному или функционально-отраслевому принципу, осуществляющие управленческую деятельность посредством структурных подразделений в административных границах конкретной территории. К ним относятся территориальные органы юстиции, внутренних дел, финансовые, сельского хозяйства, архитектуры и строительства, по управлению государственным имуществом, по промышленности, торговле, земельным ресурсам и землеустройству, транспорту и связи, образованию, здравоохранению, культуре и др. Также сюда можно отнести налоговую инспекцию, военные комиссариаты, управления статистики, миграционную службу, управления безопасности, чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, санитарно-эпидемиологического надзора, гидрометеослужбы и т.п.

Организация и деятельность органов государственного управления строится на **принципах**, которые согласуются с конституционными основами осуществления государственной власти в Российской Федерации.

Основным принципом организации деятельности органов государственной власти Российской Федерации является ее *разделение на три ветви*. В результате органы государственной власти подразделяются на законодательные (представительные), исполнительные и судебные. В пределах своей компетенции по осуществлению властных функций органы государственного управления самостоятельны и независимы, но при этом они не могут не взаимодействовать друг с другом. Организация государственной власти по принципу ее разделения не должна создавать иллюзию о многовластии в обществе. В Российской Федерации государственная власть едина изначально, так как ее единственным источником согласно Конституции РФ является сам народ и только он. Это означает, что никакой орган государственного управления не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти, присвоить себе всю ее полноту или монополизировать ее отправление. Следовательно, сама по себе государственная власть не делится между органами государственного управления, ее осуществление связано с разделением определенных функций и полномочий, которыми они наделяются.

Принцип федерализма предполагает наличие двух уровней органов государственного управления России:

1) уровень федеральных органов государственной власти;

2) уровень органов государственной власти субъектов Федерации.

---

[1] Административное право России. Особенная часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М. : ИНФРА-М, 2012. С. 13—14.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

К числу ***других принципов*** организации и деятельности органов государственного управления относятся:

1) формирование органов государственного управления народом или по его поручению соответствующими органами государственной власти;

2) осуществление полномочий в интересах реализации прав и свобод человека и гражданина;

3) специализация выполнения видов государственной деятельности на основе «разделения труда» путем наделения каждого органа государственного управления определенной компетенцией;

4) территориальная организация государственных структур;

5) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти;

6) законность в деятельности органов государственного управления;

7) обеспечение исполнения полномочий органов государственного управления институтом государственной службы;

8) употребление в официальном делопроизводстве государственного языка.

Будучи составными частями государственного аппарата, органы государственного управления различаются порядком образования, видами выполняемой ими государственной деятельности, характером и объемом компетенции, особенностями исполнения возложенных на них полномочий, формами и методами осуществления ими функций государственного управления и т.д. В зависимости от классификационного критерия **виды органов государственного управления** могут быть распределены:

1) по принципу разделения властей: законодательные, исполнительные, судебные;

2) по принципу федерализма: федеральные, субъектов Федерации;

3) по территориальному масштабу: центральные, региональные (территориальные), местные;

4) по характеру и объему компетенции: общей компетенции, специально-функциональной компетенции (отраслевой и межотраслевой), особой компетенции;

5) по виду государственной деятельности: гражданские, военные, правоохранительные, специализированные;

6) по порядку образования: легитимные (конституционные, учрежденные на законном основании) и нелегитимные (образованные в нарушение установленного законом порядка);

7) по организационно-правовым формам: коллективные, единоличные;

8) по формам принятия решений: коллегиальные, единоначальные;

9) по формам и методам осуществления функций государственного управления: политические, административные, фискальные, «силовые», экономические, финансовые, карательные, контрольно-надзорные, консультационные, координационные;

10) по особенностям исполнения возложенных полномочий: властно-управленческие, вспомогательные.

Такая классификация органов государственного управления характерна как для федерального уровня, так и для уровня органов государственной власти субъектов РФ.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Структура и виды органов государственного управления того или иного уровня устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и в соответствии с формой правления. Многообразие государственных дел, значительный размер территории и различия между субъектами РФ вызывают необходимость большого числа органов государственного управления, специализирующихся на выполнении функций государственного управления.

Поэтому помимо рассматриваемых традиционных и наиболее распространенных видов государственных органов существуют и другие их виды. Можно выделить органы государственного управления, осуществляющие надзор за законностью, контроль за финансами и другими видами государственной деятельности.

Такие органы образуют еще один вид — контрольно-надзорные органы государства, наделяемые для выполнения подобных функций особой компетенцией (Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и др.) Органы, осуществляющие свою деятельность, связанную с функциями государственного управления, могут создаваться при Президенте России и Правительстве РФ, при министерствах и ведомствах, при администрациях, правительственных и других органах субъектов РФ.

Под **структурой органа государственного управления** понимаются его внутреннее устройство, порядок расположения составляющих его звеньев, подразделений, их соотношение, подчиненные выполняемым функциям, объему полномочий и компетенции, исходящими из общей компетенции и предмета ведения данного органа.

Организационная структура органа государственного управления может быть довольно простой (прокурор района) или весьма сложной (двухуровневая структура парламента). Чем выше положение органа государственного управления в вертикальной иерархии, тем, как правило, сложнее его структура. Она находит свое отражение в штатном расписании, где детализируется полное наименование структурных подразделений, учрежденных должностей с их классификацией и предусмотренным обеспечением. В состав каждого органа государственного управления входят лица, являющиеся непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение как полномочий таких лиц, так и полномочий собственно органов государственного управления. В составе органов государственного управления есть и технический аппарат (обслуживающий персонал).

4.2. Правовой статус органов государственного и муниципального управления

В центре правового регулирования сферы государственного и муниципального управления находится правовой статус государственного или муниципального органа. На взгляд Ю. А. Тихомирова, в сфере государственного управления важнейшим вопросом ее правового обеспечения является правильное установление компетенции государственных органов

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и ее строгое соблюдение. Необходимо, прежде всего в специальных законах и положениях, определить статус каждого органа — его цели, задачи, функции, полномочия, взаимодействие, ответственность[1].

В. Г. Вишняков высказывает мнение о том, что с целью создания устойчивой и обоснованной правовой базы организации и функционирования правительства, министерств и ведомств, своевременного и гибкого приспособления их деятельности к целям административной реформы целесообразно закрепить статус министерств и ведомств не в конкретных положениях, а в федеральном законе[2].

Правовой статус органов государственного и муниципального управления специальной компетенции устанавливается вышестоящим органом общей компетенции или его должностным лицом. Например, правовой статус Министерства промышленности и торговли Российской Федерации установлен постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 438.

В отличие от иных субъектов управления, функционирование органов государственного и муниципального управления должно быть максимально регламентировано, причем чем более высокого уровня нормативными правовыми актами, тем лучше. Так, статус Президента России установлен Конституцией РФ (гл. 4). Статус Правительства РФ определен Конституцией РФ (гл. 6) и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правовой статус органа государственного управления состоит из трех групп элементов, имеющих юридический смысл.

Во-первых, он включает в себя ***месторасположение и природу*** (существующего или предполагаемого) органа государственного управления в системе органов государственного управления страны. Принадлежность органов к законодательной, исполнительной и судебной власти (по горизонтали) или к федеральному уровню, уровню субъектов Федерации либо местному самоуправлению (по вертикали), а также к какой-либо специализированной подсистеме органов исполнительной власти создает основы для формулирования их правовых статусов. Этот же признак раскрывает вертикальные и горизонтальные линии взаимодействия органов и их соподчинения.

Правовое положение органа государственного управления — совокупность взаимных прав и обязанностей, юридически значимых характеристик, определяющих место и роль этого органа в системе механизма государства. Исходной базой для определения правового положения органа государственного управления является правосубъектность.

Тем самым рассматриваемая часть правового статуса органа государственного управления всегда призвана отражать и характеризовать государственно-правовую природу и место соответствующего органа в системе органов государственного управления.

Во-вторых, «несущим» элементом правового статуса выступает ***компетенция*** органа государственного управления — юридическое выражение

---

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 409.

[2] См.: *Вишняков В. Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 18.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

совокупности управленческих функций и полномочий органа государственного управления в отношении отдельных управляемых объектов. В российской юридической науке вопросы определения компетенции исследованы многогранно, хотя легальное толкование указанного понятия отсутствует[1]. Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[2] использовал указанное понятие применительно к органу государственной власти. Указанный закон определял ее как совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ (п. 4 ст. 2).

При этом под предметом ведения Российской Федерации или субъекта РФ понимается сфера общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией РФ либо исключительно к компетенции Российской Федерации, либо к компетенции субъекта РФ.

Полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти устанавливаются также федеральными законами. Например, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определены основные полномочия законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Федерации.

Большинство ученых определяют содержание компетенции двумя составляющими — предметы ведения и полномочия. Под *предметами ведения* обычно понимают те сферы хозяйственной, социально-культурной, административно-политической жизни, в которых соответствующий орган государственного управления вправе действовать согласно своим статусу, назначению. Под *полномочиями* понимаются права и обязанности органов государственного управления в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

В компетенции органа государственного управления закрепляются: набор управленческих функций для конкретного органа государственного управления; адекватные (соответствующие им) полномочия; состав полномочий, включающий в себя формы и методы осуществления управленческих функций; перечень управляемых объектов или отдельных вопросов (аспектов) их функционирования, которые и представляют предметы ведения органа государственного управления.

Как отмечает Е. В. Белоусова, термин «полномочия» относится к конкретным субъектам правоотношений, и в первую очередь к органам публич-

---

[1] См.: *Кочерга С.* Правовая природа управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти для поддержки инноваций // Государственная служба. 2014. № 5. С. 58.

[2] Указанный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». — *Примеч. ред.*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ной власти и их должностным лицам, поскольку они являются составной частью и неотъемлемым атрибутом понятия «орган». При этом понятие «полномочия» применительно к органам публичной власти следует рассматривать как единое целое, т.е. в неразрывной связи прав и обязанностей, так как в данном случае права одновременно являются и обязанностями, необходимыми для реализации задач и функций[1].

Например, ст. 4 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к *полномочиям органов государственной власти РФ в сфере стратегического планирования* относит:

1) установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;

2) определение порядка осуществления стратегического планирования;

3) определение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения;

4) формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации, решение задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения);

6) установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования;

7) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач;

8) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

9) методическое обеспечение стратегического планирования;

10) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти;

11) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные данным федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента России и Правительства РФ к полномочиям органов государственной власти РФ.

---

[1] См.: *Белоусова Е. В.* О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 127.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Основные полномочия органов местного самоуправления закреплены в ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К ним в том числе относятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;

7) учреждение печатного СМИ для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

8.1) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством РФ об образовании и законодательством РФ о муниципальной службе;

8.2) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, органи-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

зация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

9) иные полномочия в соответствии с данным федеральным законом, уставами муниципальных образований.

Предмет ведения государственного органа — сфера деятельности органа государственного управления на основе целей, задач и функций. Всякий орган государственного управления проявляет себя в качестве организации, реализующей заданные ей цели в определенной системе общественных отношений. Цель создания органа государственного управления уже предполагает те главные области общественных отношений, в которых ему надлежит действовать. В интересах правильного и нормального функционирования государственного аппарата каждый орган государства действует в определенных областях или сферах общественных отношений, т.е. специализированно и дифференцированно.

Вот почему логически компетенция всякого органа государства начинается с определения области (сферы) общественных отношений, в рамках которой действует орган государства, т.е. круга его деятельности, или тех областей, или сфер общественной жизни, на которые направлена деятельность соответствующего органа государства. Этот круг деятельности органа государства в его юридически значимом отражении в законодательстве называется *предметом ведения* органа государства. Причем важно иметь в виду, что предметы — это не отдельные вопросы и не их совокупность, а обозначение определенных областей государственной деятельности.

Исходя из законодательного определения компетенции органа государственной власти (ст. 2 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»), предметы ведения, по которым органы государственной власти осуществляют свои полномочия, должны быть сформулированы только в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов РФ.

В этой статье «предмет ведения субъекта РФ» определяется как сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции субъектов РФ. Непосредственно статьями Конституции РФ к сфере регулирования субъекта Федерации отнесены следующие вопросы: принятие конституции, устава субъекта РФ и законодательства субъекта РФ (ст. 5); создание системы органов государственной власти субъектов РФ (ст. 11, 77).

В-третьих, правовой статус государственного органа предполагает юридическое закрепление его ***организационной структуры***, ***а также форм***, ***методов и процедур ее функционирования***. Ведь реализация компетенции требует соответствующей организационной «мощности» (штатного расписания) органа и правовой организации деятельности его подразделений и лиц, занимающих в нем должности. Компетенция каждого госу-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

дарственного органа не только должна быть реализована, но реализована соответствующими должностными лицами, в установленных правовых формах и процедурах, при использовании правовых методов и с надлежащими правовыми последствиями.

Заслуживает внимания точка зрения, согласно которой правовой статус органа исполнительной власти состоит из следующих компонентов: целевой блок, организационный блок, компетенционный блок, ответственность[1].

Целевой блок определяет цели, задачи и функции органов исполнительной власти.

Организационный блок закрепляет порядок формирования (учреждения) данного органа, его структуру и штат государственных служащих.

Компетенционный блок содержит перечень полномочий (прав и обязанностей) органа исполнительной власти в целях обеспечения выполнения возложенных на него функций.

Ответственность органа исполнительной власти можно рассматривать как политическую ответственность за нарушение требований закона, превышение компетенции, бездействие, следствием чего может быть упразднение данного органа, передача его функций в другие структуры.

Можно сформулировать следующую **логику правового статуса** органов государственного и муниципального управления. Цели органа государственного или муниципального управления должны быть связаны с общенациональными целями, цели государственного или муниципального органа конкретизируются в задачах, задачи выполняются на практике посредством функций, для осуществления функций создается система (структура), структура определяет компетенцию.

Процесс осуществления компетенции государственных органов проходит весьма противоречиво. По мнению Ю. А. Тихомирова, это выражается в следующих нарушениях законности:

а) вмешательство в сферу деятельности других органов и должностных лиц;

б) подмена и присвоение функций других органов;

в) неисполнение государственных функций;

г) ошибки в принятии правовых актов;

д) препятствие в осуществлении законных действий;

е) необеспеченность действий государственных органов и должностных лиц легальными средствами[2].

Органы местного самоуправления в Российской Федерации созданы в 23 тысячах муниципальных образований, в том числе в около 1800 муниципальных районах, свыше 500 городских округах, более 20 тысячах городских и сельских поселениях и 236 внутригородских муниципальных образованиях в Москве и Санкт-Петербурге[3].

---

[1] Административное право России : учебник / В. В. Альхименко, А. А. Выручаев, А. А. Гришковец [и др.] ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М. : Проспект, 2011. С. 50.

[2] См.: *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 410.

[3] См.: Первый день местного самоуправления: Всероссийское совещание в Госдуме России // Муниципальная власть. 2013. № 2. С. 8.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Правовой статус органов местного самоуправления. В самом общем виде правовой статус этих органов характеризуется тем, что:

1) они отделены от государства, не входят в систему органов государственной власти, взаимодействуют с ними на основе законов;

2) их общий статус, принципы организации, основные варианты организационных форм, а также важнейшие полномочия установлены законами;

3) реализуя исходные полномочия, закрепленные в Конституции РФ и других правовых актах, они могут вступать в различные, в том числе административно-правовые, отношения;

4) органы местного самоуправления на конституционной основе могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления материальных и финансовых средств;

5) Конституция РФ предоставляет органам местного самоуправления право решать самостоятельно вопросы местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

6) общие принципы и гарантии местного самоуправления, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, не могут быть произвольно ограничены каким-либо органом государственной власти. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Понятие ***«структура органов местного самоуправления»*** неоднозначно. Возможно его узкое и широкое толкование. Согласно *узкому толкованию* структура органов местного самоуправления — это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления. *В широком смысле* слова понятие «структура органов местного самоуправления» включает также внутренние подразделения представительного органа (например, постоянные комиссии) и исполнительного органа (например, отделы, управления, службы и др.).

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплен *перечень вариантов структуры этих органов*. Данную структуру составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

При этом, согласно названному федеральному закону, наличие представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным, за исключением сельских поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, в которых полномочия представительного органа осущест-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вляет сход граждан. Перспектива создания всех иных муниципальных органов определяется в конкретной самоуправляющейся единице.

Наименования органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ с учетом местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и иные вопросы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ существуют следующие *основные варианты формирования структуры органов местного самоуправления*:

1) представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту;

2) представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию;

3) представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту.

В муниципальном районе допускается такой вариант структуры органов местного самоуправления, при котором представительный орган местного самоуправления формируется из глав и делегатов представительных органов поселений.

В сельских поселениях глава муниципального образования может независимо от способа его избрания возглавлять и местную администрацию, и представительный орган. В сельских поселениях с численностью менее 100 человек глава муниципального образования является главой местной администрации и избирается населением, а функции представительного органа осуществляются сходом граждан.

Органы местного самоуправления, согласно ст. 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти. Формирование органов местного самоуправления — дело самого населения соответствующего города, села, поселка, района или иного муниципального образования. Одни из этих органов могут быть непосредственно избраны населением, другие — сформированы этими выборными органами.

Органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности с органами государственной власти и не обязаны выполнять их директивные предписания, если те выходят за пределы полномочий, предоставленных данным органам государственной власти. При этом важно иметь в виду, что формула «не входят в систему органов государственной власти» отнюдь не означает функционального обособления обеих групп органов. Органы местного самоуправления находятся в системе государственно-властных отношений. Само их создание и важнейшие полномочия определены актами органов государственной власти — федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

политики — экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др. Они могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ впервые подробным образом фиксирует процедуру определения структуры местных органов при образовании на межселенных территориях нового муниципального образования или в случаях его преобразования. Структура определяется населением на местном референдуме, сходе граждан (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 300 человек) либо представительным органом местного самоуправления. Тот или иной вариант решения такого вопроса отражается в уставе муниципального образования.

Статья 131 Конституции РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Однако на практике местное сообщество нередко лишено своего конституционного права определять структуру органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. По оценке В. В. Пылина, во многих субъектах РФ за граждан этот важнейший вопрос решили региональные органы государственной власти[1].

Как установлено в Определении Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 № 275-О-О, гарантированное ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ право населения муниципального образования самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления, их полномочиям и т.п. В свою очередь законодательное регулирование общих принципов организации местного самоуправления не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В частности, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает участие представителей органов законодательной власти субъекта РФ в конкурсных комиссиях по замещению должностей глав местных администраций муниципальных районов и городских округов в случаях, когда глава муниципального образования возглавляет представительный орган.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предполагает наличие в структуре органов местного самоуправления *контрольно-счетного органа*. Появление в указанном законе отдельной статьи, прописывающей вопросы

---

[1] См.: *Пылин В. В.* Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 36.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

статуса муниципальных контрольных органов — большой шаг вперед на пути становления системы независимого финансового контроля в муниципальных образованиях. Контрольно-счетный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля населения муниципального образования за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П установлено, что население муниципального образования вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе и путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Контроль населения за их деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой, по существу, одно из средств самоорганизации населения.

Статья 38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает, что в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Предыдущая редакция ст. 38 устанавливала, что контрольно-счетный орган муниципального образования может формироваться и на муниципальных выборах. На наш взгляд, формирование контрольно-счетного органа муниципального образования на муниципальных выборах в большей степени соответствует демократическим основам местного самоуправления. Кроме того, образование контрольно-счетного органа муниципального образования представительным органом может создавать условия для конфликта интересов. Ведь органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления являются заинтересованными лицами, поскольку они обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

В российской практике организационные структуры муниципальных образований формировались и продолжают формироваться под воздействием доктрины укрепления «единой вертикали» исполнительной власти. Модель организации государственной власти на федеральном уровне переносилась на уровень местного самоуправления, что привело к созданию специфической российской модели структуры местного самоуправления «слабый Совет — сильный мэр». Эта традиция нашла свое нормативное закрепление в новой редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в соответствии с положениями которого (ст. 36) глава муниципального образования является высшим должностным лицом и одновременно органом местного самоуправления в структуре органов муниципального образования.

Существуют ***два основных подхода к построению структур*** органов местного самоуправления — функциональный и программно-целевой.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Функциональный подход применяется при разработке структуры, обеспечивающей текущее управление муниципальным образованием. При этом подходе выявляются функции, исполняемые органами местного самоуправления, и их структура формируется таким образом, чтобы выполнение каждой из функций обеспечивалось соответствующей структурной единицей. Это не означает, что для выполнения единичной функции необходим отдельный орган. После выявления всего набора функций осуществляется их группировка по какому-либо принципу, например по отраслевому (благоустройство, жилищное хозяйство, образование, здравоохранение и т.п.), по принципу принадлежности к одной сфере (социальная, экономическая, социально-политическая), и уже после этого окончательно выстраивается необходимая структура.

Ряд структурных единиц формируется для осуществления вспомогательных функций, т.е. тех, без которых невозможно решение основных задач, стоящих перед органами местного самоуправления (имеются в виду функции финансового планирования, исполнения и контроля за исполнением местного бюджета, управления кадрами, ведения архивов и т.п.).

Как правило, применяется одновременно несколько принципов для группировки функций, а степень укрупнения структурных единиц определяется составом и количеством управляемых объектов. Так, в крупных муниципальных образованиях формируются органы управления в сферах здравоохранения, образования, культуры, а в небольших создаются общие органы управления социальной сферой. Важно, чтобы все функции были учтены, не происходило дублирования функций и не совмещались в одной структурной единице функции планирования и исполнения, исполнения и контроля.

Достаточно продуктивным является принцип «горизонтально-вертикального» построения системы органов, который может быть проиллюстрирован следующим примером. При организации управления сферой образования создается орган, в ведении которого находятся собственно вопросы образования, а также обеспечивающие его деятельность несоподчиненные органы — финансового планирования и исполнения доходной части бюджета, исполнения расходной части бюджета, управления службой и кадрами, делопроизводства и т.д. И в то же время должна существовать управленческая вертикаль — руководитель местной администрации, заместитель по направлению, руководитель отраслевого подразделения, руководитель учреждения. Таким образом, выстраивая горизонтально-вертикальные структуры для выполнения каждой из функций или, в более укрупненном виде, для управления в различных сферах деятельности, а затем сводя их в единую структуру, мы получим целостную структуру местной администрации.

Программно-целевой подход применяется при формировании структуры, обеспечивающей реализацию программ, в частности программ развития муниципальных образований, как комплексных, так и целевых. Отличие этого подхода от предыдущего состоит в том, что в основу построения структуры положены не функции, а цели, задачи, их ранжирование по приоритетам, способы достижения, формы и механизмы реализации, опреде-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ленные программами развития, и учитывается динамика изменений в процессе реализации программ. В остальном в этих подходах применяются одинаковые принципы.

В действительности не может существовать муниципальных образований, в которых осуществляется исключительно текущее управление или реализуются только программы развития. И то и другое присуще каждому муниципальному образованию, поэтому при построении структур местных администраций в различных долях применяются оба названных подхода. Конечно, это создает определенные сложности, но именно учет всех функций, целей, задач, приоритетов, ресурсов и ограничений позволяет оптимизировать структуры местных администраций.

При этом следует отметить, что во многих муниципальных образованиях отсутствуют программно-функциональные структурные подразделения, нацеленные на решение стратегических задач социально-экономического развития. Кроме того, существенным недостатком является доминирующая роль отраслевых структурных подразделений администраций, которые совмещают в своей деятельности функции органа публичной власти и хозяйствующего субъекта. Они являются своего рода ведомственными монополистами, преследуют свои локальные интересы и зачастую препятствуют привлечению частного бизнеса к формированию конкурентной среды при оказании муниципальных услуг.

Деятельность органов местного самоуправления часто сковывается недостаточностью финансовых и материальных ресурсов. В большинстве муниципальных образований отсутствуют доходные источники, закрепленные на долговременной основе и позволяющие обеспечивать основные поступления в муниципальный бюджет и возможность прогнозирования, планирования и управления социально-экономическим развитием территории.

Как свидетельствует практика местного самоуправления, абсолютное большинство местных бюджетов являются дотационными. Подобное распределение доходной базы ведет к тому, что органы местного самоуправления не могут заранее прогнозировать свои бюджетные доходы и нести ответственность перед гражданами, населяющими муниципальное образование, за формирование и использование местного бюджета. На практике конституционный принцип самостоятельного формирования и исполнения местного бюджета (ст. 132 Конституции РФ) часто нарушается. Органы местного самоуправления через налоговое, бюджетное, финансовое законодательство ставятся в полную подконтрольность и финансовую зависимость от органов государственной власти.

Фактически сейчас можно говорить о реальной передаче управления местными бюджетами на федеральный и региональный уровень. В. Тимченко отмечает, что по разным оценкам, местным бюджетам не хватает 1 трлн руб., а по нашим подсчетам — около 2 трлн руб.[1]

В связи с вышеизложенным интерес представляет предложение лидера Коммунистической партии РФ Г. Зюганова принять закон, в соответствии

---

[1] См.: Собрание муниципалов в Госдуме России: представители межрегиональных объединений сверили часы // Муниципальная власть. 2013. № 2. С. 15.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

с которым треть средств пойдет на общефедеральные нужды, треть — на республики, края и области, примерно треть — на местное самоуправление[1].

Издержки в организации местного самоуправления во многом обусловлены низким качеством нормативной правовой базы. По оценке В. Тимченко, в настоящее время 203 закона регулируют компетенцию муниципальной власти. Есть в таких законах полномочия и права органов местного самоуправления, которые не согласуются с вопросами местного значения[2].

Более того, в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ внесено уже около 900 поправок[3].

Издержки федерального законодательства о муниципальной службе в части оплаты труда муниципальных служащих порождают большие диспропорции в оплате труда муниципальных служащих. Лучше оплачивается труд работников руководящего звена муниципальной службы. А что касается оплаты труда специалистов муниципальной службы, то она нередко является невысокой и демотивирует муниципальных служащих. Так, в 18 субъектах РФ заработная плата муниципальных служащих по итогам 2012 г. оказалась ниже среднемесячной в регионе[4].

Представляется, что в конституционно-правовом регулировании местного самоуправления допущен ряд стратегических просчетов. В. И. Васильев отмечает: «Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления. Государство фактически устранилось, в частности, от забот жилищно-коммунального хозяйства, решив, что свою роль в значительной мере выполнило, передав жилье в собственность граждан, и окончательно ее выполнит, настояв на приватизации жилищно-коммунального хозяйства. По замыслу реформаторов, все должно получиться само собой, стоит только объявить свободу самоорганизации жителей сел и городов — собственников жилья. Увы! Не получается. Да и не может получиться в условиях, когда значительная часть населения оказалась в глубокой бедности, лишенной материально-финансовых возможностей обеспечить минимально сносные условия совместной жизни в городах, поселках и селах»[5].

В связи с этим заслуживает внимания рекомендация круглого стола, состоявшегося в Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, «Проблемы правового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальных образований»: «Участники круглого стола считают первоочередной задачей повы-

---

1 См.: Первый день местного самоуправления: Всероссийское совещание в Госдуме России // Муниципальная власть. 2013. № 2. С. 14.

2 Собрание муниципалов в Госдуме России: представители межрегиональных объединений сверили часы. С. 15.

3 См.: Первый день местного самоуправления: Всероссийское совещание в Госдуме России. С. 12.

4 АиФ. 2013. № 35.

5 *Васильев В. И.* Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 11.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

шение сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов. С этой целью необходимо увеличить доходы местных бюджетов за счет перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, например за счет увеличения до 40—50% доли налога на доходы физических лиц, закрепленной на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований, зачисления доходов от налога по упрощенной системе налогообложения в местные бюджеты»[1].

В процессе реализации очередной реформы местного самоуправления в России важно учесть современную мировую тенденцию, согласно которой «муниципальный уровень в настоящее время все больше ассоциируется с управленческими функциями, реализацией на местах политического и экономического курса вышестоящих властей и рассматривается как неотъемлемая часть единого механизма публичной власти»[2].

4.3. Административные регламенты органов государственного и муниципального управления

Одним из важнейших направлений повышения эффективности органов государственного и муниципального управления является внедрение в их правоприменительную деятельность административных регламентов. В данном случае речь идет об административных регламентах исполнения государственных функций, административных регламентах предоставления государственных услуг, регламентах взаимодействия, регламентах внутренней организации органов исполнительной власти, а также должностных регламентах государственных служащих Российской Федерации[3].

Законодатель закрепил следующее определение административного регламента: «**Административный регламент** — нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»[4].

В Толковом словаре русского языка под редакцией С. И. Ожегова под *порядком* понимаются «правила, по которым совершается что-нибудь; существующее устройство, режим», а под *стандартом* «образец, которому должно соответствовать, удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам, а также документ, содержащий в себе соответствующие сведения»[5].

---

[1] Рекомендации круглого стола «Проблемы правового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальных образований» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 41.

[2] *Черкасов А. И.* Демократия и эффективность в системе местного управления зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 75.

[3] См.: *Козлова Л. С., Садовская Т. Д.* Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 87.

[4] Пункт 4 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

[5] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В 2010 г. истек срок очередного этапа административной реформы, по результатам которой утверждено 447 административных регламента предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном уровне утверждено более 6000 административных регламентов, около 4000 — на муниципальном уровне[1].

Административные регламенты и реализуемые в ходе их применения процедуры должны существенно улучшать качество деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Эти акты призваны создавать оптимальный режим взаимоотношений должностных лиц органов власти и управления и граждан, которые обратились за предоставлением какой-либо публичной услуги в соответствующий исполнительный орган государственной власти.

Значимость административных регламентов органов исполнительной власти определяется тем, что они регулируют процесс осуществления ими властных полномочий во взаимодействии с гражданами и их объединениями.

Для гражданина принятие административных регламентов должно обеспечить упрощение процедуры получения соответствующей услуги, информации и др., повысить открытость и прозрачность деятельности государственных служащих и органов[2].

В то же время Н. А. Игнатюк обращает внимание на то, что «разработчики административных регламентов, как правило, недостаточно полно составляют описание последовательности действий; не указывают формы и не определяют порядок контроля за совершением действий и принятием решений; не полно устанавливают порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламентов, вводя в административный регламент стандартную фразу “жалобы граждан рассматриваются в соответствии с законодательством Российской Федерации”»[3]. И предлагает: «При установлении порядка обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения административного регламента, не следует дублировать законодательно установленные общие положения о порядке обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц, а необходимо развивать, детализировать и конкретизировать установленные общие нормы»[4].

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы[5] содержит ряд показателей, по которым можно оценить, насколько достигнуты поставленные ею цели.

---

1 См.: *Синюгин В. Ю.* Принцип системности в административно-правовом обеспечении реформирования // Административное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 26—32.

2 См.: *Заклязимская А. Н., Федосеева Н. Н.* Административные регламенты: инструменты современного государственного управления и новый институт административного права // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 14.

3 *Игнатюк Н. А.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 29.

4 *Игнатюк Н. А.* Указ. соч. С. 31.

5 Утверждена распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

По некоторым оценкам, для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, обращаться в орган государственной (муниципальной) власти РФ необходимо было в среднем восемь раз; установленные нормативные сроки предоставления государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, превышались на 98%[1].

В соответствии с заявленными в Концепции целями к 2014 г. предполагалось сократить данные показатели, чтобы для получения одной услуги предприниматели обращались в государственные органы максимум два раза, а нарушения — были исключены полностью.

На взгляд С. С. Зенина, нормативная регламентация общественных отношений, урегулированных административными регламентами, нуждается в совершенствовании; фактический прогресс необходимо оценивать по более объективным показателям[2].

Как отмечают Е. Литвинцева и И. Рассказова, «реализуемая в настоящее время модель административного регламентирования предполагает четкую взаимосвязь деятельности государственного органа, его структурных подразделений и конкретных должностных лиц при исполнении государственных функций посредством:

1) административного регламента государственного органа, определяющего порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

2) должностного регламента, содержащего профессиональные требования к гражданскому служащему и результатам его работы;

3) служебного контракта, включающего показатели результативности и эффективности профессиональной деятельности гражданского служащего;

4) индивидуального плана государственного служащего, реализующего конкретную программу выполнения его служебных задач»[3].

Следует также понимать, что большинство административных процедур по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг только формируется. И вполне естественно, что на данном этапе развития нашего государства невозможно создать идеальные прозрачные и четкие административные процедуры. Их придется со временем изменять, чтобы граждане не страдали от административного гнета или бюрократизма.

Поскольку регламентация административных процедур в российском законодательстве имеет больше пробелов, чем правовых установлений, то следует признать весьма актуальным и позитивным предложение профессора Старилова Ю. Н. разработать и принять закон об административных процедурах на федеральном уровне[4].

---

[1] См.: *Остроухов А.* В «одно окно» // Эксперсс-бухгалтерия. 2011. № 26. С. 9—11.

[2] См.: *Зенин С. С.* Административные регламенты в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 31.

[3] *Литвинцева Е., Рассказова И.* Планирование деятельности: приоритеты и алгоритм реализации // Государственная служба. 2009. № 5. С. 36—37.

[4] См.: *Старилов Ю. Н.* Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Трудно не согласиться с теми специалистами, которые считают, что «весьма проблематична постановка вопроса о том, что органы исполнительной власти могут предоставлять услуги. Возражения возникают прежде всего исходя из природы и сущности услуги как гражданско-правовой категории, и сущности органа исполнительной власти как административно-правовой категории»[1]. Услуги должны предоставлять подведомственные органам государственного управления предприятия и учреждения, например многофункциональные центры.

Признавая необходимость и важность регламентации деятельности органов государственного и муниципального управления, отметим, что в государственном и муниципальном управлении решающим является человеческий фактор, т.е. служащие, знающие свои задачи и полномочия и умело их выполняющие. И сколь бы ни были полезны четкие нормы и процедуры государственно-управленческой деятельности, именно от работников сферы государственного и муниципального управления зависят отношение к ним, объем и характер их применения.

Для оценки уровня качества предоставления государственных и муниципальных услуг интерес представляет методика «*SERVQUAL*», которая предполагает оценку реакции услугополучателей с помощью анкетирования, анализ полученной первичной информации, разработку предложений по устранению выявленных проблем[2].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под государственным или муниципальным органом и каковы его признаки?
2. Охарактеризуйте систему органов государственного управления в Российской Федерации.
3. На каких конституционных принципах основывается деятельность государственных органов Российской Федерации?
4. Назовите основной, на ваш взгляд, принцип организации деятельности органов государственной власти Российской Федерации.
5. Каковы элементы правового статуса органа исполнительной власти субъекта РФ?
6. Охарактеризуйте правовой статус органов местного самоуправления.
7. Дайте характеристику компетенции органов государственного и муниципального управления.
8. Проведите анализ основных проблем регламентации деятельности органов государственного и муниципального управления.
9. Каковы контрольные полномочия Федерального Собрания и проблемы их осуществления?

---

[1] *Кандрина Н. А.* О некоторых проблемах эффективности правового регулирования государственного управления в условиях централизации государственной власти // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 35.

[2] См.: *Лапин А., Хайров Д.* Методика «SERVQUAL» для оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная и муниципальная служба. 2012. № 3.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Задачи

1. Составьте сравнительную таблицу полномочий Президента России и Президента Французской Республики.

2. Составьте сравнительную таблицу полномочий парламентов Российской Федерации и США.

3. На основе анализа Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и практики его применения ответьте на следующие ***вопросы***:

Может ли парламентарий состоять в органах управления государственной и коммерческой организации?

Вправе ли парламентарий иметь акции или доли в уставном капитале государственной или коммерческой организации, а также получать от них доходы?

Вправе ли парламентарий быть певцом, телеведущим, журналистом?

Возможно ли совмещение депутатской деятельности с работой преподавателя в вузе?

4. Подготовьте доклад на тему: «Изменения порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания России».

5. Проанализируйте Административный регламент исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения, утвержденный приказом Минфина России от 17.10.2011 № 132н.

Задание:

Составьте сравнительную таблицу прав и обязанностей должностных лиц Федеральной налоговой службы при осуществлении государственного контроля (надзора) в указанной сфере и прав и обязанностей лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 5
ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РЕШЕНИЯМ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОРЯДОК ИХ ПРИНЯТИЯ И ОБЖАЛОВАНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- основные принципы и процедуры принятия и обжалования государственных и муниципальных решений;
- правовые формы закрепления государственно-управленческих решений;
- внутренние и внешние факторы, влияющие на государственно-управленческие решения;

уметь

- оперировать понятием «государственно-управленческое решение»;
- оценивать эффективность государственно-управленческих решений;

владеть

- навыками подготовки и принятия государственно-управленческого решения.

5.1. Понятие государственно-управленческого решения и правовые требования к нему

Наиболее сложным и ответственным вопросом в процессе государственного управления является принятие решений. Любое государственное решение предполагает выбор одного или большего числа средств (линий поведения) для достижения одной или большего числа целей (желаемых исходов).

С формальной точки зрения, **государственно-управленческое решение** — это политико-правовой акт, в котором в логической форме выражено воздействие управляющих звеньев (органов государственного управления, их должностных лиц) на общественную систему (управляемые объекты), необходимые для достижения поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей народа. При этом известно, что важнейшие государственные решения «принимаются, как правило, под влиянием соответствующих политико-правовых идей и доктрин»[1].

[1] *Матузов Н. И.* Право и политика: антиподы или союзники? // Право и политика. 2014. № 5. С. 581.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В самом широком смысле **государственное управленческое решение** — это облеченная в официальную форму властная воля государства, которая, будучи закрепленной в соответствующих государственных актах, обеспечивает целенаправленное воздействие власти на социальную действительность[1].

Важнейшей его особенностью является то, что большинство государственно-управленческих решений являются источником права, порождают право и закрепляют право в определенных правовых формах. Причем источником права они является не только по форме своего документального закрепления (закон, указ, постановление, решение, приказ, инструкция, частное определение и т.д.), но и по своей социальной сущности.

Государственно-управленческое решение принимается в установленном порядке правомочным органом государственного управления. Оно представляет собой обязательную для исполнения государственную установку, содержащую цели, задачи, а также набор способов, средств и ресурсов материально-технического, финансового, кадрового и иного характера, необходимых для их наилучшей реализации в интересах общества.

Это идеальная модель будущего состояния той или иной социальной системы, посредством которой государство формулирует свое представление о содержании, форме, желательности, обязательности того или иного будущего социального изменения. Его цель — мобилизовать, организовать и сориентировать людей на практическое преобразование социальной действительности в соответствии с ранее принятыми политическими проектами и программами.

В государственно-управленческом решении в той или иной степени пересекаются и концентрируются все виды деятельности органов государственного управления. Согласно некоторым исследованиям, 70—80% рабочего времени управленческого аппарата расходуется на подготовку, принятие и выполнение собственных, а также поступивших «сверху», решений[2].

Исследователи называют пять причин, вызывающих необходимость принятия новых управленческих решений, и указывают долю каждой из них:

1) неполадки в управляемой подсистеме — 27%;
2) указания вышестоящих органов — 24%;
3) истечение срока действия предыдущего решения — 17%;
4) необходимость корректировки ранее принятого решения — 15%;
5) новое состояние управляющей подсистемы — 14%[3].

Для принятия решения органам государственного и муниципального управления нужна качественная информация. Такая информация отличается следующими признаками:

1) достоверностью (отсутствие ошибок);
2) современностью (основывается на последних данных);

---

[1] См.: Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. С. 257.

[2] См.: Общий и специальный менеджмент : учебник / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. М., 2000. С. 90.

[3] См.: *Граждан В. Д.* Теория управления : учеб. пособие. М. : Гардарики, 2005. С. 147.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) комплексностью (охватывает весь спектр вопросов);
4) краткостью;
5) относимостью (относится к данной проблеме).

Содержание государственно-управленческого решения представляет собой краткое изложение принятого варианта действий по достижению цели. Основной частью его содержания является замысел действий, который должен отвечать на вопросы:

1) что надо делать;
2) каким образом надо делать;
3) какими силами делать;
4) к какому сроку надо сделать?

Государственно-управленческое решение, как правило, принимается не по единоличной воле руководителя, разрабатывается не в «тиши хорошо обставленных рабочих кабинетов». Его источник (первооснова) — реальная жизнь общества, политическое и правовое сознание народа (граждан, ученых, президентов, депутатов, министров и других должностных лиц), т.е. все те процессы, которые в данный момент характеризуют экономику, политику, культуру, образование, здравоохранение, ЖКХ, сферу межнациональных и межконфессиональных отношений и т.д.

Развитие рыночных отношений диктует необходимость принятия государственных решений по поводу статуса и правового регулирования различных форм собственности, развития предпринимательства, оптимизации налогового регулирования, проведения инвестиционной политики. Многонациональная структура населения требует принятия массы решений, касающихся федеративных и межнациональных отношений. Бедность и нищета народа требуют решений, направленных не только на преодоление безработицы, бедности и низкого уровня оплаты труда, но и на развитие реального сектора экономики, формирование эффективного рынка труда, сильной системы социальной защиты обездоленных, введения льгот и дополнительных выплат.

В совокупности и по соподчиненности между собой государственно-управленческие решения образуют сложную систему, построенную как по вертикальному (иерархическому), так и горизонтальному (отраслевому, функциональному) принципу.

В зависимости от юридической иерархии государственно-управленческие решения делятся:

1) на конституционные;
2) законодательные;
3) подзаконные. Каждый нижестоящий субъект государственной власти и управления принимает свои управленческие решения во исполнение либо с учетом требований решений вышестоящих инстанций.

По содержанию сформулированных в них задач государственно-управленческие решения делятся на политические и административные[1]. Политические решения представляют первичный уровень государственного

---

[1] См.: *Охотский Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления : учеб.-метод. комплекс. М. : Юрайт, 2013. С. 516.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

управления, а административные — вторичный, имеющий в определенном, конечно, смысле подчиненное значение.

Среди множества разнообразных ***политических решений***, принимаемых в государстве, в первую очередь отмечают разного рода законы, постановления, указы, распоряжения органов исполнительной власти, итоги всенародных голосований на парламентских, президентских и иных выборах и т.д.[1] Политические решения должны отвечать интересам всего общества и являться реальным воплощением ключевого принципа политики как искусства возможного.

Политические решения касаются наиболее крупных, стратегически значимых, затрагивающих судьбы миллионов людей проблем — безопасности страны, ее территориальной целостности и суверенитета, перспектив социально-экономического, национально-территориального и культурного развития. Принимаются такого рода решения либо путем референдума, либо высшим руководством страны — центральными органами государственной власти и руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, парламент, правительство, губернаторы, органы исполнительной власти субъектов Федерации, министры и др.).

Закрепляться такого рода решения могут и в *форме политических документов*, которые, как правило, носят рамочный, ненормативный характер. Это, например, ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию РФ, доктрины, концепции, целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты.

Указанные акты представляют собой документы стратегической важности, содержат главные направления развития общества и государства, их цели и перспективные задачи, принципы, формы и режим реализации. Примером могут служить Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537; Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Президентом России 12 февраля 2013 г.; Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р; Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024; федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 годах», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 и др.

Административно-управленческие решения производны от политических и направлены на обеспечение реализации решений политического характера. Но это вовсе не означает, что государственные административно-управленческие акты второсортны. Без них нет и быть не может эффективного государственного управления. Такие управленческие решения носят нормативно-правовой, официальный характер, содержат нормы права,

---

[1] См.: *Шамхалов Ф. И.* Основы теории государственного управления. М. : Экономика, 2003. С. 221.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

принимаются по специальным процедурам компетентными государственными органами, представляют собой властные предписания государства, подлежащие обязательному исполнению всеми субъектами, которых они касаются. Носят они либо внутриаппаратный характер (касаются проблем организации механизма государственного и муниципального управления), либо направлены вовне — на объект управления, обеспечивают взаимодействие субъекта управления с внешней средой. Одни из них направлены на исполнение постановления вышестоящих субъектов управления — *исполнительные решения*. Другие являются *инициативными*, т.е. принимаемыми по собственной инициативе, на основе выявленных проблем и самостоятельной постановки задач по их преодолению.

Закрепляются административно-управленческие решения в форме федеральных и региональных законов, указов Президента России, постановлений Правительства РФ, решений губернаторов и правительств субъектов РФ, приказов министров и руководителей других органов исполнительной власти. Административные управленческие решения, как правило, носят оперативно-тактический характер. Тем не менее, как и политические решения, они могут быть стратегическими. Например, решение о проведении административной реформы в Российской Федерации.

По субъектам управления государственно-управленческие решения могут быть:

1) общенародными (принимаются по итогам выборов и референдумов);
2) федеральными, региональными (акты субъектов РФ), местными;
3) решениями органов законодательной, исполнительной и судебной власти;
4) единоличными и коллегиальными.

Следует обратить внимание на то, что решение (именно решение) многих вопросов общегосударственного значения и масштаба присвоили себе органы исполнительной власти. Например, министерство образования определяет основные направления развития сферы образования. Однако, как справедливо отмечает В. М. Манохин, «такие вопросы должны входить в компетенцию высшей законодательной власти, даже не правительства»[1].

По масштабу действия государственно-управленческие решения классифицируются:

1) на общегосударственные, которые реализуются в масштабах всей страны;
2) локальные, реализуемые в пределах отдельных отраслей, отдельных национально- или административно-территориальных единиц;
3) внутриведомственные;
4) межведомственные.

По целям и времени действия государственно-управленческие решения бывают:

1) стратегические, тактические и оперативные;
2) долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

---

[1] *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению. С. 26.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

По порядку принятия и придания юридической силы государственно-управленческие решения подразделяются:

1) на первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления, приказы);

2) вторичные, вводимые в действие в качестве приложений к первичным управленческим решениям. Например, Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации введено в действие Указом Президента РФ от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»; Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти введен в действие постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30.

По механизму действия государственно-управленческие решения могут быть:

1) прямого (непосредственного) действия;

2) рамочные (отсылочного) характера.

По характеру воздействия государственно-управленческие решения бывают:

1) стимулирующие;

2) протекционистские;

3) мотивационные;

4) ограничительные;

5) запретительные и др.

Особую группу составляют акты, предусматривающие меры административного пресечения за нарушение установленных правил. Примером могут служить карантинные правила, правила противопожарной безопасности, санитарные правила, правила по перепланировке и эксплуатации жилых и нежилых помещений.

По степени публичности государственно-управленческие решения делятся:

1) на закрытые — совершенно секретные;

2) секретные;

3) для служебного пользования;

4) открытые — несекретные общего пользования; они открыты для всех.

Закрепляются государственно-управленческие решения также в различных **формах**. Это могут быть как правовые, так и неправовые (организационно-управленческие) формы.

Правовыми формами закрепления государственно-управленческих решений являются:

1) законы (конституционные, федеральные, законы субъектов Федерации, законы кодированные и текущие);

2) указы, декреты (царские, президентские, губернатора);

3) постановления (палат парламента, правительств, коллегии министерства, суда, прокурора);

4) распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (министров, глав администраций);

5) указания, правила, положения, инструкции;

6) межгосударственные договоры и соглашения.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В решениях, выраженных в правовых формах, содержатся правовые нормы, которые формируют новые правоотношения, изменяют или прекращают ранее сложившиеся отношения, вводят в действие новые, изменяют или отменяют ранее действовавшие решения. Они всегда влекут определенные юридические последствия. Такими формами закрепляется практически вся управленческая, в том числе правотворческая, правоприменительная и правоохранительная, деятельность государства.

Вне правовых форм невозможна никакая исполнительно-распорядительная, контрольно-надзорная, инспекционная, ревизионная и иная управленческая деятельность.

Управленческие решения органов исполнительной власти бывают: нормативными и индивидуальными; федерального значения и актами субъектов РФ; политического, экономического, социального и культурного содержания.

Остановимся на некоторых из них.

Постановление правительства — управленческое решение общенормативного содержания, издаваемое Правительством РФ в пределах его компетенции, на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и обычных законов, а также указов Президента России. Их предметом являются вопросы экономического и социально-культурного развития страны. Типичным примером такого рода управленческого решения может быть постановление Правительства РФ от 23.05.2006 № 306 «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».

Целевая программа правительства — документ, определяющий цели, задачи и планы правительства в конкретной сфере внутренней и внешней политики, ресурсы и систему мероприятий по их реализации. В настоящее время в России реализуется несколько десятков федеральных целевых программ.

Решение — управленческое решение в форме правового акта государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица в пределах его компетенции, влекущего соответствующие юридические последствия.

Приказ — акт управления, издаваемый руководителями министерств, служб и агентств, управлений и департаментов органов исполнительной власти, а также руководителями акционерных обществ, концернов, предприятий, учреждений и организаций в рамках своей компетенции. По своей юридической природе приказы могут быть как нормативными (содержащими нормы права), регулирующими определенный срез общественных отношений, так и актами только лишь применения действующих правовых норм.

Инструкция — правовой акт, издаваемый органом государственного управления (или утверждаемый его руководителем), который содержит правила и рекомендации по регулированию организационных, кадровых, технологических, финансовых и других сторон деятельности управляемого объекта. В инструкции содержатся также разъяснения по вопросам применения законодательных актов и распорядительных документов.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Об управленческом значении *актов судебных органов* — постановлений, решений, приговоров, заключений, частных определений пока единого мнения не сложилось[1]. Многие ученые считают, что судебные решения прямой управленческой нагрузки не несут, чаще всего не содержат норм права и в основном являются актами толкования законов, т.е. имеют ярко выраженный юрисдикционный характер. Однако в настоящем учебнике используется несколько иная точка зрения.

Конечно, судебные решения в прямом смысле управленческими не являются. Они не оказывают прямое упорядочивающее воздействие на различные стороны общественной и государственной жизни. Тем не менее без них государственное управление невозможно. Так, несут управленческую нагрузку решения судебных инстанций по поводу споров, возникающих между различными государственными органами, между различными субъектами хозяйствования. Эффективное государственное управление невозможно без учета решений Конституционного Суда РФ, руководящих разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ.

Государственно-управленческие функции очень часто реализуются с помощью судебных решений общеобязательной значимости. Тем более в случаях, когда законом не предусмотрено правовое регулирование тех или иных жизненных ситуаций, в том числе конфликтных. Судебная власть не только самостоятельно, публично, т.е. от имени народа, а порой по обязанности принимает общеобязательное решение по поводу того или иного конфликта, но еще и гарантирует обществу его исполнение. Тем самым позволяет сторонам конфликта избежать неоправданного применения силы и самоуправства.

В ст. 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации к судебному решению как разновидности судебных постановлений установлены только требования законности и обоснованности, которые разъясняются в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении».

К управленческим решениям можно отнести и некоторые *акты органов местного самоуправления*. К числу таких актов относятся уставы городов и районов, уставы местного самоуправления, решения, распоряжения, приказы, которые обязательны для населения данной территории. Этими актами определяются статус органов и должностных лиц, порядок их формирования, полномочия, порядок управления муниципальной собственностью, правила общественного порядка и иные установления местного значения.

Все более широкое распространение в практике государственного управления получают *решения, вырабатываемые в ходе договорной практики*, — межгосударственные двух- и многосторонние соглашения, административно-правовые договоры между субъектами управления различных уровней и ветвей власти, государственно-правовые договоры между субъектами РФ, государственные заказы, совместные решения двух министерств; контракты о службе в органах государственной власти. Их пред-

---

[1] См.: *Охотский Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. С. 522.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

мет — управление государственной собственностью, государственные заказы и закупки для государственных нужд, некоторые аспекты федеративных и межбюджетных отношений, проведение исследовательских работ, отбор граждан на государственную службу.

Неправовые формы управленческих решений также весьма разнообразны:

1) справочно-информационные документы — протоколы, докладные, служебные и объяснительные записки, акты проверок, представления, деловые письма, телеграммы, телексы, факсограммы, телефонограммы, электронные сообщения, перечни, списки, отчеты;

2) аналитические справки, сводки, экспертные заключения, отзывы, бухгалтерская и статистическая отчетность;

3) итоговые документы организационных мероприятий — решения совещаний и планерок, рекомендации конференций, саммитов, семинаров и круглых столов, различного рода рабочие программы;

4) материально-технические формы — решения, касающиеся ведения делопроизводства, оформления документов, финансового учета и отчетности, информационно-коммуникативной, справочно-аналитической и другой обеспечивающей деятельности.

В обобщенной форме представим **основные свойства и отличительные черты** государственно-управленческого решения.

Это документ — *носитель определенной управленческой информации.*

Это официальный *акт высокой социально-практической значимости* предписываемых управляющих воздействий. Отличается он активной организующей, созидательной ролью. Его главное предназначение — формирование, изменение или отмена действующих социальных норм и отношений, перевод объекта управления из одного качественного состояния в другое.

Государственно-управленческие решения в подавляющем большинстве своем носят *комплексный характер*, преследуют несколько целей и предполагают решение целого пакета задач.

Для государственно-управленческого решения характерна *властность*, поскольку оно принимается в одностороннем порядке специально уполномоченным на это органом государственного управления, порождает юридические права, обязанности и предусматривает ответственность за последствия их реализации.

Государственно-управленческие решения, как правило, носят *публично-правовой характер*. Принимаются только государственными органами, обладающими соответствующей компетенцией, причем в подавляющем большинстве случаев не на основе договора двух-трех сторон, а в одностороннем порядке.

Государственно-управленческое решение *обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает, лишает, прекращает, разрешает, поощряет, устанавливает, наказывает* и т.д. Оно обладает высокой преобразующей силой, большой социальной значимостью предписываемых действий, носит директивно-обязательный характер. Все предусмотренные в нем мероприятия обязательны для исполнения, даже в том случае, если они кому-то и не нравятся.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Государственно-управленческие решения оформляются надлежащим образом в установленном порядке, носят *обезличенный характер*. Государственно-управленческое решение — *продукт коллективного труда*, в его подготовке участвует большое число специалистов и должностных лиц, поэтому его авторство не устанавливается. Государственно-управленческое решение — это собственность государства и не может рассматриваться в качестве чьей-либо личной интеллектуальной собственности.

Для государственно-управленческих решений характерно *наличие системы правил и процедур*, определяющих порядок разработки, обсуждения, согласования, принятия управленческого решения, вступления в официальную силу и обнародования. Официально установленная процессуальность:

1) обеспечивает легитимность решения;

2) всесторонность и объективность анализа ситуации;

3) правильное применение правовых норм различных отраслей права;

4) высокое качество как самого документа, так и процесса его исполнения.

Нарушение процессуальных правил и технологий превращает решение в фикцию, в документ ничтожной юридической силы.

Для государственно-управленческих решений характерна *обеспеченность бюджетными ресурсами*. Раз государственно-управленческие решения связаны с использованием бюджетных средств, то они подконтрольны налогоплательщикам.

Принятие государственно-управленческого решения всегда *связано с преодолением какой-либо проблемы* или с использованием возможностей. Проблема выявляется при сопоставлении цели с фактическим состоянием дел.

Для определения характерных особенностей проблемы, выявления причин ее нерешенности привлекается необходимая информация. Принимается во внимание только значимая, достоверная информация. Она обобщается в блоки, каждый из которых может представлять один из возможных вариантов решения проблемы.

Альтернативные варианты сравниваются по заранее принятым критериям и с учетом поставленной цели. Одни государственно-управленческие решения имеют ограниченное число альтернатив, а по другим — большой диапазон выбора. На основе более тщательного анализа, изучения ситуации выбирается наиболее реальное направление.

Выбор варианта для принятия государственно-управленческого решения всегда является самым трудным и ответственным этапом. Отслеживаются результаты других государственно-управленческих решений, оценивается имеющийся опыт, выявляются сходства и различия, по каждой альтернативе взвешиваются все за и против. Для принятия государственно-управленческого решения необходимы также смелость, решительность, воля, способность принимать взвешенные государственно-управленческие решения. Важным здесь является фактор времени; опасно спешить, принимать сырые, непроработанные, не подкрепленные информацией государственно-управленческие решения; нельзя также откладывать принятие назревшего государственно-управленческого решения, так как запаздыва-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ние может привести к утрате представившейся возможности, осложнению ситуации.

В зависимости от размера возможных потерь из-за промедления вариант государственно-управленческого решения или дополнительно изучается с привлечением новой информации, или принимается оперативное государственно-управленческое решение с направлением ресурсов на обеспечение мероприятия.

Выполнение государственно-управленческого решения требует энергии и организаторских способностей. Поэтому принятое государственно-управленческое решение обязательно подкрепляется конкретным и детализированным планом мероприятий по его реализации с распределением ответственности по исполнителям, иначе не удастся осуществить задуманное.

Ответственность за государственно-управленческое решение возлагается в первую очередь на тех, кто его разрабатывает и принимает, а во вторую — на тех, на кого она официально возложена.

По результатам выполнения проводится оценка государственно-управленческого решения. На основе учета опыта и методов анализа предыдущих государственно-управленческих решений совершенствуется практика их принятия.

Государственно-управленческие решения классифицируются по значимости, периодичности, рискованности. Значимость государственно-управленческого решения определяется влиянием его последствий. Наиболее значимые государственно-управленческие решения принимаются не часто, но им уделяется большее внимание. Многие государственно-управленческие решения не являются значимыми, но часто повторяются, и из-за этого совокупный эффект их повышается.

Государственно-управленческие решения оцениваются также с точки зрения профессионализма. Профессиональное государственно-управленческое решение отличают правильность (соответствие объективным потребностям), ожидаемость, своевременность, системность. Кроме того, решения органов государственного управления должны увлекать людей, особенно в кризисных, чрезвычайных ситуациях.

Принятое государственно-управленческое решение тщательно изучается политическими группировками по интересам, СМИ, которые способны существенно влиять и создавать общественное мнение вокруг него. При принятии государственно-управленческого решения нужно поэтому предвидеть последствия возможной его отмены. Одни государственно-управленческие решения могут быть отменены без существенного ущерба, другие — наоборот. Отмена государственно-управленческого решения обычно осуществляется в связи с переориентацией направлений деятельности или некачественной их подготовкой. Указы Президента России и постановления Правительства РФ иногда отменяются из-за недоучета факторов при прогнозировании развития общества.

Государственно-управленческое решение должно отвечать следующим требованиям:

1) иметь ясную *цель*, поскольку в противном случае принятие обоснованных рациональных решений невозможно;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

2) быть *своевременным*, т.е. приниматься тогда, когда реализация этого государственно-управленческого решения может привести к поставленной цели. Своевременность государственно-управленческого решения определяется тем, на какой стадии оно принимается:

а) в самом начале, когда конфликт только еще зарождается и его можно устранить без больших хлопот и затрат;

б) в период, когда конфликт назрел, приобрел острые формы, и уже неизбежны крупные потери и издержки;

в) на стадии развития конфликта, когда уже ничего не изменить, и поэтому остается только подсчитать убытки и наказать виновных;

3) быть *обоснованным*, т.е. иметь всестороннюю сбалансированность по срокам, ресурсам и целям;

4) быть *законным*, т.е. соответствовать требованиям Конституции РФ и федеральным законам. В последние годы наблюдается рост количества актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, не соответствующих федеральным законам. Если в 2000 г. прокуроры выявили 125 тыс. незаконных правовых актов, то в 2012 г. — свыше 426 тыс.[1];

5) быть *непротиворечивым*, т.е. согласованным с предшествующими решениями, с внутренними и внешними обстоятельствами;

6) быть *экономичным*, т.е. иметь высокие конечные результаты при наименьших затратах;

7) быть *понятным* исполнителям без каких-либо дополнительных уточнений и разъяснений.

Государственно-управленческие решения, к какой бы сфере жизнедеятельности людей они ни относились и на каком бы уровне управленческой иерархии ни принимались, должны *отвечать определенным правовым требованиям*, том числе:

1) соответствовать ценностям права — идти от правды жизни, строиться на принципах законности, социальной справедливости, гуманизма, бережного отношения к национальным богатствам, защищать права и свободы человека, обеспечивать целостность и независимость страны;

2) отвечать букве и духу закона, быть направленными на практическое исполнение закона, утверждение в обществе должного правопорядка;

3) наделять реальными юрисдикционными полномочиями (компетенцией) те органы, организации и тех должностных лиц, которые их реализуют;

4) оформляться в установленных для каждого государственного органа правовых формах:

а) для парламента — закон и постановление;

б) президента — указ и распоряжение;

в) правительства — постановление, распоряжение и целевая программа;

г) министра — приказ, инструкция и т.д.

При этом государственно-управленческое решение должно приниматься не только на основе норм закона, но и соответствовать принципу справед-

---

[1] См.: *Капинус О.* Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 5.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ливости. О. В. Мартышин отмечает, что «на высшую ступень... иерархии может претендовать лишь всеобъемлющий принцип справедливости, тесно связанный с общим благом. Все другие ценности соизмеряются с ними, признаются лишь в той мере, в какой они справедливы»[1].

Справедливое государственно-управленческое решение — это решение, основанное на нормах закона, соответствующее принципу справедливости, связанное с общим благом, от применения которого можно ожидать преимуществ для всех. Как отметил Конституционный Суд РФ, без справедливости судебного решения баланс публично-правовых и частноправовых интересов недостижим[2].

Государственно-управленческое решение должно *соответствовать требованиям эффективности*. Правоведы рассматривают понятие эффективности государственно-управленческого решения по-разному. Например, И. Карасева, справедливо отмечает, что «эффективность может быть выражена не только посредством экономических показателей, но и в достижении иных положительных результатов»[3].

К. А. Лебедь считает, что «если принятое решение эффективно, то ему, как правило, присущи такие основные качества, как законность и обоснованность, соответствие высокой морали и справедливости»[4].

По мнению Ю. Г. Арзамасова, требования, предъявляемые к актам управления, должны быть законодательно закреплены в соответствующей главе Административно-процессуального кодекса либо в законе, содержащем специальные нормы[5].

По оценке А. Марголина и О. Бучнева «действующий порядок разработки и принятия правовых актов практически любой юридической силы (будь то федеральные законы или подзаконные правовые акты) не защищает от использования неэффективных мер, издания противоречивых правовых актов, наличия проблем в правовом регулировании»[6].

Для повышения качества законотворчества принципиальное значение имеет постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов». Так, в концепции законопроекта должны быть определены:

1) основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

2) место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений

---

1 *Мартышин О. В.* Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10.

2 См.: пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 25.06.2013 № 14-П.

3 *Карасева И.* Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4. С. 81.

4 *Лебедь К. А.* Решение арбитражного суда. М., 2005. С. 46.

5 См.: *Арзамасов Ю. Г.* О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 8.

6 *Марголин А., Бучнев О.* Правотворческая деятельность: оценка регулирующего воздействия. С. 28.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Конституции РФ, федеральных конституционных законов и системообразующих законов РФ, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

3) общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики и результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

4) социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Ключевой процедурой, которая должна способствовать существенному улучшению качества принимаемых решений и закреплению их в нормативных правовых актах, является оценка регулирующего воздействия[1].

Самое главное — реализовать государственно-управленческое решение. Его реализация, как правило, возлагается на органы исполнительной власти. Они обязаны выполнять как собственные решения, так и решения законодателей и судов. Если решения адресованы непосредственно юридическим и физическим лицам и возлагают на них обязанности, то выполнение этих обязанностей должны контролировать соответствующие органы власти.

О практической реализации государственно-управленческих решений судят прежде всего по состоянию соблюдения законодательства, выполнения указов Президента России и постановлений Правительства РФ, решений органов власти на всех уровнях. Государственно-управленческое решение останется планом действий до тех пор, пока действие фактически не совершится. Неисполнение законов, других правовых актов, судебных решений дискредитирует органы государственной власти, создает условия для злоупотреблений; оно также подрывает и становление прочной государственности.

В реализации государственно-управленческих решений принимают участие все ветви власти и уровни органов управления, а также неправительственные организации, заинтересованные в соответствующих ее направлениях. При этом возможно сопротивление групп противоположных интересов, которое предстоит преодолевать в процессе достижения поставленных целей, не допуская социальных конфликтов и подрыва устоев государства.

---

[1] См.: *Уманская В. П.* Технология оценки регулирующего воздействия правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 4.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Государственно-управленческие решения принимаются людьми и носят относительный характер, обусловленный сложившимися политико-культурными стереотипами и социально-политическими обстоятельствами. В этих условиях особое значение приобретает личностно-психологический подход к анализу принятия государственно-управленческих решений, при котором особое внимание следует обратить на психологические особенности, образ мышления и логику субъектов, участвующих в принятии государственно-управленческих решений. Под субъектами принятия государственно-управленческих решений здесь следует иметь в виду не только отдельных политических фигурантов, но и весь народ.

В связи с этим интерес представляет признание бывшего руководителя рабочей группы при Председателе Правительства РФ и министра экономики РФ Е. Ясина. Он считает, что в 1990—1995 гг. у большинства российских граждан, как и у него самого, «было одно твердое убеждение: "закон, что дышло: куда повернут, туда и вышло". Все понимали, что трактовкой закона, его использованием занимаются власти, а их убедить в том, что все должно быть по закону, невозможно! Они все равно будут стараться сделать что-то другое. Я сам себе стараюсь дать отчет в том, что происходило в то время, и я бы сказал так: было убеждение, что сейчас — время реформаторов. И за это время, пока мы у власти, надо сделать независимо от Конституции, независимо от всего законодательства то, что нужно, чтобы заработала рыночная экономика, чтобы появилась защита собственности и так далее. Мол, заложим это, а потом будем думать о законах.

Прошу прощения, но вот я, как на исповеди, говорю: я не представлял себе, что существует право, закон и что именно правом может и должна руководствоваться власть...»[1].

При этом надо осознать, что проявления разрухи в стране (слегка припудренной гламуром) — это во многом следствие того, что проводимые в последние 25 лет реформы очень часто осуществлялись вопреки Конституции страны и действующему законодательству. Результаты либеральных «реформ», осуществленных при криминальных политико-культурных стереотипах многих представителей высшего эшелона государственной власти, будут еще долго отрицательно сказываться на развитии России.

Некоторые авторы с сожалением констатируют, что мы пока не преодолели негативную тенденцию, когда «все в нашей стране делается сикось-накось», а «управленческие решения девяносто девять раз из ста вопиюще неэффективны и просто бездарны»[2].

На бездарность и неэффективность принимаемых государственно-управленческих решений обратил внимание и Президент России В. В. Путин. В частности, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 г. он подчеркнул: «Российская бюрократия оказалась плохо под-

---

[1] Я думаю, мы имеем дело с последним авторитарным режимом в российской истории : диалог Т. Морщаковой и Е. Ясина // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 6. С. 24—25.

[2] *Прохоров А. П.* Русская модель управления. М., 2002. С. 7.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

готовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны...»[1].

При принятии государственно-управленческих решений первостепенное значение имеет сбор, анализ и правильное использование полной и достоверной информации. По ее содержанию можно судить об экономической, социальной и политической ситуации в стране. Информация собирается «обязанными» структурами и передается тем субъектам, которые должны ее использовать[2].

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» создает необходимые юридические режимы для улучшения качества взаимодействия граждан и государственных органов, а также органов местного самоуправления при принятии и оценке эффективности государственно-управленческих решений.

Особое значение при принятии государственно-управленческих решений имеет *использование международной информации*. Однако эта информация далеко не всегда используется в деятельности органов государственного и муниципального управления, что снижает качество принимаемых ими решений.

5.2. Процесс и порядок принятия решений органами государственного и муниципального управления

Несмотря на то что принятие решений органами государственного и муниципального управления — процесс сложный, а сами общественные проблемы по своему содержанию чрезвычайно разнообразны, можно выделить основные общие этапы этого процесса, выяснить, как именно осуществляется акт выбора одной альтернативы из имеющегося или конструируемого множества альтернатив, выбрать курс действий, обеспечивающий получение требуемых результатов.

Технология подготовки и принятия государственно-управленческого решения включает четыре основные стадии:

1) определение общественной проблемы и выяснение ее причин;

2) постановка цели;

3) разработка альтернативных вариантов решения общественной проблемы;

4) выбор наилучшего варианта.

Обнаружение общественной проблемы — это осознание факта существования некоторого отклонения от ожидаемого хода событий в государственно-общественной жизни. Источниками, из которых органы государственного и муниципального управления, их должностные лица узнают о существовании общественных проблем, могут быть личные наблюдения, официальные документы, СМИ, общественное мнение и др.

---

[1] РГ. 2003. 17 мая.

[2] См.: *Тихомиров Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2010. С. 180.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

На практике при выявлении крупных общественных проблем, решение которых нельзя откладывать, органы государственного и муниципального управления постоянно следят за *контрольными индикаторами*, которые сигнализируют, когда положение в управляемой сфере достигает или даже превышает предельные экстремальные значения.

В сфере государственного и муниципального управления используются следующие индикаторы:

1) соотношение денежных доходов и расходов населения;

2) доля (10 или 20%) полярных групп населения в присвоении общих доходов;

3) доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума;

4) средняя продолжительность жизни мужчин и женщин и ее динамика;

5) доля безработных среди экономически активного населения;

6) соотношение роста производительности труда и средней заработной платы;

7) доля производственных инвестиций в ВВП или национальном доходе и др.

Определение общественной проблемы — процесс установления масштаба и причин проблемы тогда, когда она уже обнаружена. Когда общественная проблема определена, требуется постановка целей, которые будут служить основой для будущего решения. Органы государственного и муниципального управления, их должностные лица должны задавать следующий вопрос: «Какого результата мы должны достичь этим решением?».

Альтернативные государственно-управленческие решения — это два или более вариантов решения общественной проблемы. Они помогают предотвратить выбор первого попавшегося решения и найти наилучшее возможное решение. Альтернативные варианты необходимо рассматривать вместе.

Выбор альтернативы является вершиной процесса принятия государственно-управленческого решения. Следует помнить, что хороший анализ альтернатив резко сужает рамки выбора. На этой стадии органы государственного и муниципального управления, их должностные лица должны задать себе следующий вопрос: «Является ли это решение наилучшим?». Ожидаемый эффект каждого варианта должен быть просчитан вместе с оценкой вероятности того, что этот эффект будет получен.

Известный американский философ Дж. Дьюи разделяет публичный процесс принятия решений на пять последовательно сменяющих друг друга этапов. По его словам, этот процесс начинается с ощущения растерянности, за которым следует формулировка проблемы, определение возможных решений, анализ их последствий и, наконец, попытка претворения в жизнь избранного решения[1].

На процесс принятия государственно-управленческого решения влияет множество *внутренних и внешних факторов*. Среди них в первую очередь отметим следующие:

1) профессиональные знания и опыт лиц, принимающих государственно-управленческие решения;

---

[1] Цит. по: *Шамхалов Ф.* Основы теории государственного управления. С. 158.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

2) наличие у субъектов принятия государственно-управленческих решений своевременной информации;

3) время, отводимое на принятие государственно-управленческих решений;

4) уровень полномочий субъектов принятия государственно-управленческих решений;

5) система верований и убеждений, а также способность применять специальные техники принятия решений и отстоять принятое решение.

При этом нужно учитывать, что люди больше дорожат собственным решением, чем спущенным извне. Данный фактор особо учитывается в японской модели управления. Принятию решений здесь предшествует длительное, тщательное и всестороннее изучение проблем во всех инстанциях, подразделениях и звеньях. Если у работника создается впечатление, что ему приказывают, как автомату, то это считается грубейшей управленческой ошибкой, подрывающей «социальную гармонию» в организации.

В процессе принятия государственно-управленческих решений может оказаться важным:

1) принимается решение одним человеком (например, президентом страны) или группой (командой);

2) регламентируется ли принимаемое решение действующими нормативными правовыми актами;

3) насколько значимым является для исполнителей принятое решение;

4) насколько решаемая задача нова;

5) имеются ли необходимые ресурсы для реализации решения;

6) необходимо ли соблюдать конфиденциальность при принятии решения и т.п.

Некоторые из этих факторов являются взаимодополняющими, но каждый из них по-своему влияет на процесс принятия государственно-управленческих решений.

Свои особенности имеет такое государственно-управленческое решение, как принятие нормативного правового акта, в частности федерального закона.

Законотворческий процесс в Российской Федерации осуществляется с соблюдением установленной процедуры, которая, как правило, состоит из следующих стадий:

1) законодательная инициатива;

2) внесение законопроекта в Государственную Думу РФ и принятие его к рассмотрению;

3) принятие законопроекта;

4) одобрение Советом Федерации РФ;

5) подписание Президентом России;

6) официальное опубликование.

На процесс принятия государственно-управленческих решений влияет как структура высших органов государственной власти и порядок их формирования, так и режим взаимодействия между ними.

В идеале законодательная ветвь государственной власти формулирует политический курс, исполнительная — претворяет его в жизнь, судебная —

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

контролирует процесс его исполнения и выносит решения по возникающим в связи с этим спорам. Однако подобное деление существует только в идеале, а на практике функции отдельных ветвей власти переплетены и не так просто их развести между собой.

При этом «решающее значение в формулировании системы координат политического курса и распределения функций между различными правительственными учреждениями имеет господствующая идеология власти, ориентированная на демократию или авторитаризм. Смысл этой идеологии определяет степень учета “воли народа”, степень отчужденности от гражданского общества»[1].

При принятии политических решений «фундаментальное значение имеет тот факт, что принятие... обусловлено конкуренцией различных групп влияния и политических элит в органах власти, поэтому управленческая деятельность в каждой из фаз исходно тяготеет к несогласованности. Каждый из политических субъектов склонен воспринимать лишь те факты, которые значимы для него, оценивать их с точки зрения собственных интересов и выбирать решение, выгодное прежде всего ему. В условиях, когда целый ряд политических субъектов одновременно пытается в соответствии с этим повлиять на одно и то же решение, процесс его принятия начинает приобретать стихийный характер.

Преодоление этой стихийности возможно только на пути создания условий, обеспечивающих согласованность принятия решений внешним образом. К ним относятся четкое разграничение полномочий между органами власти и существование строго формализованной процедуры»[2].

На наш взгляд, правы те, кто утверждает, что «существует объективная необходимость принятия общего акта, определяющего порядок подготовки и принятия актов управления, а также порядок их отмены.

Нехватка в системе законодательства единых юридических требований к актам государственного управления приводит к принятию дефектных актов как с точки зрения формы, так и с точки зрения содержания»[3].

Показательна в этом отношения история с приватизацией государственного имущества. Известный специалист по российской экономике профессор Гарвардского научного центра Маршал Голдмен в книге «Пиратизация России: почему провалились российские реформы» пишет: «В благодарность за свой выход победителем на выборах 1996 г. из почти безнадежного положения он (Б. Н. Ельцин) охотно пошел на то, чтобы семь организаторов его победы... поделили между собой некоторые из принадлежащих государству наиболее ценные активы в сырьевых отраслях и средствах массовой информации. В дополнение, он назначил двоих из них... на высшие государственные посты. Проявление при этом пренебрежения пробле-

---

[1] *Мухаев Р. Т.* Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов. М. : ЮНИТИ, 2007. С. 97.

[2] *Добрынин Н. М.* Теория и практика государственного управления : учебник. Новосибирск : Наука, 2006. С. 29—30.

[3] *Арзамасов Ю. Г.* О правовой природе актов государственного управления. С. 8.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

мой конфликта интересов подстегнуло "деловую" активность назначенцев. Семь влиятельных банкиров получили контроль над 50% имущественных активов страны... Они завладели даже более существенной долей в средствах массовой информации — 70% московской прессы и радио, 80% — национального телевидения»[1].

Основными элементами процесса разработки и принятия государственного управленческого решения являются:

1) подготовка проекта правового акта управления (сбор первичной информации, обдумывание);

2) стадия прогнозирования и моделирования возможных управленческих решений и действий;

3) оценка предложенных альтернатив, отсев заведомо нежизнеспособных проектов и выбор лучшей из них;

4) согласование проекта правового акта управления с заинтересованными ведомствами и должностными лицами;

5) стадия принятия управленческого решения;

6) издание правового акта управления;

7) направление принятого правового акта в Минюст России для его государственной регистрации и обнародования путем опубликования в официальных изданиях;

8) процедура детального ознакомления с принятым управленческим актом заинтересованных лиц и исполнителей, а если необходимо, то и общественности[2].

И. Л. Трунов считает, что при совершенствовании государственного управления «центральным объектом исследования и воздействия должны быть правила принятия решений»[3].

Р. Т. Мухаев справедливо указывает: «Важно, чтобы правила принятия решений были надежными и стабильными. В противном случае граждане не будут знать, что им ждать от правительства. Это в свою очередь может ослабить их доверие к правительству, снизить их желание инвестировать или брать на себя какие-то иные обязательства. Следствием такой ситуации бывают также серьезные конфликты, и в конечном счете правительство может сложить свои полномочия, а решения станут приниматься силовыми методами. О необходимости предсказуемых правил принятия решения говорил один из отцов-основателей Соединенных Штатов Томас Джефферсон во введении к первому Наставлению палаты представителей: "Лучше плохие законы, чем отсутствие законов вообще"»[4].

Полезные правила подготовки, принятия и выполнения решений (правовых актов) подготовлены Институтом законодательства и сравнитель-

---

[1] *Богомолов О. Т.* «Олигархизм» — специфический феномен постсоветской трансформации российской экономики // Российский экономический журнал. 2004. № 2. С. 6.

[2] См: *Охотский Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. С. 526—529.

[3] *Трунов И. Л.* Защита прав граждан от бюрократических злоупотреблений // Юрист. 2001. № 11. С. 14.

[4] *Мухаев Р. Т.* Система государственного и муниципального управления. С. 104.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ного правоведения при Правительстве РФ и одобрены администрациями Тверской, Воронежской, Нижегородской и других областей[1].

Особое значение имеет правовое обеспечение *общественного обсуждения* проектов важнейших государственно-управленческих решений. При этом правовые механизмы такого обсуждения не должны быть декларативными, неподкрепленными юридическими процедурами, обеспечивающими принятие государственно-управленческих решений, отражающих мнение общества. Эти механизмы не должны становиться инструментами манипулирования общественным мнением, лоббирования интересов крупных финансово-промышленных групп. Формы учета общественного мнения должны объективно отражать это мнение, обладать качествами репрезентативности.

Важно также ограничивать возможности органов государственного управления отказывать инициаторам принятия государственно-управленческого решения в постановке вопроса на голосование лишь потому, что они считают это решение нецелесообразным.

Более того, требуется принятие федерального закона, обязывающего органы государственного управления учитывать общественное мнение при принятии наиболее важных государственно-управленческих решений, затрагивающих интересы большинства граждан.

5.3. Порядок обжалования решений органов государственного и муниципального управления

В сфере государственного и муниципального управления возникает много административно-правовых нарушений. Порядок их устранения регулирует Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Как известно, еще римскими юристами был сформулирован принцип, согласно которому судебное решение должно приниматься за истину.

Как современная правовая доктрина, так и практика правоприменения свидетельствуют о популярности, эффективности и надежности судебной формы защиты нарушенных прав и законных интересов. Данный факт обусловлен рядом обстоятельств. Во-первых, судебный порядок защиты нарушенных прав и законных интересов регламентирован на всех стадиях судебного процесса — от момента возбуждения дела в суде первой инстанции до исполнительного производства. Во-вторых, во многих случаях судебная форма защиты нарушенных прав и законных интересов является наиболее доступной материально.

Судебный порядок обжалования действий и решений органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц с 15 сен-

---

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 411.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

тября 2015 г. определяется гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). До этого времени он регламентировался Законом РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также гл. 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

Суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования. В суд могут быть обжалованы действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц (государственных служащих), в результате которых:

1) нарушены права и свободы гражданина;

2) созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;

3) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов, предприятий, объединений, должностных лиц (государственных служащих), если оно повлекло за собой перечисленные выше последствия.

Необходимо отметить, что каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию, либо то и другое одновременно. При этом к официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц, совершивших действия (принявших решения), если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, организации или должностному лицу. Вышестоящие

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в порядке подчиненности орган, организация, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок.

Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд. Жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, организации, должностного лица (государственного служащего).

Гражданин вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы.

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие **сроки**:

1) три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;

2) один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы;

3) один месяц после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц (государственных служащих) рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных законом. При этом на государственные органы, органы местного самоуправления, организации, должностных лиц (государственных служащих), действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит следующие решения.

1. 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. Установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия или объединения, общественного объединения или должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меры, предусмотренные законодательством РФ о госу-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

дарственной службе, вплоть до представления об увольнении. Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном ГК РФ порядке.

2. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц (государственных служащих) и граждан и подлежит исполнению на всей территории РФ. Копии решения суда вручаются под расписку лицам, участвующим в деле, их представителям или высылаются им не позднее чем через три дня после дня принятия решения суда в окончательной форме, если КАС РФ не предусмотрено иное. Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством РФ.

Статьей 16 ГК РФ предусмотрено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

Законодатель установил *основания наступления гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами.* Такая ответственность наступает, и вред подлежит возмещению в случаях причинения вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления.

Действия (бездействие) должностных лиц органов государственного управления, подведомственных им государственных унитарных предприятий и государственных учреждений и их должностных лиц и решения, принятые ими, могут быть обжалованы физическими и юридическими лицами, права и законные интересы которых были нарушены, в порядке и сроки, предусмотренные действующим законодательством, а также в досудебном (внесудебном) порядке. Предметом обжалования в административном порядке являются неправомерные действия (бездействие) уполномоченного лица (лиц), а также принимаемые им (ими) решения.

Обжалование действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) должностными лицами органов государственного управления и подведомственных им государственных унитарных предприятий и государственных учреждений осуществляется путем направления письменного обращения (жалобы) посредством почтовой связи, по электронной почте либо обращения на личном приеме.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

По информации Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, в 2013 г. в спорах с органами государственной власти и местного самоуправления 67% заявлений, поступивших от граждан, было удовлетворено. При этом подчеркивается, что реальные возможности противодействовать различным бюрократическим процедурам, в том числе и тем, которые способствуют совершению коррупционных преступлений, граждане получат после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства[1].

Необходимо также отметить тот факт, что защита нарушенных прав граждан — это одно из слабых мест в российской судебной системе. Так, 26% от общего числа жалоб, рассматриваемых в Европейском суде по правам человека, — это российские жалобы[2]. По информации Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, в 2013 г. Европейским судом по правам человека рассмотрено 24 102 жалобы против России, из которых 23 845 (99%) признаны неприемлемыми. В отношении Российской Федерации принято 129 постановлений[3].

Право гражданина обжаловать действия органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц является залогом демократического устройства общества, защитой его прав и свобод от произвола и некомпетентности субъектов государственного и муниципального управления, суть деятельности которых состоит в том числе в обеспечении реализации прав и свобод личности. Реальность исполнения законов во многом зависит от двух важнейших факторов демократического устройства государства: разделения властей и истинной независимости суда и правовой грамотности самих граждан, их способности и готовности отстаивать свои права и свободы законным путем.

Обращает на себя внимание высокий процент удовлетворяемости исковых требований (80—90% от числа рассмотренных дел). При этом граждан не устраивает «не результат рассмотрения, а сами процедуры — неоднократные вызовы и необоснованные отложения дел, неполнота сведений, занесенных в протокол, поведение судей, секретарей, персонала судов, волокита при выдаче копий документов, решений, отказы в принятии заявлений по надуманным основаниям и т.п.»[4].

В связи с этим, видимо, пришло время принятия административных регламентов деятельности персонала судов.

При реализации права гражданам на судебную защиту приходится сталкиваться с отписками органов государственного и муниципального управления, т.е. формальным соблюдением закона и процедур, но фактическим нарушением своих прав и свобод. Для преодоления неправомерных действий органов государственного и муниципального управления и их долж-

---

1 См.: Председатели верховных судов республик, краевых, областных, окружных (флотских) военных и равных им судов подвели итоги работы за 2013 год // Судья. 2014. № 3. С. 5.

2 См.: *Асламова Д.* Здесь судят Родину // КП. 2009. 31 марта.

3 См.: Председатели верховных судов республик, краевых, областных, окружных (флотских) военных и равных им судов подвели итоги работы за 2013 год. С. 9.

4 *Тарасов В. Н.* Диалог судебной власти и средств массовой информации. Оценка гражданами деятельности судов // Судья. 2015. № 1. С. 10.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ностных лиц необходимо не только знание нормативных правовых актов, но и настойчивость гражданина.

Эффективность судебной защиты прав граждан во многом зависит от реализации *важнейших принципов отправления правосудия*, провозглашенных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и установленных в решениях Европейского суда по правам человека, к которым относятся:

1) справедливость и публичность судебного разбирательства;

2) независимость и беспристрастность суда;

3) разумность срока рассмотрения дела и, как следствие, максимально возможное сокращение продолжительности состояния «правовой неопределенности», возникшего у лица в момент нарушения его прав или законных интересов и существующего вплоть до окончательного разрешения спора[1].

В федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007—2012 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 21.09.2006 № 583, отмечалось, что опросы общественного мнения свидетельствуют о низком уровне доверия общества к судебной системе. Это является следствием, в частности, долгого и неэффективного рассмотрения дел, недостаточной объективности судебных решений и их качества. В ней планировалось проведение регулярного (?) «общественного мониторинга» качества работы судов с целью выявления общественного мнения. Декларировалось также, что объем исполнения судебных актов возрастет с 52% до 80%.

Однако по многим категориям дел неисполнение судебных актов — это серьезная проблема. Так, 86% решений судов о назначении штрафов в общем размере на 21,5 млрд руб. в 2013 г. не исполнены, а количество лиц, привлеченных к административной ответственности за неуплату штрафа, увеличилось еще на 100 тыс.[2]

Исследование Фонда ИНДЕМ в части доверия судам показывает, что свыше 40% граждан суду «полностью доверяют» либо «скорее доверяют», а по данным Фонда общественного мнения только 24% оценивают деятельность суда и судей положительно[3].

Для сравнения: согласно общенациональному опросу общественного мнения, проведенного в Швеции в 2008 г., свыше 60% граждан хорошо относятся к местной судебной системе[4].

К основным факторам, влияющим на степень доверия общества к судебной системе, относятся:

1) доступность судов для сторон процесса и других заинтересованных лиц;

2) отношение к сторонам по делу и другим заинтересованным лицам, обращающимся в суд;

---

[1] См.: *Егорова Н. Е., Иванюк О. А., Потапенко В. С.* Правовое обеспечение государственных реформ: проблемы и пути их решения // Журнал российского права. 2007 № 10. С. 134.

[2] См.: Председатели верховных судов республик, краевых, областных, окружных (флотских) военных и равных им судов подвели итоги работы за 2013 год. С. 6.

[3] См.: *Тарасов В. Н.* Диалог судебной власти и средств массовой информации. Оценка гражданами деятельности судов. С. 13, 14.

[4] См.: *Михайлова А. Д.* Доверие к судебной системе: особенности взаимодействия с обществом. Опыт Швеции // Судья. 2015. № 1. С. 41.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) сроки рассмотрения дел в суде;
4) прозрачность процесса принятия решения в судах;
5) составление и оформление решений и приговоров;
6) отражение деятельности судов в СМИ;
7) общий уровень знаний общественности о работе судебной системы;
8) поведение судей при выполнении своих обязанностей[1].

В связи с этим целесообразно нормативно закрепить порядок организации и методологию проведения ежегодного общественного мониторинга качества работы судов.

Однако защита нарушенных прав и законных интересов во многом зависит от эффективности функционирования судебной системы. Основной недостаток в работе судов — длительные сроки прохождения дел. Задержки либо перенос судебного заседания в судах первой инстанции стали почти что правилом. Основная причина задержки — неявка свидетелей, других лиц в судебное заседание.

Кроме того, суды районного звена перегружены сверх всякой меры. По данным социологических исследований, в пяти федеральных округах в 2011 г. уровень нагрузки у судей и ее оценка судьями выглядит следующим образом. Средний уровень нагрузки у судей составляет 30 дел в неделю. При этом у достаточно большого числа судей (12,4%) стандартная еженедельная нагрузка превышает 50 дел и материалов в неделю, т.е. судья должен выносить решения по 10 делам и материалам в день. При 8-часовом рабочем дне это составляет 48 мин на одно дело. При этом в нормативах Минтруда России 1996 г. в среднем на рассмотрение районным судьей уголовного дела с одним обвиняемым отводится 14 ч, а для рассмотрения гражданского дела — 7 ч 40 мин[2].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каков порядок принятия государственно-управленческих решений?
2. Какие правовые требования предъявляются к государственно-управленческим решениям?
3. Обозначьте пути совершенствования правовой регламентации процесса принятия государственно-управленческих решений.
4. Каковы сроки обращения с жалобой в суд на действия (решения) органов государственного и муниципального управления?
5. Назовите основные факторы, влияющие на степень доверия общества к судебной системе.

Задачи

1. Изучите Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009,

---

[1] *Михайлова А. Д.* Доверие к судебной системе: особенности взаимодействия с обществом. С. 42.

[2] См: *Мартышкин В. Н.* Оптимизация нагрузки судей как средство правовой защиты участников судопроизводства и повышения качества правосудия // Право и безопасность. 2012. № 2.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Задание:

Используя указанные Правила, разработайте проект управленческого решения и проведите его научную экспертизу.

2. Ознакомьтесь с Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Регламентом Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6.

Задания:

Подготовьтесь к проведению деловой игры, посвященной заседанию Конституционного Суда РФ, в соответствии с процедурными правилами, установленными названными выше нормативными правовыми актами.

Участники заседания должны выбрать: председательствующего, двух представителей от каждой из сторон, приглашенных в заседание, судей-докладчиков, экспертов. Остальные студенты будут принимать участие в заседании в качестве судей.

В зависимости от существа дела к заседанию Конституционного Суда РФ подготовьте следующие документы:

— жалобу в Конституционный Суд РФ со всеми необходимыми приложениями;

— заключение профильного управления Конституционного Суда РФ, заключения экспертов, а также привлекаемых к делу заинтересованных сторон;

— проект решения Конституционного Суда РФ.

По результатам заседания составьте и огласите решение Конституционного Суда РФ (определение или постановление). Для составления итогового решения по делу создайте редакционную группу во главе с председательствующим.

3. Проанализируйте практику применения законодательства о государственных закупках за 2011—2014 гг. (по выбору) и ознакомьтесь с публикациями по данной теме, касающимися правонарушений в данной сфере[1].

Задания:

Проведите анализ комплекса политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых и иных факторов возникновения ситуации, при которой совершаются злоупотребления в этой сфере.

Предложите комплекс политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых и иных мер для исправления ситуации.

Обозначьте вероятные препятствия для реализации предлагаемых вами мер по исправлению ситуации и расскажите, как вы намерены их преодолевать.

Укажите, какие профессиональные знания, деловые и морально-нравственные качества вам необходимы для существенного ослабления коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок.

---

[1] См., например: *Товкайло М., Бирюкова Л.* Бюджет вне закона // Ведомости. 2011. 12 янв.; *Товкайло М., Бирюкова Л.* Счетная палата отметила удвоение бюджетных средств, потраченных с нарушениями. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2011/01/12/byudzhet_vne_zakona (дата обращения: 06.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 6
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ, ДИСЦИПЛИНЫ И ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

• основные черты и принципы законности в сфере государственного и муниципального управления;

уметь

• оперировать понятиями «законность в сфере государственного и муниципального управления», «дисциплина в сфере государственного и муниципального управления»;

• оценивать состояние законности и дисциплины в сфере государственного и муниципального управления;

владеть

• правовыми способами обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного и муниципального управления.

6.1. Понятие, способы и проблемы обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного и муниципального управления

В демократическом государстве все равны перед законом и поэтому подлежат равной ответственности за нарушение законности. Связь законности с демократией состоит также и в том, что сами законы и требования их соблюдения выражают волю большинства народа, что проведение законов в жизнь проходит под контролем народа.

Законность является обязательным атрибутом существования и развития любого организованного общества. Она необходима для обеспечения:

1) реализации прав и свобод граждан;

2) образования и эффективного функционирования гражданского общества;

3) научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата.

Основная роль в процессе обеспечения законности принадлежит органам государственного и муниципального управления. Статья 15 Конституции РФ определяет, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы...». Однако нарушения законов широко распространены в сфере государственного и муниципального управления и причиняют существенный вред общественным отношениям. Только в 2012 г. органы прокуратуры России при осуществлении надзора за исполнением федеральных законов выявили свыше 5 млн нарушений законов, их них свыше 2,9 млн нарушений прав и свобод человека и гражданина, свыше 400 тыс. незаконных правовых актов[1].

В юридической литературе законность рассматривается как принцип государственной деятельности; метод государственного руководства обществом; режим системы взаимоотношений населения с государственными органами.

В настоящем учебнике под **законностью в сфере государственного и муниципального управления** понимается режим должного функционирования системы государственного и муниципального управления, состоящий в точном, строгом и неукоснительном соблюдении и исполнении всеми субъектами государственно-управленческих отношений действующих на территории государства нормативных правовых актов.

Можно выделить следующие **основные черты законности** в сфере государственного и муниципального управления. Законность:

1) является принципом организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, общественных объединений и граждан;

2) выступает обязательным требованием к деятельности субъектов государственного управления;

3) является методом осуществления властных полномочий субъектов управленческой деятельности;

4) основывается на действующем российском законодательстве;

5) представляет собой режим должного поведения физических лиц и коллективных субъектов в сфере государственного управления.

Принципы законности в сфере государственного и муниципального управления следующие.

Верховенство закона — состоит в требовании точно и неукоснительно соблюдать и исполнять нормативные правовые акты, действующие на территории государства; соблюдать иерархию нормативных правовых актов; требовании соответствия нормативных правовых актов меньшей юридической силы тем, которые обладают большей юридической силой.

Равенство перед законом — перед законом все граждане равны независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к религии, других обстоятельств и несут равную обязанность соблюдать требования юридических норм, а в случае их нарушения — равную юридическую ответственность.

Единство законности — действие законов, подзаконных нормативных правовых актов на территории всего государства единообразно, их толко-

---

[1] См.: *Капинус О.* Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития. С. 3.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вание и применение не должны отличаться в зависимости от территориального масштаба действия; это прежде всего единство нормативной основы законности для всего государства.

Всеобщность и непререкаемость законности — требования законности распространяются на деятельность как органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, так и граждан, общественных объединений; никто из субъектов управленческих отношений не может быть исключен из сферы законности.

Гарантированность прав и свобод личности — состоит в конституционном закреплении основополагающих прав и свобод человека и гражданина, создании условий для их реализации.

Неотвратимость ответственности за нарушения законности — каждый факт нарушения законности должен получить должную государственно-правовую оценку, которая выражается в обязанности виновных лиц нести установленные ограничения.

Недопустимость противопоставления законности и целесообразности — заключается в том, что субъектам государственно-управленческих отношений предоставляется возможность выбрать наиболее целесообразный вариант поведения в пределах определенных юридических норм; в случае противоречия между законностью и целесообразностью приоритет отдается законности с учетом последующего изменения нормативной правовой базы.

Гарантии законности — совокупность объективных условий и субъективных факторов, а также специальных юридических средств, посредством которых обеспечивается режим законности в сфере государственного и муниципального управления.

Гарантии законности делятся на общие условия обеспечения законности и специальные средства обеспечения законности.

Общие условия обеспечения законности — совокупность экономических, политических, социальных и идеологических условий функционирования системы государственного и муниципального управления. Их виды: 1) экономические (состояние базисных, экономических отношений, организация и функционирование субъектов экономических отношений); 2) политические (состояние государственной власти, развитие институтов демократии, степень участия населения в политических процессах в обществе); 3) духовно-нравственные (уровень культуры общества, его граждан, уровень сознания, в том числе правосознания).

Специальные средства обеспечения законности в сфере государственного и муниципального управления — совокупность юридических и организационных средств, при помощи которых обеспечивается режим законности в указанной сфере.

К **юридическим средствам обеспечения законности** в сфере государственного и муниципального управления относят:

1) нормативно-правовое регулирование наиболее значимых отношений в сфере государственного и муниципального управления;

2) совершенствование действующего законодательства с учетом динамики государственно-управленческих отношений;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) средства предупреждения правонарушений в сфере государственного и муниципального управления;

4) средства пресечения (прекращения) правонарушений в указанной сфере;

5) меры правовосстановления (защиты) нарушенных прав в данной сфере;

6) меры процессуального обеспечения (юридические процедуры) законности;

7) юридическую ответственность.

К **организационным средствам обеспечения законности** в сфере государственного и муниципального управления относят:

1) контроль за деятельностью субъектов государственного и муниципального управления;

2) надзор за деятельностью субъектов государственного и муниципального управления;

3) подготовку, переподготовку и повышение квалификации субъектов государственного и муниципального управления и др.

Уровень обеспечения законности субъектами государственного и муниципального управления в основных сферах общественной жизни крайне низок. Особенно это относится к экономической сфере. По оценкам специалистов, «наш рынок капитально коррумпирован, криминализирован и монополизирован. В теневом обороте гуляет 600—800 млрд рублей. По данным Росстата, в тени находится пятая часть российской экономики. Всемирный банк оценивает масштабы "тени" еще выше — в 49%. По данным Генпрокуратуры, особенно велика доля нелегального бизнеса в Южном федеральном округе: до 60%»[1].

Обеспечение законности в сфере государственного и муниципального управления — это деятельность специально уполномоченных субъектов, а также граждан и объединений:

1) по недопущению в деятельности органов государственного и муниципального управления нарушений требований, закрепленных в действующих нормативных правовых актах;

2) своевременному и полному предупреждению правонарушений, выявлению причин и условий, их порождающих;

3) привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности.

Способы обеспечения законности в сфере государственного и муниципального управления — совокупность юридических, организационных приемов и форм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, граждан, общественных объединений по поддержанию и укреплению законности в сфере государственного и муниципального управления.

Среди способов обеспечения законности в указанной сфере отметим такие, как государственный контроль, государственный надзор, судебный контроль, общественный контроль.

---

[1] *Костиков В.* Сапоги Саввы Морозова... Где бизнес с человеческим лицом? // АиФ. 2010. 3 фев. (№ 5). URL: http://www.aif.ru/money/business/16063 (дата обращения: 07.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Государственный контроль — деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров и принятие необходимых мер для эффективного функционирования подконтрольного объекта.

Сущность государственного контроля состоит:

1) в деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц в пределах установленной компетенции;

2) наблюдении за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;

3) получении полной, достоверной информации о состоянии законности в подконтрольном объекте;

4) соотнесении деятельности подконтрольного объекта как с точки зрения законности, так и целесообразности;

5) принятии мер по предупреждению правонарушений и недопущению вредных последствий;

6) выявлении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их нейтрализации и устранении;

7) применении мер ответственности (дисциплинарной и материально-правовой);

8) организации наиболее рационального (эффективного) режима функционирования подконтрольного объекта.

В зависимости от объема и содержания государственный контроль делится:

1) на общий — охватывает все направления деятельности подконтрольного объекта;

2) специальный — осуществляется по какому-либо конкретному направлению деятельности, какому-либо конкретному вопросу: финансовый, таможенный, санитарный, экологический и др.

В зависимости от направленности и организационно-правовых форм государственный контроль подразделяется:

1) на внешний — осуществляется в отношении объектов, непосредственно не подчиненных контролирующему органу;

2) внутренний — осуществляется в пределах системы данного органа исполнительной власти или иного органа.

В зависимости от стадий осуществления деятельности контроль может быть предварительным, текущим, последующим.

В зависимости от временно́го режима контрольной деятельности он может быть постоянным (систематическим) и временным (периодическим).

В зависимости от субъекта деятельности существует контроль: Президента России, органов представительной (законодательной) власти, органов исполнительной власти, органов судебной власти.

Контроль Президента России может быть непосредственным и опосредованным.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

К основным непосредственным контрольным полномочиям Президента России относятся:

1) назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

2) назначение на должность и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства РФ его заместителей и федеральных министров;

3) право приостанавливать постановления и распоряжения Правительства РФ;

4) право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и международным договорам Российской Федерации;

5) назначение на должность и освобождение от должности полномочных представителей Президента России в федеральных округах;

6) назначение на должность и освобождение от должности высшего командования Вооруженных Сил РФ;

7) осуществление иных контрольных полномочий как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Председателя Совета Безопасности РФ.

Опосредованный президентский контроль осуществляет Администрация Президента России (Контрольное управление Президента России, Главное государственно-правовое управление Президента России, полномочные представители Президента России в федеральных округах).

Контроль в сфере государственного управления также осуществляют: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Счетная палата РФ, органы представительной (законодательной) власти субъектов РФ.

По справедливому мнению многих ученых, конституционное регламентирование контрольных полномочий законодательной ветви власти не содержит возможностей для полноценного осуществления парламентского контроля в России[1]. Правда, частично снял эту проблему Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

При этом необходимо иметь в виду, что парламентский контроль часто называют *политическим* в том смысле, что контрольные полномочия парламента основываются не только на его собственных правах, установленных законодательством, но и на мнении избирателей, которые выражают верховную власть любого демократического государства[2].

Контрольные полномочия Совета Федерации реализуются:

1) при утверждении указа Президента России о введении военного положения;

2) утверждении указа Президента России о введении чрезвычайного положения;

---

[1] См.: *Чепус А.* Эффективность механизма парламентского контроля в России // Государственная служба. 2014. № 3. С. 54.

[2] См.: *Добрынин Н. М.* Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) решении вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;

4) отрешении Президента России от должности;

5) назначении на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ;

6) назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ;

7) назначении на должность и освобождении от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

Контрольные полномочия Государственной Думы реализуются:

1) при даче согласия Президенту России на назначение Председателя Правительства РФ;

2) решении вопроса о доверии Правительству РФ;

3) назначении на должность и освобождении от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов;

4) назначении на должность и освобождении от должности Уполномоченного по правам человека;

5) объявлении амнистии;

6) выдвижении обвинения против Президента России для отрешения его от должности;

7) выражении недоверия Правительству РФ.

В зависимости от объема и содержания органы государственного управления осуществляют: общий, межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль.

Общий контроль органов государственного управления включает контроль за исполнением и соблюдением Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента России, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ; консолидацию, объединение подведомственных (подконтрольных) органов по направлениям деятельности; заслушивание докладов и отчетов полномочных представителей подконтрольных органов о результатах и состоянии их деятельности.

Общий контроль осуществляют: Правительство РФ, правительства республик в составе Российской Федерации, администрации (правительства) иных субъектов РФ.

Межотраслевой контроль органов исполнительной власти осуществляется в целях обеспечения единообразного решения комплексных задач, относящихся к ряду отраслей управления, органами исполнительной власти надведомственной компетенции; между субъектами и объектами контрольной деятельности отсутствует организационная подчиненность.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие межотраслевой контроль: Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России), Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и др.

Отраслевой контроль органов исполнительной власти осуществляется органами как отраслевой, так и исполнительной власти межотраслевой компетенции, по определенным вопросам внутриведомственного характера; между субъектами и объектами этого контроля существует организационная подчиненность.

Государственный надзор — функция специальных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов, осуществляемая по подведомственным данным органам вопросам в отношении неподчиненных им юридических и физических лиц.

По некоторым оценкам, надзорную и контрольную деятельность в жилищной сфере регулируют более 400 нормативных правовых актов, в число которых входят законы, постановления, указы. Такое количество нормативных правовых актов в этой области без попыток их систематизации, скорее, дезорганизует работу системы органов жилищного надзора и контроля, нежели определяет порядок их работы. В то же время обилие нормативных правовых предписаний разноотраслевого характера при отсутствии систематизированного источника правового регулирования негативно сказывается также и на деятельности поднадзорных (подконтрольных) субъектов, так как они не имеют четкого представления о приоритетном характере своей деятельности, который может быть предметом надзора (контроля). Полномочия органов исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях часто дублируются[1].

Выделяют следующие виды государственного надзора: административный и прокурорский.

Административный надзор — вид деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами правовых норм в сфере государственного управления.

К особенностям административного надзора относится следующее:

1) он является особой разновидностью государственного контроля;

2) осуществляется специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами;

3) деятельность по надзору осуществляется систематически;

---

[1] См.: Правовое обеспечение системы государственного жилищного надзора в Российской Федерации : монография / под ред. В. А. Баранова, О. Н. Петюковой. М., 2015. С. 7.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

4) его цель — обеспечение правопорядка и общественной безопасности в сфере государственного управления;

5) между субъектами и объектами надзора отсутствует организационная соподчиненность;

6) осуществляется в отношении органов исполнительной власти, местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий, общественных объединений и их должностных лиц и граждан;

7) осуществляется при помощи определенных методов;

8) оценка объекта дается только с позиции законности.

Методами осуществления административного надзора являются:

1) постоянное наблюдение;

2) периодические проверки;

3) обследование поднадзорного объекта;

4) истребование и анализ документов;

5) изучение обращений граждан и юридических лиц, публикаций в СМИ о нарушениях законности в сфере государственного управления.

Административный надзор осуществляют:

1) специальные федеральные надзоры (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения; Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору);

2) государственные инспекции, входящие в состав федеральных органов исполнительной власти (инспекции, наделенные надведомственными полномочиями: Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России; Государственный противопожарный надзор МЧС России и др.).

Полномочия органов, осуществляющих административный надзор:

1) получение информации;

2) применение мер административного предупреждения;

3) применение мер административного пресечения;

4) привлечение к административной ответственности;

5) регистрация и учет;

6) выдача разрешений (лицензий);

7) нормотворчество.

Отличия государственного контроля и административного надзора:

1) органы контроля обладают бóльшими правомочиями, чем органы, осуществляющие надзор;

2) объектом контроля выступает как законность, так и эффективность деятельности; объект надзора — только законность деятельности;

3) контроль осуществляется в отношении конкретных объектов, а надзор может распространяться как на определенный (персонифицированный), так и на неопределенный круг объектов;

4) контроль и надзор имеют разные субъекты осуществления;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

5) контроль и надзор различаются по методам осуществления: если для надзора характерно постоянное наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, то арсенал методов государственного контроля гораздо шире.

Прокурорский надзор в сфере государственного и муниципального управления — деятельность органов (должностных лиц) прокуратуры РФ по надзору за исполнением федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами Конституции РФ и законов, а также соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Надзорная деятельность прокуратуры осуществляется:

1) за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

2) соблюдением прав и свобод граждан этими органами и должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемую судом меру принудительного характера, а также администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Формы реагирования прокурора на нарушения законности:

1) протест прокурора;

2) представление прокурора;

3) постановление прокурора;

4) предостережение о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель приносит *протест* на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо обращается в суд в установленном порядке, где протест подлежит рассмотрению в 10-дневный срок с момента поступления, о чем сообщается прокурору, его принесшему.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Прокурор, исходя из нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное *постановление* о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам *предостережение* о недопустимости нарушения закона.

Судебный контроль за законностью в сфере государственного и муниципального управления — это деятельность органов судебной власти,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

состоящая в правовой оценке действий и решений органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц, по защите прав, свобод и законных интересов граждан и иных субъектов, по привлечению виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются федеральные суды: Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; верховные суды республик; краевые и областные суды; суды городов федерального значения; суды автономных округов, автономной области; районные суды общей юрисдикции; федеральные арбитражные суды округов; арбитражные суды субъектов РФ и др.

Судебный контроль в сфере государственного и муниципального управления осуществляется:

1) при рассмотрении жалоб на действия и решения органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;

2) рассмотрении дел об административных правонарушениях (качество проведенного расследования, законность вынесенных постановлений и др.);

3) рассмотрении жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях;

4) проверке законности нормативных правовых актов;

5) рассмотрении дел, возникающих из гражданско-правовых отношений;

6) рассмотрении уголовных дел;

7) рассмотрении жалоб юридических лиц.

Общественный контроль за законностью в сфере государственного и муниципального управления представляет собой одну из форм отправления демократии, состоящую в реализации прав граждан и общественных объединений участвовать в управлении делами государства, наблюдении за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, их должностных лиц по соблюдению ими законности, прав и свобод граждан и их объединений.

Отметим следующие особенности общественного контроля:

1) осуществляется гражданами и их объединениями (общественными объединениями, политическими партиями и др.);

2) объектом контроля является деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, их должностных лиц;

3) широкое применение мер общественного воздействия;

4) профилактическая и правовосстановительная направленность;

5) осуществляется во взаимодействии с другими способами обеспечения законности.

Субъекты общественного контроля: граждане (физические лица), общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, трудовые коллективы и др.

Основное средство реагирования граждан на факты нарушения законности — жалоба (административная и судебная).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Существуют общее право граждан на обжалование (подача административной или судебной жалобы) и специальное право жалобы (внесудебное и судебное обжалование).

При общем праве обжалованию подлежат коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действия (решения), в результате которых: нарушены права и свободы граждан, созданы препятствия осуществления гражданином его прав и свобод, незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Жалоба может быть подана в последовательном порядке (сначала в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, а в случае ее неудовлетворения — в суд) или в альтернативном порядке (жалоба подается по выбору субъекта или в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу или в суд).

При судебном обжаловании обращаются в суд с жалобой в срок:

1) три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

2) один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, общественного объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ (законом по отдельным категориям дел могут быть установлены другие сроки).

Решение суда по жалобе: установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Исполнение решения суда: вступившее в законную силу решение суда, обязательное для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан, подлежит исполнению на всей территории РФ.

Суд информируется об исполнении решения не позднее чем в месячный срок со дня получения жалобы.

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение, должностное лицо, государственного служащего в случае признания судом их действия (решения) незаконным, а также если поданная гражданином жалоба вышестоящему органу, должностному лицу была оставлена без ответа либо ответ был дан с нарушением срока.

Право на специальную административную жалобу дополняет право на общую административную жалобу. Ее основания и порядок разрешения

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

регламентируются КоАП РФ, таможенным законодательством и другими нормативными правовыми актами. Специальное право жалобы связано с особенностями правового статуса граждан, имеющих право на обращение с такой жалобой (например, военнослужащего). Относительно данной категории лиц предусматривается иной порядок внесудебного и судебного обжалования.

Специальная административная жалоба характеризуется следующими признаками:

1) наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения;

2) специальными основаниями для обжалования (приказ руководителя, постановление по делу об административном правонарушении и т.п.), прямо названными в законодательстве;

3) четким определением субъектов права, признанием таковыми, как правило, лишь определенных, лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей;

4) составлением обязательно в письменной форме, наличием адресатов жалобы;

5) специальными сроками подачи жалобы;

6) процедурными особенностями производства по конкретным видам жалоб;

7) специальными, более краткими, сроками ее рассмотрения.

Уровень законности в сфере государственного и муниципального управления пока еще очень низок. **Причины правонарушений** при этом весьма разнообразны, но их можно в укрупненном виде выразить следующим образом:

1) слабая правовая урегулированность государственного и муниципального управления;

2) низкая управленческая квалификация и правовая культура должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

3) коррумпированность части государственных и муниципальных служащих и «сращение» некоторых государственных и муниципальных структур с преступными группами;

4) боязнь новых решений и перестраховка, бездействие;

5) противопоставление законности и целесообразности в процессе деятельности, принятия решений, оценки ситуаций и функциональных поступков работников;

6) преувеличенная роль административного усмотрения сверх рамок закона и легально установленной компетенции органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Законность в сфере государственного и муниципального управления органически связана с *государственной дисциплиной*, которая обычно рассматривается как одно из средств обеспечения законности, обладающая, однако, самостоятельным смыслом[1].

---

[1] См.: Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. С. 312.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Существуют две основные точки зрения на дисциплину в государственном и муниципальном управлении. В рамках *первой* из них дисциплина рассматривается как совокупность норм, правил, процедур, требований, которые выработаны и утверждены в управляющей системе и подлежат исполнению каждым субъектом управленческих правоотношений[1].

Вторая точка зрения на дисциплину связана с раскрытием ее непосредственно через фактическое поведение людей в управленческих процессах[2].

Персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины несут руководители федеральных органов власти и главы исполнительной власти субъектов РФ. Они обязаны, в частности, рассматривать не позднее трех дней сообщения в СМИ о нарушениях подчиненными должностными лицами и работниками законов, указов, неисполнении государственными служащими законов, указов, решений судов. Итоги рассмотрения должны быть направлены в соответствующие СМИ не позднее двух недель с момента опубликования.

Должностные лица и работники органов государственного и муниципального управления, на которых наложено дисциплинарное взыскание за нарушение исполнительской дисциплины, не подлежат в течение года премированию, награждению, повышению в должности, присвоению очередного квалификационного чина. Они могут быть направлены на переаттестацию, понижены в должности, лишены квалификационного чина.

Правительство РФ на заседаниях регулярно заслушивает отчеты руководителей федеральных органов исполнительной власти о ходе исполнения поручений Президента России и состоянии исполнительской дисциплины. Правда, эффективность этой меры все еще весьма низка.

В современной России накопилось немало проблем, связанных с государственным контролем и обеспечением законности в сфере государственного и муниципального управления. Рассмотрим некоторые из них.

Непросто понять и оценить состояние законности в сфере государственного и муниципального управления. Нередко мешает годами формировавшаяся искаженная статистика. Например, «анализ криминогенной ситуации показал, что начиная с 2007 г. в Республике Мордовия при отсутствии каких-либо объективных предпосылок ежегодно число регистрируемых преступлений неуклонно сокращалось и за 5 лет снизилось практически в 2 раза (до 7,7 тыс.). На учет ставились только очевидные преступления, не представляющие сложности в их выявлении. Такой подход позволял манипулировать цифрами в целях повышения показателей служебной деятельности, имитировать активизацию борьбы с преступностью. В то же время раскрываемость преступлений из года в год неуклонно росла,

---

[1] См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 1997. С. 363.

[2] См.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие. М. : Экономика, 2000. С. 165.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в среднем составляла 80% и была одной из самых высоких не только в Приволжском федеральном округе, но и в Российской Федерации (в России и ПФО — чуть больше 50%)»[1].

Проблемы искаженной статистики преступности имеются и на федеральном уровне. При реальной преступности 12—15 млн деяний (оценка) в России регистрируется не более 3 млн., или 20—25% от фактически совершаемых преступлений, из них выявляется около 10% правонарушителей и осуждается к различным видам наказания около 5 человек на 100 лиц, реально совершивших преступления, в том числе к лишению свободы — менее трети[2].

Нередко «государственному контролю подлежит наличие документов, при этом даже содержание не всегда является объектом контроля, проверка осуществляется по “формальным признакам”. Общество стало еще более зависимым от документов, чем при административно-командном управлении»[3].

Главный аудитор ЦБ РФ В. Горегляд характеризует современное состояние государственного контроля как неэффективное при избыточности институтов контроля. В России приватизация национального или общественного дохода не возвращается в экономику, а излишки выводятся через финансовую систему за рубеж[4]. По оценке академика РАН А. Аганбегяна, только за 2008—2012 гг. сумма оттока капитала составила примерно 360 млрд долл. США[5].

Дело в том, что в России после либерализации валютного рынка в 2005 г. движение капитала стало свободным. А это сделало страну уязвимой в финансовом отношении. Во-первых, потому что органы государственной власти не могли как следует контролировать спекулянтов, которые уводили деньги из России. А во-вторых, потому что страна потеряла возможность контролировать количество займов, которые делали отечественные компании за рубежом.

По данным бывшего Председателя Правительства РФ Е. Примакова, «все огромные средства от продажи нефти вкладывались на Западе. В результате мы ничего не сделали, чтобы превратить нашу банковскую систему в источник “длинных” денег (долгосрочных кредитов) для предпринимателей. Практически вытолкнули их в поисках кредита за рубеж, и наш корпоративный долг к началу кризиса составил около 500 млрд долл. (чуть меньше золотовалютного запаса страны на тот период)»[6].

---

[1] *Мачинский В., Мачинский А.* Обеспечение достоверности статистических данных // Законность. 2014. № 12. С. 11.

[2] См.: *Лунеев В. В.* Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России. С. 15.

[3] *Калинина Л. Е.* Программно-целевая бюрократия: публично-правовой аспект. С. 14.

[4] См.: *Горегляд В.* Состояние государственного контроля в России // Государственная служба. 2014. № 3. С. 30—31.

[5] См.: *Аганбегян А.* Об уроках финансово-экономического и социального кризиса в России // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 3. С. 9.

[6] *Примаков Е., Зятьков Н.* Третья мировая война все же будет? // АиФ. 2009. 22 июля (№ 30).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Недавно россияне узнали о том, что за четыре года 21 банк и более сотни российских фирм незаконно вывели через молдавские банки 700 млрд руб.[1] При этом ничего не известно о наказании владельцев тех банков и фирм, которые участвовали в преступной сделке. Кроме того, уместен вопрос: а куда смотрели контролирующие органы, пока миллиарды четыре года утекали из страны?

По оценке заместителя Генерального прокурора РФ Ю. Гулягина, несмотря на принятые организационные и практические меры, состояние законности в сфере обеспечения сохранности бюджетных средств и федерального имущества не отвечает предъявляемым требованиям и характеризуется увеличением количества допускаемых нарушений. При этом в большинстве случаев объектами преступлений выступают бюджетные средства, их удельный вес в общей структуре криминальных посягательств на государственную собственность имеет устойчивую тенденцию к возрастанию. В 2012 г. доля таких преступлений составила 74%, в 2013 г. — 83%, в первом полугодии 2014 г. — 86%[2].

Представляется, что Правительство РФ проводит неэффективную политику в финансовой сфере в условиях кризиса. В связи с этим В. Иноземцев обращает внимание на то, что российские компании имеют долларовые долги, достигающие чуть ли не половину ВВП страны. Поэтому когда правительство выбрасывает на рынок рубли — для поддержания ликвидности банков, для кредитования предприятий, — они тут же переводятся в доллары для возможных последующих расчетов с кредиторами. Это все равно, что пытаться наполнить бездонную бочку[3].

Академик В. Некипелов считает, что в условиях кризиса, «мы напрасно продолжаем отказываться от валютных ограничений»[4].

Очевидно, что высшие органы государственного управления России обязаны принять комплекс дополнительных правовых мер по совершенствованию финансово-кредитной политики. Прежде всего необходимо ввести правовые ограничения на отток капитала. Так поступило правительство Малайзии в 1998 г. во время «азиатского» финансового кризиса. Малайзия стала единственной страной, которая прошла его более-менее благополучно. В Малайзии остановили вывоз капитала, объявили полуторагодовой мораторий на выплату внешнего долга. Валюта уходила из страны только в оплату импорта и только после поступления товара[5].

А почему бы высшим органам государственного управления России не использовать итальянский опыт в вопросах финансов? Как известно, Италия после Второй мировой войны была разрушенной, беднейшей страной. «И первый закон, который там приняло республиканское правитель-

---

[1] См.: Кому воровать можно? // АиФ. 2014. 24 сент. (№ 39).

[2] См.: *Гулягин Ю.* Полномочия прокуроров по обеспечению сохранности бюджетных средств // Прокурор. 2014. № 4. С. 33, 36.

[3] См.: *Иноземцев В.* В кризис деньги нужно давать не предприятиям, а безработным // КП. 2009. 18 марта.

[4] *Некипелов А.* Почему мы не Китай? // АиФ. 2009. 1 апр. (№ 14).

[5] См.: *Иноземцев В.* Указ. соч.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ство, гласил: “За вывоз капитала из страны — 20 лет тюрьмы”. Украл, заработал — не важно! Трать здесь, а не в Ниццах и Куршевелях»[6].

Высшим органам государственного управления России целесообразно прислушаться к следующему предложению Н. Нарочницкой: «Для инвентаризации ресурсов и инструментов выживания можно было бы без всякой идеологии, руководствуясь лишь здравым смыслом, частично и “закрыть” страну на время, чисто ситуационно. Просто чтобы сформировать некую стратегию будущего, а потом уже постепенно открываться. Кстати, о подобном задумываются и в некоторых европейских странах. Но кто у нас к такому готов психологически, когда столько лет совсем иное вдалбливалось в наше сознание? На всех экономических форумах только и ждут подтверждения и обещания не проводить протекционистской политики. Попробуй ограничить частный вывоз национального достояния — такой визг поднимется! А сколько сегодня уходит из страны!»[7].

Высшим органам государственной власти России не следует бояться жесткого государственного контроля за спекулятивной деятельностью российских банков. Получив субсидии, банки переводят и конвертируют эти рубли в доллары на заграничных счетах или, повышая до 20—25% кредитные ставки, тем самым лишают реальный сектор экономики жизненно-необходимых оборотных средств, обрекая предприятия и фирмы на банкротство. При этом в западных странах ставка рефинансирования в нынешних кризисных условиях колеблется в пределах от 0 до 1,5%, что дает возможность реальному сектору экономики эффективно пополнять свои оборотные средства.

В России никакого Стабилизационного фонда, а также золотовалютных резервов не хватит, если Правительство и ЦБ РФ и дальше будут идти по ложному пути «подкормки». В случае же возникновения в условиях кризиса чрезвычайных обстоятельств (а это не исключено), высшая государственная власть должна быть готова пойти и на крайний шаг — национализацию отдельных крупных банков, как это уже произошло в Исландии, Испании, а также в Англии.

В связи с этим интерес представляет точка зрения директора банка Англии в 1928—1941 гг. сэра Дж. Стемпа: «Современная банковская система производит деньги из ничего. Этот процесс, возможно, самый невероятный фокус, когда-либо придуманный. Ростовщичество задумано беззаконием и рождено пороком. Банкирам принадлежит весь мир. Заберите его у них, но оставьте им власть создавать деньги росчерком пера, и они выкупят его обратно. Заберите у них эту великую власть, и все великие состояния, как и мое, исчезнут. А они должны исчезнуть, чтобы этот мир стал лучше и счастливее. Но если вы хотите продолжать быть рабами банков и оплачивать свое рабство, тогда позвольте банкирам создавать деньги и управлять долгами»[8].

---

6 *Володарский Э., Грачев С.* Демократия смутократов // АиФ. 2010. 8 дек. (№ 49).

7 *Нарочницкая Н., Липатова Е.* Кризисы заканчиваются... // ЛГ. 2009. № 35.

8 Великий путь домой : интервью / Е. Андрющенко ; интервьюер Д. Макаров // ЛГ. 2014. 10 дек. (№ 49).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Более того, некоторые специалисты ставят вопрос о национализации Банка России, поскольку считают, что «ни одна программа в стране, ни одна реформа не будут решены, если не будет произведена его национализация. Все остальные проблемы в России: повышение цен, повышение налогов, дефицит бюджета, — все это следствия нынешнего положения вещей»[1].

В современной России наблюдаются массовые нарушения федерального законодательства, допускаемые органами государственного и муниципального управления. Например, только в первом полугодии 2013 г. в деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления прокуроры выявили около 730 тыс. нарушений закона, в том числе около 80 тыс. незаконных нормативных правовых актов[2].

Причины массовых правонарушений в сфере государственного управления Ю. А. Тихомиров в укрупненном виде выражает следующим образом:

а) слабая правовая урегулированность управления;

б) низкая управленческая квалификация и правовая культура должностных лиц, служащих;

в) коррумпированность части государственных служащих и «сращивание» некоторых государственных структур с преступными группами;

г) боязнь новых решений и перестраховка, бездействие;

д) противопоставление законности и целесообразности в процессе деятельности, принятия решений, оценка ситуаций и функциональных поступков работников;

е) преувеличенная роль административного усмотрения сверх рамок закона и легально установленной компетенции органа, должностного лица, служащего.

По его оценке, «названные причины являются довольно устойчивыми и не исчезают в ходе больших и малых административных перестроек. Поэтому их нужно хорошо знать, вовремя выявлять и умело предотвращать»[3].

По мнению Ю. А. Тихомирова, «нужен иной механизм обеспечения законности в государственном управлении. Речь идет, во-первых, о комплексе взаимосвязанных мер в виде долгосрочной целевой ориентации, программ, плана мероприятий; во-вторых, о систематической и последовательной деятельности в русле закона; в-третьих, в издании правовых актов “во исполнение закона”, как указанных, так и предполагаемых, об изменении и отмене устаревших актов и норм; в-четвертых, о перестройке функций и структур органов и организаций, их взаимоотношении в новом легальном режиме; в-пятых, о высокой юридической квалификации руководителей и специалистов, когда она рассматривается в качестве обязательного требования к любой должности (“правовой стандарт”)»[4].

---

[1] Великий путь домой : интервью / Е. Андрющенко ; интервьюер Д. Макаров.

[2] См.: *Паламарчук А. В.* Особенности прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Прокурорская и следственная практика в странах СНГ. 2014. № 3. С. 31—32.

[3] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 408—409.

[4] *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. С. 411.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Следует обратить внимание также на ряд наиболее острых проблем законности в сфере государственного и муниципального управления. *Во-первых*, в России неудовлетворительно обеспечивается реализация положения ст. 20 Конституции РФ, которая провозглашает, что каждый имеет право на жизнь. Как известно, конституционное право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод человека. Все остальные права — на здоровье, образование, частную собственность, социальное обеспечение — утрачивают смысл и значение в случае смерти человека.

Однако общественная и личная безопасность в постсоветской России превратились в дефицит. Причем он стал острее многих иных дефицитов, которые приходилось переживать российским гражданам.

Согласно данным доклада «Глобальное исследование убийств — 2011», подготовленного Управлением ООН по наркотикам и преступности, Россия по данному показателю в числе лидеров: в стране происходит больше убийств в расчете на 100 тыс. населения, чем в странах Европы, США и даже у соседей по Содружеству Независимых Государств (СНГ). Если всего в год на планете происходит 6,9 убийства на 100 тыс. населения, то в нашей стране в 2009 г. (исследователи не всегда могли получить статистику за 2010 г.) совершено 15 954 убийства, или 11,2 убийства на 100 тыс. населения. Для сравнения: в США за тот же год было зарегистрировано 15 241 убийство, или 5 убийств на 100 тыс. населения. Более того, Россия превосходит в этом своих соседей по бывшему СССР: в Казахстане зарегистрировано 10,7 убийства на 100 тыс. населения, в Беларуси — 4,9, Эстонии — 5,2, Украине — 4,8[1].

При этом, на взгляд экс-главы Российского национального бюро Интерпола В. Овчинского, удручающие цифры, приведенные в докладе ООН, не отражают всей трагической ситуации с убийствами в России. Он считает, что исследователи из ООН не знакомы с результатами многолетнего изучения латентных (скрытых, не попавших в статистику) убийств, которое проведено под руководством профессора С. М. Иншакова Научно-исследовательским институтом Академии Генеральной прокуратуры РФ. По данным этого исследования, уровень убийств все прошедшие десятилетия постоянно возрастал и составил в 2009 г. 46,2 тыс.! Только количество заявлений об убийствах, поступивших в правоохранительные органы, составило 45,1 тыс., а количество неопознанных трупов за тот же год — 77,9 тыс., при этом число лиц, пропавших без вести, но так и не найденных, — 48,5 тыс.[2]

Отметим, что, по данным члена Комитета по безопасности Государственной Думы России А. Гурова, в 2009 г. в России количество сотрудников милиции (вместе с внутренними войсками) на 142 млн населения составляло 1 млн 200 тыс. человек. Для сравнения: в США — 750—850 тыс. полицейских на 300 млн населения[3].

---

[1] См.: *Журенков К.* Убойные цифры // Огонек. 2011. 24 окт.

[2] См.: *Овчинский В.* Разошлись в подсчетах // Огонек. 2011. 24 окт.

[3] См.: Почему милиционеры говорят: «Выдайте нам пистолеты, а зарплата не нужна»? : интервью / А. Гуров ; интервьюер В. Баранец // КП. 2009. 11 дек.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

По некоторым оценкам, в современной России на каждые 100 тыс. человек приходится 547 полицейских. По этому показателю Россия занимает лидирующие позиции в Европе, уступая только Беларуси (813 полицейских)[1].

Во-вторых, целесообразно укрепить один из эффективных способов обеспечения законности в сфере государственного и муниципального управления — конфискацию имущества. Дело в том, что под покровом гуманизации и явно по заказу, данный эффективный и традиционный для России вид наказания, был исключен из УК РФ в 2003 г. На практике это привело к тому, что нувориши, в случае необходимости, готовы претерпевать соответствующее уголовное наказание (например, лишение свободы условно), но при этом сохраняют неправедно нажитую собственность.

На парламентских слушаниях в Государственной Думе осенью 2010 г., посвященных борьбе с организованной преступностью, приводились такие цифры: на борьбу с преступностью государством тратилось свыше 674 млрд руб., плюс ущерб стране от преступных посягательств 282 млрд руб., итого — почти триллион рублей! А вот возмещение ущерба посредством конфискованного у преступников равнялось менее 35 млн руб.[2] Эта смехотворная сумма во многом обусловлена тем обстоятельством, что полноценная конфискация имущества преступника, как это прописано в международном праве или исторически столетиями присутствовало в нашей стране до 2003 г., российским законом не предусмотрена. Выходит, что российский закон работает во благо расхитителей и коррупционеров.

6.2. Юридическая ответственность органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц за правонарушения

Проблема правовой ответственности государства, его органов и должностных лиц является в настоящее время одной из острых и актуальных, поскольку особенно важно неукоснительное исполнение законов и других нормативных правовых актов теми, кому доверено их применение — государственными органами и должностными лицами. Большое зло в сфере государственного и муниципального управления — бездеятельность и прямые нарушения законов и подзаконных актов со стороны органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц. Между тем на практике известно множество случаев правонарушений в сфере государственного и муниципального управления и очень редки случаи привлечения к ответственности органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц.

Недопустимо противопоставление 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. Данное требование особенно важно

---

[1] Полиции на подмогу // АиФ (Москва). 2015. 25 фев. (№ 9).

[2] См.: *Гуров А., Маймистов И.* Страшная тайна // ЛГ. 2013. 30 янв. (№ 4).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

для органов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих, призванных проводить в жизнь законы РФ и изданные на их основе подзаконные акты.

Толковый словарь русского языка Д. Н. Ушакова определяет **ответственность** как положение, «при котором лицо, выполняющее какую-нибудь работу, обязано дать полный отчет в своих действиях и принять на себя вину за все могущие возникнуть последствия в исходе порученного дела, выполнении каких-нибудь обязанностей, обязательств»[1]. В контексте ответственности этот словарь содержит понятие «обезличка» как отсутствие всякой ответственности за порученную работу.

Последнее понятие «обезличка» в значительной степени отражает состояние права в сфере государственного и муниципального управления.

В 2013 г. арбитражными судами рассмотрено 68 760 дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при этом 33 462 заявления удовлетворено, что составляет 48,7% от количества рассмотренных дел данной категории.

При таком количестве удовлетворенных судом заявлений об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, практически неизвестно о случаях привлечения к ответственности виновных в нарушении законодательства должностных лиц при осуществлении надзора, не говоря уже о принесении извинений лицам, чьи права были нарушены[2].

Анализ отечественного законодательства свидетельствует о несовершенстве действующей системы ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Поэтому во многих случаях доминирует безответственность[3].

Ю. А. Дмитриев и Ф. Ш. Измайлова отмечают, что «институт ответственности государственных органов относится к числу наименее разработанных в отечественной правовой науке»[4].

Причем «в наименьшей степени механизм юридической ответственности разработан в отношении федеральных органов государственной власти высшего звена: президента, правительства и парламента»[5]. Г. В. Атаманчук считает это ахиллесовой пятой нашего государственного управления, независимо от его формационных особенностей[6].

Так, сегодня наблюдается сужение ответственности Президента России по сравнению с прежней российской Конституцией, которая предусматри-

---

1 *Ушаков Д. Н.* Толковый словарь русского языка. М., 1996.

2 См.: *Синдеева И.* Ответственность органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. 2014. № 5. С. 6, 7.

3 См.: *Бринчук М. М.* Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 56—66.

4 *Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш.* Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. № 4. С. 88.

5 *Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш.* Указ. соч. С. 90.

6 См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2004. С. 156.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вала отрешение его от должности в случае нарушения Конституции, законов страны и данной им присяги.

Обращает на себя внимание и тот факт, что не предусмотрена юридическая ответственность президента за неисполнение своих обязанностей в части гарантирования прав и свобод человека и гражданина, а также за то, что его указами данные права могут быть нарушены.

В. В. Лунеев считает, что «ныне делается все, чтобы преступники из правящей, политической и экономической элиты попадались как можно меньше.

Поэтому к уголовной ответственности привлекаются в основном те, кто совершил примитивное и очевидное деяние; кто не смог замести свои следы; кто не способен квалифицированно самозащищаться; кто не прикрыт депутатской и иной должностной неприкосновенностью; у кого нет защиты наверху; кто плохо понимает презумпцию невиновности; у кого нет оснований блефовать, что его преследуют по политическим мотивам; у кого нет средств на известного адвоката; кто не может внести залог и выйти на свободу до суда для заметания следов; кто не может сфабриковать или добыть компромат на своих преследователей; кто не может просто откупиться от них и т.д. Такая практика серьезно подрывает конституционный принцип "все равны перед законом и судом" и является особо криминогенным обстоятельством.

Коэффициент поражаемости реальной преступностью элитарных групп (как отношение преступников из этих групп к общему числу лиц данных групп) не ниже (или не намного ниже), чем самых неблагополучных слоев населения. А ответственность наступает по-разному. Преступления нищеты, бедности и слабо адаптированных к жизни людей легко попадают в жернова уголовной юстиции, а преступность власти, богатства и интеллекта почти не значится в орбите деятельности правоохранительных органов, хотя именно в этой сфере причиняется колоссальный материальный, физический и моральный вред, рушится вера в демократию, проводимые экономические и политические реформы, подрывается доверие к власти и государству. Сложилась ситуация, давно описанная в литературе: если ты украл булку хлеба — пойдешь в тюрьму, а если железную дорогу — будешь сенатором»[1].

Интерес представляет эволюция института ответственности представительных и исполнительных органов государственной власти в советское время. В период становления Советского государства Совет народных комиссаров и сами народные комиссары в соответствии с Конституцией РСФСР 1925 г. несли ответственность перед представительными органами государственной власти — съездами Советов и Центральным исполнительным комитетом (ЦИК). В этот период даже существовала практика привлечения к коллективной судебной ответственности работников губисполкома, наркомов и других должностных лиц органов исполнительной власти. Однако с укреплением власти исполнительных органов, превраще-

[1] *Лунеев В. В.* Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России. С. 10.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нием их в «высшие исполнительно-распорядительные органы» (по Конституции СССР 1936 г.) такая норма исключается из правовой системы страны. Вопрос об ответственности представительных органов государственной власти на практике в нашей стране не ставился[1].

Юридическая безответственность проявляется всеми субъектами государственного и муниципального управления: органами государственной власти, органами местного самоуправления, народом. В этом отношении серьезнейшей проблемой становится то, что в соответствии с положениями социологии «недобросовестный субъект устанавливает стандарт поведения добросовестного субъекта».

Юридическая безответственность органов государственного и муниципального управления проявляется в разных формах: неисполнении требований Конституции РФ, других нормативных правовых актов органами государственного и муниципального управления, их должностными лицами; необеспечении уполномоченными государственными органами и должностными лицами соблюдения требований законодательства со стороны иных субъектов; безнаказанности. Если ранжировать юридическую безответственность в сфере государственного и муниципального управления, то высший ее уровень — неисполнение положений Конституции РФ органами государственного и муниципального управления, их должностными лицами.

Конституция РФ содержит вполне научно обоснованные нормы по обеспечению конституционных прав граждан. Так, в системе общих положений Конституции РФ особое место занимает ст. 18, на которую в практике государственного и муниципального управления обращается мало внимания. Содержащаяся в этой статье норма совершенно конкретно определяет обязанности каждого из субъектов публичной власти, участвующих в законодательном, исполнительном и судебном процессах: Президента России, обеих палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, судов. Данная статья провозглашает, что права и свободы человека и гражданина являются *непосредственно действующими*. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Из этой важнейшей конституционной нормы применительно к правовому обеспечению государственного и муниципального управления вытекают как минимум две задачи, которые должны быть решены законодательной властью. *Первая* из них касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих эффективный правовой механизм по обеспечению государственного и муниципального управления. *Вторая задача* связана с принятием законов, создающих эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите прав и свобод человека и гражданина.

Однако многие федеральные законы, касающиеся государственного и муниципального управления, десятилетиями не принимаются. Напри-

---

[1] См.: *Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш.* Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти. С. 88.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

мер, федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании», федеральный закон о порядке и сроках применения ст. 133 ТК РФ и др.

Ответственность за такое положение вещей по вопросу правового обеспечения государственного и муниципального управления лежит не только на Государственной Думе РФ. В соответствии со ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту России, Совету Федерации, членам Совета Федерации, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ.

Как справедливо подчеркивает М. М. Бринчук, неисполнение Конституции главой государства и всей системой государственной и муниципальной власти развращает иных субъектов: можно не исполнить и не иметь при этом неблагоприятных последствий[1].

Кроме того, неисполнение уполномоченными государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами требований законодательства также является неисполнением Конституции РФ.

Анализ судебной практики арбитражных судов по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений за 2010—2013 гг., показывает, что в современной России огромное число ненормативных правовых актов, и во многих случаях решения принимаются государственными органами и органами местного самоуправления с нарушением закона. Например, в 2013 г. рассмотрено 108 987 дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, из которых 60 790 заявлений удовлетворено, что составляет 55,8% от количества рассмотренных дел данной категории[2].

В связи с принятием части первой ГК РФ получил развитие новый для российского законодательства институт — **ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц за вред, причиненный их незаконными (противоправными) действиями**. В ст. 16 ГК РФ установлено, что «убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием».

Приведенная норма развивает положения ст. 53 Конституции РФ, в которой провозглашено, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Но если ст. 53 Конституции РФ предполагает возмещение вреда, причиненного только

---

[1] См.: *Бринчук М. М.* Безответственность в современном экологическом праве. С. 59.

[2] См.: *Синдеева И.* Ответственность органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля. С. 6.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

гражданину, то ст. 16 ГК РФ в качестве потерпевших, которые имеют право на возмещение ущерба, называет как граждан, так и юридических лиц, а в качестве причинителей вреда — любые государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Решение проблемы ответственности государственных органов и должностных лиц получило правовое закрепление не только в Конституции РФ и ГК РФ, но и во многих федеральных законах, регулирующих деятельность отдельных государственных органов. Например, ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет порядок наложения дисциплинарной ответственности на государственных служащих. Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» регулирует ответственность сотрудников федеральных органов государственной охраны. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» регулирует ответственность органов государственной власти субъектов Федерации. Статья 35 Налогового кодекса Российской Федерации регулирует ответственность налоговых органов и их должностных лиц.

Согласно ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, возмещается за счет казны РФ, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта РФ или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, предусмотренном законом.

В соответствии со ст. 1071 ГК РФ в случаях, когда причиненный государством вред подлежит возмещению за счет казны РФ, казны субъекта Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы.

Указание на возмещение вреда за счет казны важно, поскольку понятием «казна» охватывается все нераспределенное имущество государства, что шире финансовых средств, понимаемых как «бюджет» и утверждаемых федеральным законом. Однако п. 5 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) предусматривает, что выплата средств по исполнительным листам производится за счет казны РФ из средств федерального бюджета. Таким образом, БК РФ подрывает разграничение «бюджета» и «казны», проведенное в ГК РФ, и делает практически невозможным взыскание средств, если они не утверждены законом о федеральном бюджете на текущий год. Нехватка бюджетных средств часто становится аргументом финансовых органов в споре об исполнении решений судов, обязывающих государство произвести выплаты в пользу истца.

Целесообразность возложения обязанности по возмещению вреда за счет казны обусловлена и тем, что незаконная деятельность органов дознания, следствия, прокуратуры и суда рассматривается как нарушение

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

государством своей обязанности по охране прав, свобод и законных интересов граждан, необеспечение им законного функционирования указанных органов. В связи с этим, как отмечает В. А. Тархов, *каждая правовая обязанность непременно должна быть подкреплена юридической ответственностью*. Без этого обязанность утрачивает характер необходимости определенного поведения, т.е. юридический характер[1].

В научной литературе также отмечается, что возложение ответственности за вред на государство объясняется в том числе и тем, что:

1) государство располагает бóльшими возможностями, чем любой другой орган, по восстановлению потерпевшему его прежнего состояния, особенно в случаях, когда такое восстановление выходит за рамки выплаты денежного возмещения (восстановление жилищных, трудовых, пенсионных и других прав);

2) в результате тесного переплетения деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, которой может быть причинен вред, бывает трудно определить конкретное виновное звено в цепи этой деятельности[2].

По оценке В. В. Лунеева, ежегодно около 7 млн реально пострадавших от латентных преступлений добропорядочных граждан не получают никакой правовой помощи от государства. И это не беспокоит не только государство, но и правозащитников[3].

Заслуживает внимания опыт ряда зарубежных стран, в которых уже давно создана и успешно функционирует правовая база, а также существует обширная судебная практика в сфере возмещения государством вреда, причиненного органами публичной власти (их должностными лицами). Так, в США главным нормативным актом, регулирующим вопросы имущественной ответственности федеральной казны за вред, причиненный государственными органами, является федеральный закон о претензиях из причинения вреда от 2 августа 1946 г. В Великобритании принцип ответственности государства за ущерб, причиненный его служащими, установлен законом об исках к короне 1947 г. Во Франции нормы об ответственности государства закреплены в Гражданском кодексе Франции, однако данный институт в большей степени основан на результатах судебной практики.

Названные правовые акты детально регламентируют порядок возмещения государством вреда, причиненного его органами и служащими:

1) указывают основания ответственности государства;

2) определяют случаи, когда ответственность государственной казны исключается;

3) закрепляют право предъявления к виновному служащему регрессного иска.

В Болгарии и Чехии существует шкала совокупной ответственности государства перед гражданином за то, что оно не оказалось рядом во время преступления. В Германии государство немедленно выплачивает компен-

---

[1] См.: *Тархов В. А.* О юридической ответственности. Саратов, 1978. С. 14.

[2] См.: *Ярошенко К. Б.* Возмещение вреда, причиненного гражданам действиями должностных лиц // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 138.

[3] См.: *Лунеев В. В.* Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России. С. 16.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

сацию, как только человек признается потерпевшим. В ряде стран государство хоронит за свой счет, если человек стал жертвой преступления. Для формирования фонда, из которого выплачивается компенсация потерпевшему, в Англии ввели даже штраф-налог на любое правонарушение[1].

Свои особенности имеет **ответственность Правительства РФ**. Например, она может наступить без наличия в действиях Правительства РФ состава правонарушения, а вследствие неэффективности его деятельности, расхождения взглядов на проведение политического курса. Более того, Е. С. Шугрина обращает внимание на то, что Президент России может принять решение об отставке Правительства РФ «в любое время и по любым основаниям; отставка может быть не связана с результатами деятельности правительства»[2].

В любом случае окончательное решение по вопросу отставки правительства принимает Президент России. Он вправе либо объявить об отставке правительства, либо распустить Государственную Думу. Получается, что, выражая недоверие правительству, Государственная Дума ставит под сомнение свое собственное существование.

Следует также обратить внимание на то, что отсутствие ясности в основаниях ответственности федеральных органов исполнительной власти вызывает ряд негативных последствий в социально-экономической и финансово-бюджетной сфере. В связи с этим актуально звучат некоторые выводы Совета Федерации Федерального Собрания РФ, зафиксированные в его постановлении от 04.09.1998 № 403-СФ «О социально-экономической ситуации в стране»: «Важнейшие причины углубления кризисных тенденций связаны с провалами в финансово-бюджетной политике Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, допускавших систематические нарушения законодательства Российской Федерации, национальных интересов страны...

Длительное невыполнение Правительством Российской Федерации своих конституционных обязанностей по созданию условий для социально-экономического развития страны стало возможным вследствие несовершенства конституционного устройства государственной власти Российской Федерации, отсутствия закрепленной законом ответственности федеральных органов исполнительной власти».

В научной литературе весьма неоднозначно оценивается конституционность закрепления в федеральном законодательстве такой санкции, как отстранение от должности высшего должностного лица субъекта РФ по указу Президента России. По мнению А. С. Сучилина, «Президент Российской Федерации по своей сути наделен судебными полномочиями при решении этого вопроса, что, в свою очередь, не исключает элементов волюнтаризма»[3].

---

[1] См.: *Асламова Д.* Здесь судят Родину.

[2] *Шугрина Е. С.* Ответственность Правительства Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 33.

[3] *Сучилин А. С.* Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации: государственно-правовые вопросы. М. : Юриспруденция, 2003. С. 79.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Он считает, что только суд правомочен принимать подобные решения и что наделение федеральным законом Президента России не свойственными его конституционному статусу квазисудебными полномочиями не согласуется с нормами Конституции РФ. Кроме того, при этом не учитывается конституционно-правовой статус субъектов Федерации как государственных образований[1]. Более того, подобная практика противоречит конституционному принципу разделения властей и равенства граждан перед законом и судом.

На взгляд А. О. Рыбалова, «формулировки положений главы 59 ГК РФ в части, относящейся к ответственности государства (или муниципального образования), далеки от совершенства. На первый взгляд может показаться, что эти огрехи носят лишь лингвистический, непринципиальный характер, но это не так. Перед нами как раз тот случай, когда неточные формулировки законов приводят к искажению его смысла на практике, к серьезным проблемам в правоприменении»[2].

Как и все граждане, государственные гражданские служащие, совершившие уголовное преступление, гражданское правонарушение или административный проступок вне службы, подвергаются соответствующим мерам наказания в общеправовом порядке. В то же время гражданские служащие совершают правонарушения и проступки, которые непосредственно связаны с государственной службой, с невыполнением или ненадлежащим выполнением своих служебных обязанностей. Такие правонарушения характеризуются повышенной опасностью, поскольку затрагивают непосредственно интересы государства, правопорядок, права и свободы граждан, а потому должны сопровождаться повышенной юридической ответственностью.

Правовая (юридическая) ответственность гражданского служащего представляет собой сложное многоаспектное явление и наступает за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и несоблюдение служебной дисциплины, за нарушение законности и правопорядка, прав и свобод человека и гражданина и по иным установленным законодательством основаниям[3].

В зависимости от вида и серьезности правонарушения, степени вины и обстоятельств, при которых служебные обязанности были нарушены, к гражданским служащим могут применяться следующие *виды юридической ответственности*:

1) дисциплинарная;
2) уголовная;
3) административная;
4) гражданско-правовая.

По мнению некоторых специалистов, требуется дисциплинарный кодекс, регулирующий ответственность всех основных субъектов отноше-

---

[1] *Сучилин А. С.* Указ. соч. С. 79.

[2] *Рыбалов А. О.* Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда РФ // Закон. 2013. № 12. С. 108.

[3] См.: Государственная гражданская служба : учебник / под ред. В. Г. Игнатова. М., 2005. С. 399.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ний государственной службы[1]. В нем могут быть установлены критерии оценки и основания ответственности, определены процедуры, необходимые для реализации данного института.

Более того, предлагается ввести ответственность не только по принципу вины в деятельности государственных служащих (доказанность коррумпированности, взяточничества и т.п.), но и за результат этой деятельности, либо полученный противоправным путем, либо приносящий общественный вред, и за последствия действий, нарушающих состояние государственной и общественной безопасности[2].

Так, в Генеральной прокуратуре РФ создано подразделение по надзору за исполнением законов о государственной и муниципальной службе. В ходе масштабной проверки, проведенной этим ведомством, было выявлено свыше 41 тыс. нарушений требований законодательства о государственной службе в части декларирования доходов, имущества и представления сведений об обязательствах имущественного характера. К дисциплинарной же ответственности привлечено около 6 тыс. виновных лиц, что составляет 14,6% от общего числа выявленных правонарушений[3]. Возникает вопрос: почему в таком случае 85,4% служащих избежали реальной ответственности?

Правда, в последние годы наблюдается рост численности государственных и муниципальных служащих, привлекаемых к дисциплинарной и административной ответственности. Так, по требованиям прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено около 82 тыс. муниципальных служащих, к административной — более 11 тыс[4].

Основным видом ответственности государственных служащих является ***дисциплинарная ответственность*** (за совершение должностного проступка), поскольку соблюдение трудовой (служебной) дисциплины и укрепление государственной дисциплины — одни из важнейших обязанностей служащих[5].

Основанием дисциплинарной ответственности является совершение гражданским служащим дисциплинарного проступка.

Статьей 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

— замечание;

— выговор;

---

1 См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подгот. гос. служащих. М. : Статут, 1999. С. 487.

2 См.: О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации / И. Л. Бачило, Н. С. Мелюхин, Н. Г. Салищева [и др.] // Государство и право. 1996. № 8. С. 25.

3 См.: *Малько А. В.* Дисциплина и политика // Право и политика. 2011. № 3.

4 См.: *Паламарчук А. В.* Особенности прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления. С. 32.

5 См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право. М. : Бек, 1996. С. 420—421.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

— предупреждение о неполном должностном соответствии;

— увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подпунктами «а» — «г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Представитель нанимателя вправе, но не обязан, привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Он может ограничиться устным замечанием, анализом допущенных нарушений должностного регламента, беседой и т.п.

Статья 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка. Порядок проведения служебной проверки устанавливается ст. 59 указанного федерального закона.

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Дисциплинарная ответственность применяется в случаях, когда между субъектами есть отношения, связанные с прямой подчиненностью по государственной гражданской службе. Дисциплинарные взыскания налагаются на гражданского служащего не всяким должностным лицом, а только представителем нанимателя, имеющим право назначать на должность гражданской службы. Это связано с правом представителя нанимателя увольнять с замещаемой должности гражданской службы.

Как граждане Российской Федерации гражданские служащие, виновные в совершении конкретного преступления, могут быть подвергнуты ***уголовному наказанию*** по приговору суда. В то же время гражданские служащие могут быть подвергнуты уголовному наказанию за деяния, совершенные ими как должностными лицами, если нарушение ими служебных обязанностей является уголовно наказуемым. При этом речь идет и о деяниях, которые могут совершать недолжностные лица. Однако должностные лица за те же самые деяния подлежат более строгому уголовному наказанию. Это могут быть, например, преступления против свободы, чести и достоинства личности на службе (ст. 126—128.1 УК РФ).

Прямое отношение к уголовной ответственности гражданских служащих имеет такой вид уголовного наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которое в соответствии со ст. 47 УК РФ состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, устанавливаемое на срок от одного года до пяти лет в качестве основного наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания.

В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до 20 лет в качестве дополнительного вида наказания.

Составы уголовных преступлений, непосредственно зависящих от юридического статуса гражданского служащего, закреплены в гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (ст. 285—293). К ним, в частности, относятся:

1) злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285);

2) превышение должностных полномочий (ст. 286);

3) отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287);

4) присвоение полномочий должностного лица (ст. 288);

5) незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289);

6) получение взятки (ст. 290);

7) дача взятки (ст. 291);

8) служебный подлог (ст. 292);

9) халатность (ст. 293).

Интерес представляет статистика судимостей за коррупционные преступления в 2013 г., приведенная в докладе Председателя Верховного Суда РФ. За взятки в сумме до 10 тыс. руб. осуждены 77% лиц, от 10 до 50 тыс. руб. — 13,8% лиц, а свыше 1 млн руб. — менее 1% лиц. Наибольшее число осужденных за получение взятки — это государственные

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и муниципальные служащие. Их доля составляет 50%. Доля работников сферы здравоохранения и социального обеспечения — 29% от общего числа осужденных, работников сферы образования — 10,5%, службы исполнения наказаний — 6,3%[1].

Помимо указанных в гл. 30 УК РФ составов государственные служащие могут быть привлечены к уголовной ответственности и за такие виды преступлений, как:

1) отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140);

2) воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (ст. 149);

3) воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169);

4) регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом (ст. 170);

5) провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304) и некоторые другие.

Уголовная ответственность применяется к гражданским служащим только по приговору суда.

Заслуживает внимание предложение С. Глазьева о поправках в УК РФ, которые вводят прямую персональную ответственность чиновников за нарушение законов[2]. Однако эти поправки пока не получают поддержку большинства депутатов.

За административные правонарушения, не связанные с выполнением служебных обязанностей, гражданские служащие несут ***административную ответственность*** на общих основаниях и по общим правилам, установленным КоАП РФ. За некоторые административные правонарушения к административной ответственности привлекаются только определенные категории государственных служащих, если нарушение ими должностных обязанностей определяется как административное правонарушение.

Речь идет о должностных лицах, в служебные обязанности которых входит выполнение определенных правил (требований). Согласно ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

---

[1] См.: Председатели верховных судов республик, краевых, областных, окружных (флотских) военных и равных им судов подвели итоги работы за 2013 год. С. 5.

[2] См.: Высокий уровень коррупции препятствует нормальному развитию государства // НГ-Политэкономия. 2001. 8 мая.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 9.22, 13.25, 14.24, 14.25, 14.55, 14.56, 14.61, 15.17—15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.26.1, 15.26.2, 15.29—15.31, 15.37, 15.38, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАп РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, физические лица, являющиеся учредителями (участниками) юридических лиц, руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов организаций, являющихся учредителями юридических лиц, несут административную ответственность как должностные лица.

Субъектами административных правонарушений могут быть не только должностные лица, но и гражданские служащие, не являющиеся должностными лицами. К таким административным правонарушениям относятся самоуправство, злоупотребление властью и использование служебного положения в корыстных либо ложно понятых государственных интересах и т.д.

Ю. Н. Старилов выделяет как минимум *четыре важнейших условия*, при которых для должностных лиц государственной службы может наступить административная ответственность:

1) совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных административных правил или правил поведения;

2) издание приказов (распоряжений) и указаний, которые нарушают положения установленных общеобязательных правил, т.е. не соответствуют им;

3) невыполнение присущих им обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных в нормативных актах общеобязательных правил поведения или административных процедур;

4) соблюдение установленных правил входит в круг должностных обязанностей и фиксируется в соответствующих должностных инструкциях[1].

Административная ответственность государственных служащих — это меры воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы и не преследуемые в дисциплинарном или уголовном порядке[2]. Из установленных видов административных наказаний к должностным лицам могут применяться лишь три: предупреждение, административный штраф, дисквалификация.

---

[1] См.: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 2. М. : Норма, 2002. С. 85.

[2] См.: Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юристъ, 2000. С. 228.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Наложение административных взысканий осуществляется специальными органами исполнительной власти и в некоторых случаях судами (судьями).

Предупреждение выносится в письменной форме.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для должностных лиц в размере, не превышающем 50 тыс. руб., а в случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, — свыше 50 тыс. и до 1 млн руб.

Статья 3.11 КоАП РФ устанавливает возможные сроки *дисквалификации*, назначаемые судьей, — от шести месяцев до трех лет. Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Гражданско-правовая ответственность гражданского служащего наступает за вред, причиненный имуществу государственного органа или третьего лица вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей (должностного проступка). Она выражается в том, что государственный служащий, причинивший имущественный вред, обязан возместить его. Он не освобождается от обязанности возместить имущественный вред и после прекращения государственной службы.

Обязанность гражданского служащего возместить причиненный материальный ущерб существует только в отношении государственного органа. Если же вред причинен имуществу гражданина или юридического лица по вине государственного служащего при исполнении им должностных обязанностей и иск о возмещении предъявлен, то в соответствии со ст. 1069 ГК РФ государственный орган обязан вмешаться и взять на себя ответственность за допущенные государственным служащим неправомерные действия или бездействие[1].

В соответствии с ч. 3.1 ст. 1081 ГК РФ Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным ст. 1069 и 1070 ГК РФ, а также по решениям Европейского суда по правам человека имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

Статьи 1099 и 1100 ГК РФ устанавливают порядок компенсации также морального вреда, причиненного гражданину в результате действий (бездействия) государственного служащего, в случаях, прямо предусмотренных законом, в том числе, когда:

1) вред причинен жизни и здоровью гражданина источником повышенной опасности;

---

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. С постатейным приложением материалов практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ. М., 1999. С. 843.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

2) вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного наказания в виде ареста;

3) вред причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию.

В отношении пострадавших государственный орган несет ответственность непосредственно своими бюджетными средствами, однако при недостаточности таких средств субсидиарную ответственность несут Российская Федерация или субъект РФ как собственник, финансирующий соответствующий государственный орган. Согласно п. 1 ст. 399 ГК РФ субсидиарная ответственность может быть наложена на лицо в соответствии с законом, иными правовыми актами или условиями обязательства.

Однако материальная ответственность государства не исключает материальной ответственности гражданских служащих в порядке регресса, т.е. в виде возмещения государственному органу или казне по их требованию выплаченных пострадавшему сумм.

На гражданских служащих, привлекаемых к материальной ответственности за имущественный вред, причиненный государственному органу при исполнении должностных обязанностей, распространяется действие норм трудового законодательства о материальной ответственности работников, содержащихся в гл. 39 «Материальная ответственность работника» (ст. 238—250) ТК РФ.

Гражданские служащие в большинстве случаев несут *ограниченную материальную ответственность*. Пределом ограниченной материальной ответственности является причиненный ущерб не свыше среднего месячного денежного содержания гражданского служащего. Привлечение гражданского служащего к полной материальной ответственности производится лишь в случаях, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами.

Порядок взыскания ущерба закреплен в ст. 248 ТК РФ, согласно которой взыскание с виновного гражданского служащего суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного денежного содержания, производится по распоряжению представителя нанимателя. Распоряжение представителя нанимателя может быть принято не позднее одного месяца со дня окончательного установления причиненного ущерба.

Если месячный срок истек или гражданский служащий не согласен добровольно возместить причиненный ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащего взысканию, превышает его месячный заработок, то взыскание осуществляется в судебном порядке.

Некоторые специалисты отмечают фактическую невозможность юридического лица получить возмещение вреда, причиненного ему незаконными действиями органов государственной власти или их должностными лицами[1]. Как известно, ст. 53 Конституции РФ такое право на возмещение

---

[1] См.: *Морозова Л. А.* Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. С. 23.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами, закреплено за каждым. Однако несовершенство действующего законодательства и судебной практики ведет к тому, что это конституционное право во многих случаях не может быть реализовано.

Некоторые исследователи выдвигают еще один вид ответственности — ***конституционную ответственность***. В отличие от представленных выше типов юридической ответственности, нормы конституционной ответственности, так же как и процедуры применения ее мер, в явном виде не прописаны в каких-либо актах.

Ю. А. Дмитриев и Ф. Ш. Измайлова считают, что «в условиях современной России, где в последние годы принимались неэффективные решения, касающиеся многих сфер жизни общества, остро стоит проблема определения круга государственных органов и должностных лиц, которые должны нести ответственность, связанную не с конкретными противоправными деяниями и предусмотренную уголовным, административным, гражданским или трудовым законодательством, а в соответствии с нормами конституционного права». На их взгляд, «круг органов и лиц, принимающих решения от имени государства не так уж и велик. По сути дела, речь может идти о конституционной ответственности высших должностных лиц федеральных и региональных органов государственной власти (главах государств и главах администраций) и депутатах парламентов этих уровней»[1].

В. Д. Граждан считает, что должностные лица государственной гражданской службы также становятся субъектами конституционной ответственности, если их деяния (действия либо бездействие) нарушают нормы Конституции РФ, а также если они не исполняют свои конституционные обязанности или же злоупотребляют своими правами[2].

Несмотря на недостаточную разработанность и пробелы в законодательстве, не позволяющие говорить о полноценном виде конституционной ответственности, можно отметить это относительно самостоятельное направление ответственности гражданских служащих. Так, например, в случае отставки Правительства РФ (при негативной оценке его деятельности Президентом России) или же освобождении от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти зачастую увольняются и ответственные должностные лица аппарата Правительства РФ, и заместители федеральных министров и иные гражданские служащие, замещающие высшие государственные должности на службе в этих федеральных структурах.

Ю. А. Дмитриев и Ф. Ш. Измайлова отмечают, что «конституционная ответственность теряет практический смысл, если в стране отсутствует система контроля за деятельностью государственных органов, которая также включает свой круг средств, приемов и методов»[3].

---

[1] *Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш.* Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти. № 4. С. 89.

[2] См.: *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. М. : КноРус, 2007.

[3] *Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш.* Указ. соч. С. 90.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

При этом «проблемой остается безответственность ряда государственных служащих, порожденная неконкретностью определения их обязанностей. Нередко обязанности государственных служащих нацелены на достижение каких-то промежуточных, но не конечных результатов деятельности того или иного государственного органа»[1].

Кроме того, пока находится в тени проблема ответственности органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц за бездействие. Под «бездействием» понимается невыполнение этими органами и их должностными лицами возложенных на них обязанностей, неосуществление тех действий, которые они в соответствии с законом или иным нормативным актом обязаны были совершить.

В заключение считаем уместным поставить вопрос ***о нормативном закреплении политической и нравственной ответственности за результаты деятельности*** в сфере государственного и муниципального управления. Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, «часто она не зафиксирована нормативно, в результате чего создается впечатление, что ее вроде бы и нет. Скажем, пообещали одно, получилось — другое, хотели достичь этого, а достигли — другого. Всегда можно, мол, оправдаться объективными и субъективными обстоятельствами, которые независимы от воли “управляющих”.

Но, как показывает опыт быстро летящих лет, вопросы политической ответственности за дела, совершаемые на политических и иных государственных должностях, до сих пор даже не встали в повестку дня общественной мысли страны...

Еще острее стоит вопрос о нравственной ответственности в государственном управлении. Ведь что порой происходит: должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, обладая возможностями властного влияния на сознание, поведение и деятельность людей, сами игнорируют нормы морали, а часто, прикрываясь иммунитетом власти, уходят от любых видов ответственности»[2].

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте основные типы государственного контроля.
2. На какие этапы распадается процесс государственного контроля?
3. Назовите особенности общественного контроля за деятельностью органов государственного и муниципального управления.
4. Дайте анализ причин массового нарушения законодательства органами государственного и муниципального управления.
5. Назовите виды юридической ответственности государственных гражданских служащих.
6. Каковы правовые методы и способы укрепления отношений дисциплины и ответственности в государственном и муниципальном управлении?
7. Что вы думаете относительно имеющегося утверждения: «в России чиновники безответственны»?

---

[1] *Адамович А.* Реформирование системы государственной службы Российской Федерации. С. 82.

[2] *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. С. 419—420.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Задачи

1. Ознакомьтесь с докладом Министерства экономического развития РФ «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (М., 2013).

Задание:

Проведите анализ данного документа.

2. По результатам аттестации начальник общего отдела областной Думы был переведен на должность главного специалиста этого же отдела. Начальник общего отдела возражал против перевода, указав, что перевод возможен только с его согласия, а он его не давал. Председатель областной Думы обосновал свое решение законом субъекта РФ, где устанавливалось, что в случае признания аттестационной комиссией государственного служащего не соответствующим занимаемой должности он может быть понижен в должности.

Задание:

Дайте правовую оценку действиям начальника общего отдела и председателя областной Думы.

3. Один из руководителей субъектов РФ заявил: «Я чиновникам говорю: пожалуйста, пользуйтесь своим положением, создавайте свой бизнес. Есть интересные инвестиционные предложения, одобренные мною и правительством. Если чиновник умный — возьмет свата, брата, прикрепит к предприятию (это же инвестиционный проект) и будет иметь там свою долю. Ничего плохого в этом нет. Главное — не воруй из бюджета. Вот мы сейчас строим заводы, цеха, их необходимо акционировать, продать в частные руки. Приходи ко мне, возьми кредит, я поговорю о минимальном проценте в банке, выкупи и работай, через три года все вернешь. Я же не ставлю людей в жесткие условия, что ничего нельзя. И многие теперь стали думать в этом направлении».

Задание:

Проведите анализ указанного выше заявления в контексте законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, стратегии борьбы с коррупцией.

4. Разработайте проект федерального закона «О порядке отбора, оценки и привлечения к юридической ответственности представителей высшего эшелона государственной власти».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 7
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- принципы взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества;

уметь

- оперировать понятиями «гражданское общество», «институты гражданского общества», «субъекты гражданского общества»;
- анализировать основные проблемы взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества;

владеть

- навыками применения основных принципов взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества.

7.1. Правовое обеспечение диалога органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества

На современном этапе развития России заметно стремление науки, общественных и государственных институтов к нахождению гармонии в отношениях «личность, общество и государство». Представляется, что эта гармония может быть достигнута между материально свободной, духовно зрелой и развитой в правовом отношении личностью, сильным и справедливым государством, разумным и активным гражданским обществом.

При этом автор исходит из того, что гражданское общество в России — это объективная реальность, с которой органы государственной власти и местного самоуправления обязаны считаться и вести диалог. Как известно, гражданское общество первично, без него не может возникнуть и нормально функционировать государство. Общество создает государство в целях обеспечения общих интересов. Оно же (общество) регулирует деятельность органов государственного и муниципального управления. В свою очередь, над гражданским обществом как самостоятельным союзом, представляющим совокупность частных отношений, воздвигается государство как представитель целого, которому вверяется охранение общего закона[1].

[1] См.: *Чичерин Б. Н.* Философия права. СПб. : Наука, 1998. С. 223—224.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В своих размышлениях о взаимодействии органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества автор в известной степени приходит в противоречие с утверждением Г. В. Ф. Гегеля, отмечавшего, что развитие гражданского общества наступает позднее, чем развитие государства[1]. Видимо, в данном утверждении классик придерживался мысли, что государство первично, а общество вторично.

Гражданское общество — это сфера проявления интересов и взглядов индивидов и добровольно сформировавшихся объединений граждан, которые должны быть защищены от неправомерного вмешательства со стороны государства. Как правило, гражданское общество ассоциируется с многопартийностью, парламентаризмом, гражданскими, политическими, социально-экономическими правами граждан, свободой личности, правовым государством. Один из главных признаков гражданского общества — возможность реализовать свои многообразные потребности и интересы помимо институтов государственной бюрократии. Социальную основу гражданского общества составляет «средний класс» — интеллигенция, высококвалифицированные рабочие, фермеры, государственные служащие и др.

Среди институтов гражданского общества особую роль играет сеть некоммерческих организаций. Их цели и способы деятельности существенно различаются. При этом они охватывают широкий диапазон интересов. Например, одни занимаются проведением кампаний протеста, гражданского неповиновения, демонстраций, маршей несогласных; вторые стремятся не только воздействовать на политическую систему, но и изменить ее, а радикальные национал-социалисты призывают к тактике прямого действия; третьи прибегают даже к терроризму[2].

Основной субъект гражданского общества — гражданин с его правами, свободами и законными интересами. Именно граждане составляют основу современного понимания гражданского общества и нашли свое отражение, например, в теории общественного договора. Содержание этой теории состоит в том, что от природы люди равны и нет естественных оснований для деления их на группы и сословия для специальных властных полномочий. Именно народ как совокупность граждан, осознающих свои цели, права и свободы, является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти. Органы государственной власти обязаны подчиняться законам, являющимся выражением воли всего общества. В случаях нарушения условий общественного договора органами государственной власти народ вправе и обязан бороться за свои политические права. Общественный договор отражает признание всеми его участниками общих правил общежития, которые должны выполняться.

Демократизация государственного и муниципального управления является классическим шагом на пути к автономии гражданского общества от государственного аппарата, поиска рациональных форм диалога институтов гражданского общества с органами государственного и муни-

---

[1] См.: *Гегель Г. В. Ф.* Философия права : пер. с нем. М. : Мысль, 1990. С. 228.

[2] См.: *Михеев В., Иванова А.* Институционализация диалога власти и общества: реалии и перспективы // Государственная служба. 2012. № 3. С. 71—72.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ципального управления. Подтверждением данного положения является то, что самые различные течения общественной мысли доказывают невозможность демократии, если гражданское общество неавтономно по отношению к государственному аппарату, если оно воспринимается только как объект воздействия со стороны органов государственной и муниципальной власти.

Однако гражданское общество не следует трактовать как антипод государства. Дело в том, что гражданское общество и государство — это теснейшим образом объективно взаимосвязанные и взаимозависимые социальные и политико-правовые институты, своего рода тандем, где ведущая роль в идеале должна принадлежать гражданскому обществу, создавшему государство ради обеспечения общих интересов.

В отличие от Запада в истории России становление и развитие гражданского общества испытывало и продолжает испытывать серьезное давление со стороны государства. Как отмечал еще Б. Н. Чичерин: «Государство было исходною точкою всего общественного развития России с XV века. Возникшее на развалинах средневековых учреждений, оно нашло вокруг себя чистое поле; не было мелких союзов, крепких и замкнутых; отдельные личности, бродящие с места на место и занятые исключительно своими частными интересами, одни противостояли новому общественному развитию. Главной задачей сделалось устройство государства, которое организовывалось сверху, а не снизу: нужно было устроить общий союз, а частные должны были служить ему орудием»[1].

Автор настоящего учебника разделяет мнение и тех, кто считает, что «государство является необходимым фактором создания и самого факта существования гражданского общества. Если не будет силы и государственной воли (принуждения) в определенных вопросах общественной жизни — все скатится к беспорядкам и хаосу. Не в последнюю очередь это касается гражданского общества, саморегулируемой системы, нуждающейся в постоянном контроле со стороны государства»[2].

Поскольку гражданское общество и государство друг от друга неотделимы, то первостепенное значение имеют правила взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти. Речь идет о том, чтобы формализовать в нормах права, предпочтительно в законе, принципы и формы взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества. Причем эти правила должны допускать и давление со стороны гражданского общества на органы государственного и муниципального управления в целях защиты народа от произвола государственной бюрократии.

Можно констатировать, что в настоящее время в России созданы конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственного

---

[1] Цит. по: *Приленский В. И.* Опыт исследования мировоззрения ранних русских либералов. М., 1995. С. 244—245.

[2] *Грудцына Л. Ю.* Философско-правовая концепция гражданского общества как самоорганизующейся социальной системы: от Гегеля до наших дней // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 394.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и муниципального управления с институтами гражданского общества. Так, в ст. 13 Конституции РФ закреплено право граждан создавать общественные объединения, в том числе политические партии и общественные движения. Кроме того, приняты федеральные законы: от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и др.

Минюстом России одобрена концепция взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

При этом многие исследователи обращают внимание на отсутствие в Конституции РФ раздела, касающегося гражданского общества и принципов его взаимодействия с органами государственного и муниципального управления.

Диалог органов государственной власти и институтов гражданского общества во многом зависит от их противоречивых устремлений. Как известно, правящая партия и ее лидеры заинтересованы в увеличении сроков своего нахождения у власти и в институциональных преобразованиях, которые должны соответствовать их интересам. В свою очередь, ряд институтов гражданского общества пытается изменить государственную власть в интересах народа.

Представляется, что взаимодействие органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества должно базироваться на ***двух ключевых принципах***, закрепленных в праве: во-первых, принципе служения государственных и муниципальных служащих народу; во-вторых, ответственности народа за состояние и развитие институтов государства.

На практике лишь немногие государственные служащие воспринимают себя в качестве «слуг народа». Большинство из них предпочитают служить другим субъектам. Исследования, проведенные Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте России, свидетельствуют, что единая государственная корпорация государственных служащих фактически разбита на разрозненно действующие аппараты, входящие в так называемые команды по обслуживанию разного рода начальников. Так, «слугами государства» считают себя порядка 38,2%; «слугами руководителей различных органов власти или подразделений» — 30,6%; «служат себе» — 11%[1].

Мы не разделяем позиции тех, кто считает, что лишь президент и парламентарии, получающие свои властные полномочия непосредственно от народа, «с полным на то основанием могут быть названы слугами народа, которые несут перед ним политическую ответственность за положение дел в стране, в том числе за состояние дел в системе государственной службы».

---

[1] См.: *Бойков В. Э.* Государственная служба: взгляд изнутри и извне (социологический анализ) // Социология власти. 2003. № 1. С. 21.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Административная власть «несет ответственность перед конституционными органами власти, чью деятельность призвана обеспечивать»[1].

На наш взгляд, не только политические, но и административные чиновники обязаны служить народу, обеспечивать его права, свободы и законные интересы. Именно такая правовая позиция закреплена в ст. 2 Конституции РФ, определившей, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Что касается второго принципа взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества, то здесь автор придерживается следующего соображения. Граждане обязаны проявлять интерес к государственным делам, заботиться о сохранении и совершенствовании институтов государства и права, уметь сочетать личный интерес с интересом государственным, при ведущей роли последнего в определенных условиях (например, в состоянии войны). Если же граждане игнорируют данную обязанность, то государство становится слабым, авторитарным, нередко зависимым от других государств. Все ссылки на материальную нищету народа — это, как правило, отговорки для того, чтобы ничего не делать для преобразования институтов государства и права в лучшую и светлую сторону.

Протестные акции в декабре 2011 г. показали, что гражданское общество России поднялось на новую ступень своего развития. Одновременно они показали, что от органов государственной власти требуется не только способность к диалогу, но и готовность поделиться властью.

При этом, как справедливо отмечает А. А. Гришковец, «нормальное взаимодействие власти и общества — необходимое условие политической стабильности и процветания каждой страны, потому что коренные вопросы ее развития, как правило, государство не в состоянии решить без поддержки общества, а общество не может решить без поддержки власти. Успешными бывают лишь совместные усилия»[2].

Некоторые авторы обращают внимание на то, что «в современной России во взаимоотношениях власти и общества преобладает тип диалога формальных и неформальных институтов, при котором доминирует навязывание решений “сверху”. Кроме того, в сферу государственного управления вторгаются сетевые, клиентельские и криминальные структуры. В этом случае деятельность формальных институтов вступает в противоречие с регламентом, а нередко подменяется неформальными структурами. Центры принятия решений перемещаются из официальных в неофициальные институты. В результате страдает качество институциональной среды и ее воздействующее влияние на содержание самого диалога власти и общества»[3].

Государство обязано создавать условия для формирования и активизации институтов гражданского общества. Это необходимо делать и в связи

---

[1] *Гришковец А. А.* Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 28.

[2] Там же. С. 24.

[3] *Михеев В., Иванова А.* Институционализация диалога власти и общества: реалии и перспективы. С. 72.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

с тем, что в последние десятилетия наблюдается тенденция к тому, что общество «фрагментизируется» и превращается в толпу одиночек. Но без развитых институтов гражданского общества государство не может быть демократическим.

С. Кара-Мурза считает, что «главным следствием реформы 1990-х годов стали дезинтеграция, распад российского общества. Образовались расколы "вертикальные" — например, между региональными общностями, и "горизонтальные" — внутри общностей, классов и социальных групп. Маховик был раскручен в целях демонтажа советского общества, но остановить его не удалось до сих пор.

Раскол за расколом терзает российское общество. Первый раскол — между бедными и богатыми. Второй раскол — мировоззренческий. Третий раскол — этнокультурный. Четвертый раскол — между поколениями»[1].

В условиях социального раскола активность институтов гражданского общества крайне затруднена. О. Е. Кутафин обращает внимание на следующий аспект взаимодействия гражданского общества и государства: «Главное для демократии то, что у нас должно быть гражданское общество, активно участвующее в государстве и политической жизни. Не просто как наблюдатели... Если мы будем относиться к нашим политикам так снисходительно, как мы относимся к ним сейчас, то мы никогда ничего не добьемся»[2]. Представляется, что в первую очередь снисходительность необходимо преодолеть в отношении высших эшелонов власти.

С. А. Денисов справедливо отмечает, что спецификой Российского государства всегда было то, что оно господствовало над обществом, вырабатывало удобную для государственной бюрократии идеологию, оправдывающую ее господство, и навязывало ее обществу. Интеллектуальные элиты, формирующиеся в обществе, либо ставились на службу государству, либо уничтожались. Обществу не позволялось вырабатывать собственную идеологию, в том числе правовую[3].

Нельзя не согласиться и с теми, кто считает, что «в идеале приоритет в государственном управлении должен быть отдан именно содействию в активизации гражданского общества, а не в административном создании удобных власти его институтов». Ибо «чем больше возможностей предоставляет государство как управляющий субъект, являющийся частью системы (государство — общество), управляемому объекту (гражданскому обществу) в сфере самоидентификации и самоорганизации, тем меньше риск "заболевания" всей системы как единого организма, части которого могут влиять друг на друга»[4].

---

[1] Социальные страты // ЛГ. 2014. 17 дек. (№ 50).

[2] Наша задача — поддержать законность в стране : интервью / О. Е. Кутафин ; интервьюер А. А. Оводов // Юридический мир. 2006. № 12. С. 22.

[3] См.: *Денисов С. А.* Использование знаний конституционной девиантологии для проведения экспертизы нормативных актов // Материалы пленарного заседания «Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации». М., 2009. С. 91.

[4] *Грудцына Л. Ю.* Философско-правовая концепция гражданского общества как самоорганизующейся социальной системы: от Гегеля до наших дней. С. 396.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Слабость институтов гражданского общества нередко используется правящей партией во вред общественным интересам. Это стало особенно заметно в постсоветский период развития Российского государства. Как справедливо отмечает А. А. Уваров, «следует признать, что не сам народ устанавливал такие порядки, а используя его политическую несостоятельность и незрелость, именем народа манипулировали для реализации своих собственных целей недобросовестные люди, либо представляющие государственную власть, либо находящиеся с ней в особых, приближенных отношениях»[1].

Граждане имеют определенные возможности влиять на государственную власть и политику, которую она проводит или планирует проводить в конкретных сферах. Это влияние может реализовываться различными путями и методами, в том числе используя *институты гражданского общества*, включая:

1) местное самоуправление;

2) объединения на основе членства — партии, профсоюзы, общественные организации, творческие союзы;

3) институты непосредственного принятия решений — выборы, референдум, публичные обсуждения и слушания, народное собрание (сельские сходы);

4) ситуационные институты гражданской инициативы; ассоциации — профессиональные, по интересам; СМИ; митинги, шествия, демонстрации;

5) общественные движения;

6) фонды, центры, советы по вопросам гражданского общества;

7) смешанные институты — общественная палата, общественные советы при исполнительных органах, саморегулируемые организации, некоммерческие организации и др.;

8) семья[2].

Одним из новых общественных институтов, призванных выражать и защищать права российского народа, является Общественная палата РФ, поскольку среди ее целей названа и защита прав и свобод граждан России[3].

В. Гриб отмечает: «Именно Общественная палата РФ и ее прообразы на региональном уровне должны, по замыслу законодателя, выполнить роль лидера гражданского общества, выступить в качестве его представительного, контрольного и экспертного института гражданского общества, выполнить системообразующую роль, консолидирующую некоммерческие организации, лидеров гражданского общества для решения наиболее важных социальных, правовых, экономических проблем»[4].

Однако порядок формирования Общественной палаты РФ существенно ослабляет ее народный потенциал. Более того, некоторые исследователи

---

[1] *Уваров А. А.* Правовые основы взаимодействия гражданского общества с государством // Право и политика. 2009. № 4. С. 724–725.

[2] См.: *Тихомиров Ю. А.* Гражданское общество в фокусе права. С. 39.

[3] См.: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

[4] *Гриб В. В.* Управление институтами гражданского общества в России. С. 32.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

указывают на правовые ограничения ее возможностей. Так, Г. Н. Чеботарев обращает внимание на то обстоятельство, что измененное Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе не предусматривает участия Общественной палаты РФ в рассмотрении проектов законов, которые предполагается внести в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента России[1].

Одним из главных элементом гражданского общества, формой реализации власти народа, формой взаимодействия гражданского общества с органами публичной власти является **общественный контроль**. Он представляет собой наблюдение общественности за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностными лицами, а также за негосударственными организациями и иными субъектами, задействованными в реализации публичных функций, имеющее целью обеспечение законности и дисциплины в сфере публичного управления. При этом гражданское общество существует не только для того, чтобы ставить перед государством определенные требования, но и имеет целью сотрудничество с институтами публичной власти, предоставление им необходимой помощи и содействия в реализации возложенных на них задач[2].

На необходимость совершенствования взаимодействия органов государственного управления с институтами гражданского общества указывают как политики, так и ученые. Президент России В. В. Путин отмечает: «Современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к “походам к урнам” и им заканчиваться. Демократия, на мой взгляд, заключается, как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и “обратной связи”»[3].

По мнению профессора А. Ф. Ноздрачева, «одним из направлений нового этапа модернизации государственного управления, начавшегося в 2012 году, должно стать развитие общественного контроля за деятельностью государственной администрации»[4].

Государство обязано регулировать процесс общественного контроля на государственном уровне, поскольку контрольные действия со стороны негосударственных структур, при условии отсутствия их правовой регламентации, фактически приравниваются к нелегитимному вторжению в разные сферы общественной (государственной) жизни.

В последние годы в России сделаны шаги по разработке правовой базы общественного контроля, правового закрепления его форм и методов,

---

[1] См.: *Чеботарев Г. Н.* Защищать права и свободы граждан — нравственный долг юристов // Российский юридический журнал. 2006. № 1. С. 58.

[2] См.: *Сквирский И. О.* Институт общественного контроля в Украине и его правовая природа // Административное право и процесс. 2013. № 2.

[3] *Путин В.* Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 фев.

[4] *Стародубова О. Е.* Общественный контроль: правовая поддержка (материалы круглого стола) // Журнал российского права. 2013. № 2.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

а также установления четких правовых положений, регламентирующих порядок его осуществления. Принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который создает правовую базу для формирования общенациональной системы общественного контроля как повседневного инструмента реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении государством, закрепленного в ст. 32 Конституции РФ.

Анализ законодательства и научной литературы позволяет выделить четыре **формы общественного контроля в сфере государственной службы**:

1) привлечение представителей институтов гражданского общества к работе коллегиальных органов в сфере государственной службы (конкурсные, квалификационные, аттестационные и другие комиссии);

2) привлечение представителей институтов гражданского общества к экспертно-консультативной деятельности в сфере государственной службы;

3) согласование с институтами гражданского общества некоторых решений по кадровым вопросам;

4) создание общественных организаций контроля.

Что касается последней формы общественного контроля, то для современной России интерес представляет практика тех государств, где институты гражданского общества могут потребовать у руководителей всех уровней, включая первых лиц государства, отчитаться за принятые решения. Более того, существуют независимые общественные организации, единственной целью деятельности которых является контроль за властью. Так, в США появилась организация *Judicial Watch* (англ. — «Беспристрастный надзор»). Лозунг организации: «Никто не может быть над законом». На службе у нее находятся десятки юристов и следователей, а существует она за счет пожертвований. К концу президентского срока Б. Клинтона в судах США скопилось 80 исков против него и его супруги[1].

Ряд *новых форм участия населения в государственном управлении* закреплен в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В нем предусматривается, в частности, формирование системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения; разработка и утверждение концепции «российской общественной инициативы», предусматривающей создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет; обеспечение доступа в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти РФ; установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей государственных структур; разработка новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти РФ и др.

---

[1] См.: *Гришковец А. А.* Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России). С. 35.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Представляется, что в развитии форм общественного контроля за деятельностью органов государственного и муниципального управления важно использовать рациональные элементы опыта стран-лидеров. Как свидетельствует опыт развитых стран, они не обходятся без общественного контроля: всегда кто-то кого-то проверяет. В США принят закон об ответственности президента и конгресса за состояние экономики и благополучие граждан. Высшие должностные лица регулярно отвечают публично на вопросы СМИ и граждан, что служит формой контроля над властью. В Швеции общественный контроль установлен даже за судьями (наблюдатели во время процесса следят, чтобы судья был равноудален от каждой из сторон).

Интерес представляет опыт Швейцарии. Так, гражданская инициатива в ней признается политическим правом граждан, осуществляется на федеральном, региональном (кантональном) и местном уровнях. На федеральном уровне, например, может быть выдвинута инициатива о пересмотре федеральной конституции. Необходимо собрать подписи граждан (100 тыс. подписей за 18 месяцев), а инициатива реализуется только населением. Предложение о пересмотре может быть подано вместе с проектом поправок (или с новым текстом) или без него[1].

В то же время некоторые авторы указывают на «фрагментарное и поверхностное правовое регулирование общественного контроля в России. Законодатель часто ограничивается исключительно констатацией общественного контроля, а имеющиеся в отдельных законах и нормативных правовых актах более развернутые формулировки никак не объясняют сути и, главное, порядка осуществления общественного контроля»[2].

Во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества накопилось немало проблем. Так, Л. Ю. Грудцына обращает внимание на то, «что гражданское общество в существенной мере замещается его политическим суррогатом, формирующимся новой номенклатурой в форме создаваемых ею политических псевдообщественных организаций»[3].

По оценке Ю. А. Тихомирова, «в России взаимодействие институтов гражданского общества и органов власти носит эпизодический характер и касается в основном принятия отдельных решений»[4].

Кроме того, отмечается, что наиболее развиты те институты гражданского общества, «которые больше связаны с властью, формируются ею, интегрированы во властные структуры»[5].

---

[1] См.: *Едкова Т. А., Чертков А. Н., Зырянов С. М.* Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 115.

[2] *Мартынов А. В.* Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 9.

[3] *Грудцына Л. Ю.* Философско-правовая концепция гражданского общества как самоорганизующейся социальной системы: от Гегеля до наших дней. С. 395.

[4] *Едкова Т. А., Чертков А. Н., Зырянов С. М.* Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы. С. 111.

[5] Проект Концепции совершенствования форм и методов общественного контроля в Российской Федерации // Открытое правительство. URL: http://open.gov.ru (дата обращения: 10.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Общественная палата РФ в своем докладе отмечает следующие проблемы диалога органов местного самоуправления и институтов гражданского общества: «...Многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. (ред. от 3 декабря 2012 г.) № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", практически не используются, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяется их имитацией. Не работают институты переговоров, согласования интересов, в связи с чем попытки жителей защитить свои законные права чаще всего выливаются в противостояние граждан и властей»[1].

К недостаткам правового регулирования взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти относится отсутствие обязанности органов публичной власти информировать граждан о происходящих процессах.

Профессор С. М. Зырянов отмечает, что «надежный и прозрачный механизм обработки и использования гражданских инициатив пока отсутствует»[2].

Характеризуя механизм взаимодействия гражданского общества с государством, А. А. Уваров обращает внимание на следующее: «Кроме участия государства в регистрации или прекращении деятельности каких-либо структур гражданского общества, важным представляется также государственный контроль за их деятельностью с точки зрения соответствия их деятельности уставным целям, исполнения финансовых обязательств перед государством, представления отчетов с достоверными сведениями о своей деятельности и т.п., — все это достаточно четко и подробно регламентируется в действующем законодательстве. При этом нельзя не заметить, что механизм обратного воздействия гражданского общества на государство не представляется таким же четким и действенным в своем правовом оформлении»[3].

Однако не следует рассматривать проявление активности институтов гражданского общества в зависимости от степени их правового регулирования. А. Н. Чертков подчеркивает, что «даже самое детальное правовое регулирование гражданских инициатив само по себе не является гарантией активного использования данных институтов гражданами. Государственные и муниципальные органы, их должностные лица обязаны содействовать населению в реализации гражданских инициатив... Пока же отношение органов власти к гражданским инициативам в лучшем случае снисходительное, а то и настороженное. Хотя и общество не всегда готово выдвигать и реализовывать гражданские инициативы, но сужение правовых возможностей такого участия только усугубляет ситуацию»[4].

---

[1] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. М. : Общественная палата РФ, 2012. С. 25—26. URL: https://www.oprf.ru/documents/1151/1897/ (дата обращения: 10.11.2015).

[2] *Едкова Т. А., Чертков А. Н., Зырянов С. М.* Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы. С. 114.

[3] *Уваров А. А.* Правовые основы взаимодействия гражданского общества с государством. С. 726.

[4] *Едкова Т. А., Чертков А. Н., Зырянов С. М.* Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы. С. 113.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Диалог органов государственной власти и институтов гражданского общества осложняется некоторыми проблемами[1].

Первая выражается в отсутствии заинтересованности органов власти поддерживать постоянный диалог с институтами гражданского общества; в стремлении государственных и муниципальных служащих вести диалог в режиме «ручного управления», или того хуже, — отмахнуться от диалога как дела обременительного, а по большому счету, бесполезного с точки зрения отчетности.

Вторая проблема связана с традиционной нацеленностью политических оппонентов на абсолютную победу и полный разгром другой стороны.

Третья проблема связана с обостренным восприятием модернизационных процессов в обществе представительным социальным слоем среднего класса.

По оценке некоторых авторов, современный этап диалога органов государственной власти и институтов гражданского общества «характеризуется стихийностью, бессознательностью и номинальностью»[2].

В целом взаимодействие органов государственной власти и гражданского общества в современной России трудно назвать эффективным. Несмотря на то что государством декларируется поддержка гражданского общества, потенциал самоорганизации и самореализации многих граждан недоиспользуется, а иногда их начинания сдерживаются государством. Почти не применяются санкции за нарушение прав институтов гражданского общества, что порождает неуверенность людей в реализации их предложений и публичных требований.

В деятельности многих институтов гражданского общества обнаружи-
вается рассогласованность, ведущая к дезорганизации. При этом среди могущественных экономических организаций и их объединений, напротив, происходит монополизация мнений, властно диктующих высшим органам государственной власти свою волю и свои проекты решения национальных проблем. Более того, многие граждане вообще лишаются возможности выражать свое мнение, поскольку они не включены ни в одно из объединений.

В жизни современного Российского государства наблюдается и такая тенденция, когда важнейшие социально-экономические и политико-правовые вопросы решаются закулисно, а массам предоставляется лишь возможность обсуждения принятых решений или мелких проблем. Кроме того, передача важных вопросов на откуп «сведущим» экспертам, не всегда ведет к рациональным решениям.

В. В. Гриб обращает внимание на то, что в современной России «прослеживается четкая тенденция к управлению и регулированию различных институтов гражданского общества. Сегодня к наиболее популярным формам и методам конституционно-правового регулирования можно отнести различного рода ограничения или запреты на создание или деятельность общественных и некоммерческих организаций.

---

[1] См.: *Михеев В., Иванова А.* Институционализация диалога власти и общества: реалии и перспективы. С. 72.

[2] *Михеев В., Иванова А.* Указ соч. С. 73.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

...Государство существенно ограничивает гражданское общество по поводу объединения в общественные организации, преследующие политические цели»[1].

При этом следует помнить о том, что устранение или ослабление интегрирующего государственного начала, противостоящего индивидуализму субъектов гражданского общества, превращает гражданское общество в ничем не связанную совокупность индивидов, что способно привести к воцарению анархии[2]. Здесь не будет ни государства, ни гражданского общества. Отечественная история знает немало примеров, когда из-за ослабления или гибели государства общество погружалось в анархию и смуту со всеми сопутствующими им бедствиями. Самый близкий к нашему времени пример из отечественной истории — перестройка и либеральные реформы, которые привели к развалу СССР и поставили у порога крушения Россию.

Необходимое условие эффективного взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества — *создание демократичной общественной атмосферы*. Создание условий, при которых различные слои и группы будут ощущать, что их достаточно специфичные, зачастую противоречивые запросы не просто услышаны органами государственной власти, но доносятся до органов государственной власти в виде конкретных рекомендаций структур гражданского общества. Органы государственной власти со своей стороны должны либо принять рекомендации институтов гражданского общества, либо открыто и аргументированно их отклонить. Такая атмосфера, по существу, императив нормального функционирования государства. Данные многих исследований показывают, что активные слои и группы ориентируются на ценности демократии и не приемлют другого характера государственной власти. В то же время без активности структур гражданского общества нет никаких шансов на динамичное развитие государства. Без создания демократической общественной атмосферы велика вероятность внешней и внутренней эмиграции самых талантливых и активных российских граждан.

Взаимодействие органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества — один из важнейших признаков современного демократического государства. Обеспечение правовых механизмов такого взаимодействия является важной задачей законодателей и политиков.

7.2. Формы и содержание взаимодействия органов государственного и муниципального управления с политическими партиями

Ключевую роль во взаимодействии органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества играют политические партии. Как правило, политические партии определяют

---

[1] *Гриб В. В.* Управление институтами гражданского общества в России. С. 29—30.

[2] См.: *Поздняков Э. А.* Российское гражданское общество. Иллюзии и реальность // Политический класс. 2006. № 22. С. 6—7.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

перечень наиболее важных вопросов и переводят экономические и социальные вопросы в политическую стратегию развития общества через свои партийные программы и платформы. Кроме того, партии предлагают альтернативные программы решения общественных проблем по сравнению с официальными планами правительства (особенно если находятся в оппозиции), которые формируются и уточняются в острой конкурентной политической борьбе.

Политические партии стремятся использовать органы государственного и муниципального управления для осуществления своих стратегических целей и политических программ, поэтому они активно продвигают своих кандидатов в различные органы государственного и муниципального управления.

Особый интерес для политических партий представляет высший эшелон государственной власти, определяющий стратегию и тактику развития государства. К **формам влияния политических партий** на высший эшелон государственной власти относятся:

1) регулярные встречи политических лидеров с федеральными министрами и главой государства (Россия);

2) влияние партийных фракций в парламенте на федеральных министров, являющихся членами этих партий (Германия);

3) назначение лидера политической партии, представленной в законодательном органе власти, премьер-министром страны (Япония, Великобритания).

Политические партии помогают установить контроль над высшим эшелоном государственной власти. Как заметил известный французский политолог М. Дюверже, «...данная система позволяет образовать руководящий класс, вышедший из народа, который заменяет прежнюю олигархию... Самое глубокое значение партий в том, что они ведут к созданию новых элит. Любое правительство олигархично по природе: но происхождение олигархий и их формирование могут быть самыми различными... Режим без партий обеспечивает постоянство руководящих элит, основанных по принципу рождения, денег или функций... Режим без партий — обязательно консервативный режим»[1].

Политические партии имеют двойственную природу. С одной стороны, «партия зарождается в недрах гражданского общества, и в этом смысле является институтом гражданского общества, то есть структурным элементом сферы частных отношений, не зависящих от государственной власти». Но, с другой стороны, «та же партия, проходя через процедуры выборов государственной власти разных уровней — федеральных, региональных, муниципальных, становится частью государственной властно-политической системы. А значит, требует в сфере регулирования и оценок партийной деятельности государственно-правового нормативного подхода»[2].

---

[1] *Дюверже М.* Политические партии : пер. с фр. М. : Академический проект, 2000.

[2] *Зорькин В. Д.* Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда // Материалы Международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности». СПб., 2012.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Содержание взаимодействия политических партий и органов государственной власти многоаспектно и закреплено в Федеральном законе от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях». Государство нормирует партийное строительство, т.е. устанавливает правила создания и деятельности политических партий, осуществляет контроль за их деятельностью, обладая в том числе правом ее прекращения. Следовательно, речь не идет о взаимодействии равноправных субъектов.

Федеральный закон «О политических партиях» конкретизирует принципы взаимодействия органов государственной власти и политических партий. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти, не допускается. Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними.

Согласно требованиям отечественного законодательства, лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов муниципальных образований, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

Один из главных недостатков правового регулирования политической системы России связан с тем, что политические партии, получившие большинство на выборах, не имеют возможности формировать правительство на основе парламентского большинства и тем самым непосредственно влиять на государственную политику и органы государственного управления.

В современной России наблюдается рост недоверия к политическим партиям со стороны населения. Среди основных причин, обусловливающих данную тенденцию, В. В. Лобанов справедливо отмечает, во-первых, отсутствие ясных и конкретных предложений по решению актуальных общественных проблем со стороны политических лидеров, во-вторых, сильное расхождение между реальными нуждами, заботами граждан и политическими программами партий[1].

Признавая за политическими партиями ключевую роль во взаимодействии институтов гражданского общества с органами государственного и муниципального управления, не следует упускать из виду вопрос о том, насколько политические партии обладают достаточными знаниями, опытом, кадрами для создания устойчивых демократических норм и институтов. Этот вопрос приобретает особую актуальность в период смены пра-

---

[1] *Лобанов В. В.* Государственное управление и общественная политика. С. 402.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вящей партии. В условиях современной России речь идет о том, чтобы не повторить ситуацию, когда ускоренный уход с руководящих позиций КПСС[1] создал почву для усиления стихийных процессов в политико-правовой системе страны.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем состоит суть взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственного и муниципального управления?
2. Назовите основные институты гражданского общества.
3. Можно ли рассматривать отдельного гражданина в качестве представителя гражданского общества?
4. Дайте общую оценку правовому регулированию взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственного и муниципального управления.
5. Каковы принципы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственного и муниципального управления?

Задача

Ознакомьтесь с публикациями по проблемам правового регулирования взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственного и муниципального управления.

Задание:

Подготовьте предложения по совершенствованию правового регулирования такого взаимодействия.

---

[1] Коммунистическая партия Советского Союза — КПСС.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 8
МОНИТОРИНГ И ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

• систему и процесс правового мониторинга, место и роль юридической службы в системе правового обеспечения государственного и муниципального управления;

уметь

• оперировать понятиями «правовой мониторинг», «субъекты правового мониторинга»;

• анализировать результаты правового мониторинга;

владеть

• инструментарием мониторинга деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

8.1. Понятие, система и процесс правового мониторинга

Правовой мониторинг — новое явление в теории и практике государственного и муниципального управления. Долгое время проблемы развития правового обеспечения государственного и муниципального управления ограничивались правотворчеством и правоприменением в сугубо нормативном смысле. В стороне оставались содержательные аспекты действия права и его зависимость и влияние на социально-экономические процессы, на управление государственными делами. Но сегодня правовой мониторинг начинает занимать важное место в системе правового обеспечения государственного и муниципального управления.

В последние годы наблюдается интенсивное развитие методологии правового мониторинга[1].

Анализ современного состояния нормативного обеспечения организации и проведения правового мониторинга показывает, что на федеральном уровне пока не сформирована законодательная база, устанавливающая основы правового мониторинга. Система его организации и проведения на федеральном уровне определена только подзаконными актами.

---

[1] См.: Правовой мониторинг / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М. : Юриспруденция, 2009; *Лапаева В. В.* Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В настоящее время правовое регулирование мониторинга на федеральном уровне осуществляется Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

В соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий должны осуществлять комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов различного уровня.

Указ устанавливает только основы организации системы мониторинга правоприменения и порядок взаимодействия органов и организаций, участвующих в осуществлении указанной деятельности.

Правовой мониторинг — осуществляемая на постоянной основе деятельность по обобщению и систематизации информации, необходимой для оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения с целью выявления его соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников правотворческой деятельности, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов, институтов гражданского общества, граждан.

Цель правового мониторинга — накопление и систематизация информации о состоянии нормативно-правового регулирования всех сфер общественных отношений в Российской Федерации.

Задачей правового мониторинга является предоставление субъекту нормотворчества объективной информации:

— о существующих теоретических моделях регулирования общественного отношения;

— реально действующих, апробированных моделях регулирования общественного отношения;

— мировых (европейских) тенденциях направлений развития законодательства, регулирующего общественное отношение;

— недостатках национального законодательства, регулирующего общественное отношение в данный исторический период;

— политических последствиях изменения существующего регулирования общественного отношения.

Правовой мониторинг решает также задачи создания условий для повышения открытости решений, принимаемых всеми уровнями власти, и степени участия институтов гражданского общества в формировании и реализации этих решений.

Объектами правового мониторинга выступают нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации; отрасли, подотрасли и институты российского законодательства, общественные отношения.

Правовой мониторинг осуществляется субъектами мониторинга на всей территории РФ.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Субъектами правового мониторинга признаются органы, организации, наделенные полномочиями по сопровождению нормативных правовых актов.

Правовой мониторинг осуществляется на постоянной основе.

Конституционными субъектами правового мониторинга являются: Президент России, Правительство РФ и органы исполнительной власти, Федеральное Собрание РФ, Счетная палата РФ, органы прокуратуры РФ, органы судебной власти, органы местного самоуправления, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Инициативные субъекты правового мониторинга — институты гражданского общества, политические партии, экспертные советы при органах государственной власти, научные организации и объединения, корпоративные объединения, правозащитные и экологические организации.

В правовом мониторинге ключевое значение имеет анализ, оценка и прогноз состояния и динамики законодательства. Мониторинг закона — постоянная деятельность палат Федерального Собрания РФ, заключающаяся в комплексном сборе, анализе и обобщении информации о состоянии законодательства и практики его применения, осуществляемая с применением специальных методов, с использованием материалов о результатах деятельности правоприменительных органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, уполномоченных специализированных учреждений, конечная цель которой направлена на повышение эффективности законодательной деятельности и открытости законодательного процесса.

Правоприменительные органы обязаны информировать уполномоченный орган по мониторингу о выявленных им в процессе деятельности пробелах в законодательстве, неэффективных нормах, в том числе элементах правовых норм.

Результаты мониторинга нормативных правовых актов предназначены для использования в правотворческом процессе с целью совершенствования имеющихся и издания новых нормативных правовых актов.

Обобщение результатов мониторинга осуществляется уполномоченным органом государственной власти и подлежит официальному опубликованию в форме ежегодного отчета.

Результаты мониторинга используются при составлении плана законопроектных работ, субъектами права законодательной инициативы, всеми заинтересованными органами и лицами.

Заслуживают внимания *рекомендации по организации мониторинга деятельности органа исполнительной власти и органа местного самоуправления*, предложенные Ю. А. Тихомировым[1].

1. Цель мониторинга — обеспечение систематического наблюдения, анализа, оценки и корректировки деятельности органов публичной власти.

2. Предварительное условие — правильное установление статуса органа и его компетенции. В законах и положениях целесообразно определить:

а) цели (задачи органа);

б) функции;

---

[1] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 386—388.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в) полномочия (в том числе действия и решения, принимаемые самостоятельно, по согласованию, совместно, предварительно);

г) взаимоотношения;

д) основания и виды ответственности.

3. Сравнение компетенции органов, установленной в статутных законах и положениях и в тематических законах и иных актах (по элементам), выявление сходства и несовпадений в регулировании, критерии выбора приоритетных норм в процессе их применения.

4. Рекомендуется использовать следующие средства диагностики деятельности органов:

1) сопоставление объема финансирования и реальных расходов, в том числе использование средств в рамках целевых программ, изучение иных источников финансирования.

2) сопоставление мероприятий, предусмотренных в планах (программах) работы органов с реально осуществленными мерами (акты, проверки, инструкции и т.д.);

3) анализ оснований и содержания материально-финансовых, организационных и технических действий;

4) анализ содержания и видов правовых актов, принятых в рамках функций или комплексных задач;

5) изучение потоков документов («входящих» и «исходящих») в рамках функций;

6) определение видов деятельности, осуществляемой в соответствии с административными регламентами (процедурами) и вне их;

7) фиксирование динамики протестов прокуроров, иных надзорно-контрольных органов, исков в суды, по поводу решений органа (оспоренные, признанные недействительными, измененные);

8) анализ корреляции между реальными изменениями в отрасли (сфере) и деятельности подведомственных государственных и муниципальных предприятий, учреждений, решениями и действиями органов. Критерием служит мера выполнения показателей деятельности, установленных на уровне отрасли, органов и подведомственных организаций.

5. Необходимо анализировать и оценивать типичные нарушения компетенции органа:

а) присвоение властных полномочий;

б) превышение полномочий;

в) прямое и косвенное вмешательство в компетенцию;

г) нарушение процедур;

д) ошибочные и незаконные решения;

е) невыполнение отдельных функций;

ж) непринятие решений, бездействие;

з) необеспеченность компетенции материально-финансовыми, кадровыми и иными ресурсами;

и) воспрепятствование деятельности, давление.

6. В ходе мониторинга необходимо выявить объективные факторы, которые позитивно или негативно влияют на конечные результаты деятельности органов. К ним относятся изменения государственного курса

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в разных сферах, перестройки системы органов, техногенные и природные катастрофы, финансово-экономические «провалы», социально-политические конфликтные ситуации. Выделение таких факторов позволит более точно оценить вклад органов в достижение конечных результатов в экономической, социальной и иных сферах.

7. Информация, полученная в ходе мониторинга, подлежит анализу и оценке как самим органом, так и вышестоящими государственными органами, на ее основе могут быть приняты меры:

— по уточнению целей и задач;
— изменению функций органов;
— перераспределению ресурсов;
— отмене, изменению действующих и принятию новых актов.

8.2. Юридическая служба в системе правового обеспечения государственного и муниципального управления

В правовом обеспечении государственного и муниципального управления особая роль принадлежит юридической службе государственных и муниципальных органов. Она призвана укреплять законность в деятельности органов государственного и муниципального управления, активно используя правовые средства.

В настоящее время правовое положение юридической службы государственных органов регламентируется Указом Президента РФ от 08.05.2001 № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» и постановлением Правительства РФ от 02.04.2002 № 207 «Об утверждении типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти».

Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 08.05.2001 № 528 юридические службы входят в состав государственных органов (их аппаратов) в качестве самостоятельных подразделений и подчиняются непосредственно руководителям этих органов или их аппаратов.

Юридическая служба федерального органа исполнительной власти создается для правового обеспечения его деятельности.

Свою деятельность юридическая служба осуществляет во взаимодействии со структурными подразделениями центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, территориальными органами федерального органа исполнительной власти, а также организациями, входящими в систему этого федерального органа.

Юридическая служба руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента России, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Юридическая служба федерального органа исполнительной власти:

1) подготавливает либо участвует в подготовке (анализирует, осуществляет правовую экспертизу) проектов федеральных законов, а также ука-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

зов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений Правительства РФ, других нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти;

2) проводит правовую экспертизу проектов приказов, инструкций, постановлений, распоряжений и других нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;

3) подготавливает самостоятельно или совместно с другими структурными подразделениями предложения об изменении или отмене (признании утратившими силу) приказов и других нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;

4) подготавливает самостоятельно или совместно с другими структурными подразделениями заключения по проектам нормативных правовых актов, поступающим в федеральный орган исполнительной власти;

5) визирует проекты нормативных правовых актов и заключения, представляемые на подпись руководителю федерального органа исполнительной власти;

6) принимает участие в разработке предложений по совершенствованию государственного управления в сфере деятельности федерального органа исполнительной власти и по уточнению его полномочий;

7) обобщает совместно с другими структурными подразделениями практику применения законодательства РФ, разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их на рассмотрение руководителя федерального органа исполнительной власти;

8) участвует в подготовке проектов международных договоров, по поручению руководителя федерального органа исполнительной власти проводит правовую экспертизу проектов международных договоров;

9) участвует в проводимой структурными подразделениями работе по отбору и направлению нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти на государственную регистрацию в Минюст России;

10) представляет в установленном порядке интересы федерального органа исполнительной власти в судах и других органах;

11) осуществляет систематизированный учет и хранение нормативных правовых актов;

12) осуществляет методическое руководство правовой работой территориальных органов федерального органа исполнительной власти и организаций, входящих в систему этого федерального органа;

13) оказывает работникам федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и организаций, входящих в систему этого федерального органа, правовое содействие по вопросам, относящимся к компетенции федерального органа исполнительной власти;

14) подготавливает для руководства федерального органа исполнительной власти справочные материалы по законодательству;

15) редактирует проекты нормативных правовых актов;

16) подготавливает для издания сборники и собрания нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию федерального органа исполнительной власти;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

17) осуществляет иные функции в соответствии с положением о юридической службе конкретного федерального органа исполнительной власти и иными актами этого федерального органа.

Юридическая служба федерального органа исполнительной власти имеет **право**:

1) запрашивать у структурных подразделений и территориальных органов федерального органа исполнительной власти, а также организаций, входящих в систему этого федерального органа, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, справки и другие документы, необходимые для выполнения своих обязанностей;

2) привлекать с согласия руководителей структурных подразделений федерального органа исполнительной власти работников этих подразделений для подготовки проектов нормативных правовых актов, а также для разработки и осуществления мероприятий, проводимых юридической службой в соответствии с возложенными на нее функциями;

3) осуществлять иные права, предусмотренные законодательством РФ.

Возложение на юридическую службу функций, не относящихся к правовой работе, не допускается.

Руководитель и другие сотрудники юридической службы несут персональную ответственность за соответствие визируемых ими проектов нормативных правовых актов законодательству РФ.

Руководитель юридической службы, обнаруживший нарушение законности в работе федерального органа исполнительной власти, обязан доложить об этом руководителю федерального органа исполнительной власти.

Основными задачами юридической службы являются правовое обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществление работы, связанной с совершенствованием законодательства РФ, регулирующего вопросы, входящие в компетенцию федерального органа исполнительной власти, а также улучшение качества проектов нормативных правовых актов.

Задачи юридической службы подразделяют на две группы: те, которые юридическая служба разрешает совместно с другими службами государственных органов, и задачи, разрешаемые непосредственно юридической службой.

По функциональному признаку средства обеспечения юридической службой законности в деятельности государственных и муниципальных органов различаются в зависимости от того, какая именно функция проявляется в конкретном случае. **Основными функциями** юридической службы являются: охранительная, организаторская, контрольная, справочно-информационная деятельность по правовым вопросам.

Охранительная функция — ведущая функция юридической службы. Сюда входит претензионная работа, исковое производство, представительство от имени государственного или муниципального органа в суде, в органах следствия, а также других органах при рассмотрении правовых вопросов.

Организаторская функция состоит в том, что юридическая служба организует работу по обеспечению законности, а также разрабатывает про-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

екты мероприятий по дальнейшему повышению уровня правовой работы. Наиболее четкое закрепление эта функция получила применительно к юридической службе органов управления, где последняя совместно с другими структурными подразделениями разрабатывает и осуществляет мероприятия, направленные на обеспечение неуклонного соблюдения законности в системе министерства, ведомства, принимает меры по предупреждению нарушений действующего законодательства.

Контрольная функция юридической службы заключается в проверке деятельности структурных подразделений по предупреждению, выявлению и устранению нарушений законодательства. По утвержденному плану работы юристы проверяют на соответствие законодательству распоряжения, инструкции, положения, издаваемые или утверждаемые в структурных подразделениях.

Наиболее эффективным способом осуществления контрольной функции является проверка и визирование проектов приказов и локальных актов, хозяйственных договоров, передаваемых на подпись руководителю государственного или муниципального органа.

Особого внимания требует ***справочно-информационная деятельность по правовым вопросам***, осуществляемая юридической службой. Она включает в себя:

1) создание фонда нормативных актов (в том числе публикуемых в периодических и непериодических изданиях, а также приказов, инструкций и других актов данной организации);

2) обеспечение структурных подразделений текстами нормативных актов;

3) внесение в тексты нормативных актов последующих изменений и дополнений, изъятие из пользования отмененных нормативных актов и соответствующее информирование об этом структурных подразделений;

4) накопление материалов административной и судебной практики;

5) обеспечение организации практическими, научно-практическими пособиями, монографиями и другими литературными источниками по правовым вопросам;

6) подготовку по просьбам заинтересованных организаций, подразделений и работников справок и консультаций относительно действующего законодательства, а также практики разрешения органами управления, арбитражными и народными судами определенных категорий дел;

7) информирование о действующем законодательстве. Целью такой информации является обеспечение соблюдения, применения, исполнения и использования нормативных предписаний, содержащихся как во вновь принятых актах, так и в действующих, по вопросам, имеющим значение для данной организации.

Функции юридической службы тесно связаны между собой и в какой-то части перекликаются. Вместе с тем указанная классификация функций имеет не только теоретическое, но и практическое значение, ибо помогает определить основные направления работы юридической службы, облегчает ее планирование, анализ и учет.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Заслуживают внимания и поддержки рекомендации Ю. А. Тихомирова по совершенствованию работы юридических служб на всех уровнях[1]. В связи с этим он предлагает *ряд рекомендаций в данной сфере*.

Во-первых, назрела необходимость преодоления чрезмерной изолированности юридических служб организаций в выполнении их функций. Сейчас даже юридические службы в государственном секторе мало связаны между собой и с юридическими службами федеральных министерств, агентств и служб. Такая же картина наблюдается на региональном уровне. Не лучше ли усилить методические и иные функции юридических служб ведомств в отношении партнеров, государственных унитарных предприятий и т.п.?

Во-вторых, самостоятельность независимых юридических служб едва ли оправдана в ее абсолютном смысле. Им нужны помощь, рекомендации, обмен опытом работы, поскольку работают они в рамках отраслей, подотраслей и комплексов. Единая или типичная юридическая практика здесь будет служить укреплению законности в экономике.

В-третьих, требуются дополнительные меры по укреплению самостоятельности юридических служб, в частности при выявлении ими случаев нарушений законодательства при подготовке локальных актов.

В-четвертых, пришло время объединять и координировать в гибких формах правовую работу разных организаций либо путем возложения соответствующих функций на Минюст России и его органы, либо посредством создания независимых юридических палат из представителей юридических служб — в отраслях и регионах.

Хороший опыт есть в Центральном федеральном округе, где действует координационный совет руководителей юридических служб исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, входящих в Ассоциацию «Центрально-черноземная». Обмен опытом, выработка согласованных позиций, правовая квалификация кадров — таковы вопросы ее деятельности.

В-пятых, полезны рекомендации о положениях о независимых юридических службах.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие правового мониторинга.
2. Опишите процесс организации мониторинга деятельности органа исполнительной власти и органа местного самоуправления.
3. Назовите основные цели и задачи юридической службы государственного органа.
4. Какие функции выполняет юридическая служба государственного органа?
5. Каковы, на ваш взгляд, пути совершенствования деятельности юридических служб органов государственного и муниципального управления?

---

[1] *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. С. 440—441.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Задачи

1. Изучите Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Задание:

Проведите правовой мониторинг названного закона в части целей, функций и оснований конституционно-правовой ответственности Правительства РФ.

2. Ознакомьтесь со статьей Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина «Суд скорый, правый и равный для всех» (РГ. 2014. 26 сент.).

Задание:

Проанализируйте данную статью и выскажите свое мнение по затронутым в ней проблемам.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глава 9
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- основные цели, результаты и проблемы реформы государственного управления;

уметь

- оперировать понятиями «реформа государственного управления», «смысл реформы»;
- оценивать достоинства и недостатки правовых основ реформирования государственного управления;

владеть

- действующей нормативно-правовой базой, регламентирующей реформу государственного управления.

9.1. Предпосылки, правовые основы, цели и результаты реформы государственного управления

Государственное и муниципальное управление при определенных условиях может терять необходимые взаимосвязи с обществом, превращаться в разрушительную и консервативную силу. Очевидно, что государственное и муниципальное управление, которое мы получили в наследство от времен президентства Б. Н. Ельцина, не удовлетворяет многим общественным запросам и ожиданиям, во многом оторвано от народа, глубоко поражено вирусом бюрократизма и коррупции, корпоративно замкнуто и не оказывает позитивного влияния на общественную жизнедеятельность.

По оценке многих специалистов, действующая система государственного и муниципального управления имеет серьезные недостатки. Налицо подмена общественного интереса корпоративными интересами чиновничества, бюрократизм, формализм и волокита. Кроме того, нередко имеет место игнорирование потребностей и интересов народа, отчуждение граждан от органов государственной власти и местного самоуправления, медленная адаптация к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества. Следует также упомянуть отсутствие стремления государственной и муниципальной бюрократии к рациональному использованию бюджетных средств.

По качеству государственных институтов Россия находится на 89 месте в мире[1], что, естественно, порождает недовольство в обществе.

[1] См.: *Барциц И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2007. С. 27.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Как справедливо отмечает М. Делягин, «государство долго ориентировалось на либеральную идеологию, пыталось превратить себя в "ночного сторожа" как по функциям, так и по интеллектуальным и финансовым ресурсам. Между тем в любом относительно организованном обществе нужно постоянно активно и оперативно вмешиваться в его развитие, осуществляя цивилизованное, рыночное государственное регулирование.

...Времена, когда можно было развиваться за счет стихийного высвобождения инициативы, прошли: рыночная инициатива давно нуждается в разумных административных подпорках (начиная с обеспечения исполнения законов и судебных решений и кончая индикативным планированием и среднесрочным программированием развития общества)»[1].

О серьезных издержках в функционировании системы государственного управления можно судить по такому вопросу, как минимальный размер оплаты труда. В условиях рыночной экономики МРОТ является одним из главных инструментов при государственном регулировании уровня заработной платы, так как призван оградить работника от произвола со стороны работодателя при определении цены рабочей силы. Как свидетельствует зарубежный опыт, установление минимальной заработной платы направлено на устранение чрезмерной эксплуатации рабочей силы, поддержание покупательной способности населения, обеспечение экономической стабильности и равной оплаты за равный труд, противодействие недобросовестной конкуренции между товаропроизводителями.

Однако МРОТ в нашей стране по сей день остается ниже прожиточного минимума. И это несмотря на то, что теоретически, по закону, он не может быть меньше прожиточного минимума. Дело в том, что согласно ст. 133 ТК РФ минимальная зарплата не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Правда, ст. 421 ТК РФ предусматривает, что порядок и сроки введения размера минимальной заработной платы, предусмотренной ч. 1 ст. 133 ТК РФ, устанавливаются федеральным законом.

Проект федерального закона «О поэтапном повышении минимального размера оплаты труда», принятый в первом чтении Государственной Думой 6 июня 2001 г., предусматривал, что устанавливаемое федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год среднегодовое соотношение между МРОТ и определяемой в целом по Российской Федерации величиной прожиточного минимума не может быть ниже:

в 2002 г. — 35% величины прожиточного минимума трудоспособного населения;

в 2003 г. — 65% величины прожиточного минимума трудоспособного населения;

в 2004 г. — 100% величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Данный Федеральный закон до сих пор не принят, так как его не поддерживает Правительство РФ. В 2012 г. Правительство РФ в отчете о своей

---

[1] *Делягин М.* Государственное управление: проблемы и перспективы // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6. С. 49.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

работе за 2011 г. заявило: «При повышении минимального размера оплаты труда необходимо повышать тарифные ставки для работников бюджетной сферы, а это непосильно для бюджета»[1].

Блокируя принятие данного федерального закона, Правительство РФ подает дурной пример работодателям, которые, оправдывая низкий уровень заработной платы своих работников, так же заявляют, что не имеют средств для ее повышения.

Таким образом, из всех ресурсов, используемых в производстве, только цена рабочей силы в России определяется возможностями ее потребителя.

Между тем МРОТ, как установленная в ст. 37 Конституции РФ государственная гарантия по оплате труда, должен, по меньшей мере, обеспечивать работнику возможность выживания. Применяемый в настоящее время для определения прожиточного минимума состав потребительской корзины установлен именно на уровне физиологического выживания. Он не учитывает ни норм рационального потребления самого работника, ни необходимые расходы на содержание его семьи и иждивенцев.

Более того, такой подход противоречит требованию п. 3 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, согласно которому каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи.

В силу положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Исходя из смысла изложенных положений, правоприменители, в частности такие, как судьи, имеют все правовые основания по требованиям работников, получающих заработную плату ниже прожиточного минимума, взыскать в их пользу суммы, недостающие до прожиточного минимума для самого работающего и нетрудоспособных членов его семьи, причем на основании ст. 395 ТК РФ — за весь период нарушения прав работников, когда им выплачивалась заработная плата ниже установленного минимума.

На наш взгляд, ст. 421 должна быть исключена из ТК РФ как противоречащая самому Кодексу, Конституции РФ и международным правовым нормам.

Стремление сделать работу государственного аппарата более эффективной и менее затратной неизменно ставит вопрос о реформе государственного управления.

И. Н. Барциц отмечает «потребность в проведении реформы системы управления в стране. При ответственном подходе к этой проблеме надлежит разработать и утвердить комплексную программу модернизации системы управления в стране. Это должна быть именно программа

---

[1] Отчет о работе Правительства Российской Федерации за 2011 год // Парламентская газета. 2012. 13 апр. URL: http://old.pnp.ru/newspaper/20120413/8747.html (дата обращения: 09.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

модернизации субъекта государственного управления, всей системы органов государственной власти, прежде всего органов исполнительной власти»[1].

В вопросе реформирования государственного управления автор разделяет мнение Г. В. Атаманчука о том, что «**смысл реформы** есть совокупность логических (продуманных, спрограммированных, критически выверенных) нормативных и практических действий по переводу определенных процессов, явлений и отношений из одного качества (состояния) в другое... Реформирование предполагает сохранение ("удержание") в преобразуемом процессе, явлении, отношении его конструктивных, созидательных начал и одновременно замену устаревшего, неработающего более прогрессивным, новым... Реформа имеет смысл, если только приносит позитивные исторические результаты»[2].

Традиционно реформы государственного управления проводятся в нескольких областях, среди которых наиболее важными являются: государственная служба и кадровая политика; сфера управления государственными расходами; организационные структуры исполнительной власти; разработка и реализация государственной политики[3].

По мнению В. Ю. Синюгина, «если правовое обеспечение отдельных реформ давно находится в центре внимания законодателя[4] и научного сообщества[5], то вопросы правовой регламентации процессуальных аспектов административно-правового управления реформированием в целом остались вне рамок правовой и теоретической регламентации»[6].

Первой и, по существу, единственной попыткой упорядочения процессов правового обеспечения государственного управления реформированием стало постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы».

Данный нормативный правовой акт регламентировал «порядок правового регулирования и обеспечения радикальной экономической реформы в РСФСР». По существу, он определял лишь приоритетность применения законов РСФСР, указов Президента РСФСР и иных актов, принятых в обеспечение экономической реформы в РСФСР, по отношению к законодательным актам Союза ССР, препятствующих проведению экономической реформы. Кроме того, он придавал особый, приоритетный статус указам Президента РСФСР по вопросам банковской, биржевой, валютно-

---

[1] *Барциц И. Н.* Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 4.

[2] *Атаманчук Г. В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. С. 181—182.

[3] *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. М. : Весь Мир, 2003. С. 84.

[4] См.: Постановление Правительства РФ от 19.03.1992 № 176 «О нормативном обеспечении процессов экономической реформы и стабилизации экономики».

[5] См.: *Иконникова О. А.* Правовое обеспечение государственных реформ в сфере налогообложения взаимозависимых организаций // Журнал российского права. 2008. № 3; *Барциц И. Н.* Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления.

[6] *Синюгин В. Ю.* О нормативно-правовом обеспечении процессов государственного и муниципального управления реформированием в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 31.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности, бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов, издаваемым в целях оперативного регулирования хода экономической реформы и находящимся в противоречии с действующими законами РСФСР.

Одновременно отметим, что вышеуказанный нормативный правовой акт сыграл важную роль в развале СССР. Кроме того, он закладывал в России основы режима суперпрезидентской республики (возможно, выборной монархии), в последующем закрепленного в Конституции РФ 1993 г.

Иные вопросы регламентации государственного управления реформами, в том числе связанные с определением принципов, стадийности, порядка, терминологии, методов и инструментария, субъектного состава, контроля, ресурсного обеспечения экономического реформирования, оказались вне предмета регулирования рассматриваемого акта. В последующем попыток комплексного подхода к правовому обеспечению как реформирования в целом, так и его административно-управленческого аспекта не предпринималось[1].

В сентябре 1996 г. главе Российского государства была представлена аналитическая записка «О проблеме слабой управляемости государственными процессами», где в качестве основной проблемы выделялась необходимость подготовки концепции нового правового порядка в государственном управлении[2].

В 1997—1998 гг. был подготовлен первый проект концепции реформы государственного управления. Эта попытка, предпринятая группой советников Президента России Б. Н. Ельцина, привела к созданию (с учетом международного опыта) теоретического фундамента последующих реформ государственной службы. Именно в это время были сформулированы принципы построения профессиональной государственной службы, создаваемой на основе системы заслуг и достоинств и призванной служить обществу (государственная служба для гражданского общества). Но организационного механизма реализации разработанных предложений не было создано и реформа вяло «закончилась, не начавшись».

Среди других нормативных правовых актов, регламентирующих процесс реформирования государственного управления, следует отметить:

— Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденную распоряжением Президента РФ от 15.08.2001;

— Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)”»;

---

1 См.: *Синюгин В. Ю.* О нормативно-правовом обеспечении процессов государственного и муниципального управления реформированием в Российской Федерации. С. 31.

2 См.: Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / М. А. Краснов, А. В. Оболонский [и др.] ; общ. ред. и предисл. Т. В. Зайцевой. М. : Весь Мир, 2003. С. 120—134.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

– Указ Президента РФ от 12.12.2005 № 1437 «О продлении срока реализации Федеральной программы “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)” на 2006–2007 годы»;

– Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”»;

– Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»;

– Указ Президента РФ от 16.07.2004 № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления», в котором были объединены три реформы: по реформированию государственной службы, по вопросам федеративных отношений и по вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти;

– Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Представляется, что научно обоснованное древо целей должно стать исходным элементом процесса реформирования государственного управления. Необходимо упорядочить целевые установки, касающиеся отдельных направлений реформы государственного управления и подчинить их цели, зафиксированной в ст. 7 Конституции РФ, – обеспечению достойной жизни и свободного развития человека.

Целями административной реформы в 2006–2010 гг. в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации[1] на эти годы являлись:

1) повышение качества и доступности государственных услуг;

2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В Указе Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» обозначены следующие целевые установки:

1) создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой;

2) формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Трудно не согласиться с теми исследователями, которые обращают внимание на то, что «цели и ожидаемые результаты многих федеральных целе-

---

[1] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вых программ сформулированы аморфно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения...»[1].

По каким критериям и индикаторам можно оценить, был ли сформирован высококвалифицированный кадровый состав государственной службы, обеспечивающий эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики? Вопрос является риторическим.

Представляется, что одной из ключевых целей реформы государственного и муниципального управления должно стать создание новой модели государственного и муниципального управления, способной разрешить целый ряд внутренних проблем, стоящих перед российским обществом, укрепить его единство, повысить авторитет органов государственной власти и местного самоуправления в глазах народа, укрепить положение России на международной арене.

Достижение этой цели требует стимулирования управления государством и политикой на основе закона, строгого его исполнения, соблюдения закона всеми судебными органами и гражданами, равенства всех перед законом, привлечения к ответственности за нарушения закона. При этом большинство принимаемых законов и подзаконных нормативных правовых актов следует направить на регулирование социально-экономической и административной сфер государства. Принимая их, желательно придерживаться древней китайской пословицы «переходить реку, нащупывая камни».

Очевидно, что цели реформирования государственного и муниципального управления в современной России неразрывно должны быть связаны с обеспечением реализации социально-экономических целей, сформулированных в программной речи В. В. Путина на заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г.[2], а именно:

1) превращение России в самую привлекательную для жизни страну;

2) обеспечение уровня жизни 60—70% населения, определяющего принадлежность к так называемому среднему классу;

3) выплата пенсионерам и инвалидам достойных пенсий и пособий;

4) сокращение дифференциации доходов семей с нынешнего 15-кратного разрыва до более умеренного;

5) превращение отечественного образования — от школы до университета — в одно из лучших в мире;

6) сокращение уровня смертности более чем в 1,5 раза, повышение рождаемости и обеспечение средней продолжительность жизни до 75 лет;

7) обеспечение личной безопасности граждан, безопасности, в самом широком смысле обеспечивающей надежную защиту жизни и имущества людей, благоприятную экологическую среду, безаварийную работу транс-

---

[1] *Овчинников О. А, Борзова Е. Б.* Современное состояние проводимых в России реформ и их научное понимание // Российский следователь. 2007. № 23. С. 37.

[2] См.: Жить по-человечески: Владимир Путин выступил на расширенном заседании Госсовета // РГ-Власть. 2008. 9 фев. URL: http://www.rg.ru/2008/02/09/putin.html (дата обращения: 09.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

порта и коммунальной инфраструктуры, эффективное предупреждение техногенных катастроф;

8) формирование современного, лучшего в мире энергетического сектора, создание высокотехнологичных предприятий, добывающих и перерабатывающих сырье;

9) кардинальное повышение производительности труда. В основных секторах российской экономики должен быть достигнут как минимум четырехкратный рост этого показателя за 12 лет;

10) развитие базовых секторов экономики, включая глубокую переработку природных ресурсов, использование энергетических, транспортных и сельскохозяйственных возможностей России;

11) масштабная модернизация существующих производств во всех сферах экономики. Для этого России потребуется и принципиально иное качество управления предприятиями, и изменение практически всех используемых в России технологий, почти всего парка машин и оборудования;

12) развитие новых секторов глобальной конкурентоспособности. Прежде всего — в высокотехнологичных отраслях, которые являются лидерами в «экономике знаний»: в авиакосмической отрасли и судостроении, в сфере энергетики, а также развитие информационных, медицинских и других новейших технологий;

13) дальнейшее строительство новых и модернизация действующих дорог, вокзалов, портов, аэропортов, электростанций и систем коммуникаций;

14) развитие финансовой инфраструктуры до уровня, адекватного растущим потребностям экономики. В конечном счете в России должен сложиться один из мировых финансовых центров;

15) проведение эффективной региональной политики. Для сегодняшнего дня характерна большая и все усиливающаяся дифференциация между социально-экономическим развитием регионов с преобладанием количества субъектов Федерации, имеющих низкие показатели. Разница между субъектами РФ практически по большинству основных параметров — феноменальна и достигает десятки раз. Важную роль здесь играет работа по формированию новых центров социально-экономического развития в Поволжье, на Урале, Юге России, в Сибири и на Дальнем Востоке, создание сети инновационных территориально-производственных комплексов;

16) развитие духовно-нравственного потенциала человеческой личности. Что касается последней цели, то трудно не согласиться с В. И. Кноррингом в том, что государственное управление комплексной целевой программой духовного и культурного развития нации, даже в современных сложных экономических условиях, не только вполне возможно, но и настоятельно необходимо[1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что выше обозначенные цели пока не стоят в центре внимания общественного мнения, вокруг них не разворачивается надлежащая организационная работа органов государ-

---

[1] См.: *Кнорринг В. И.* Основы государственного и муниципального управления : учебник. М. : Экзамен, 2004. С. 354.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ственного и муниципального управления. Если эта тенденция будет продолжаться и дальше, то правильные по существу цели в очередной раз могут быть дискредитированы, как это уже неоднократно имело место в отечественной истории.

Очевидно, что для реализации указанных целей нужны и совершенно новые требования к государственному управлению. По мнению В. В. Путина, чертами завтрашней системы государственного управления должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров, расширение их компетенции и кругозора. Причем эти подходы должны стать основой функционирования не только государственного управления, но и всей бюджетной сети и предприятий, контролируемых государством и органами местного самоуправления[1].

Очевидно, что реформа государственного и муниципального управления должна осуществляться в соответствии с определенной логикой, проявляющейся и реализующейся через систему общих принципов реформы.

Первый общий принцип реформы государственного и муниципального управления можно сформулировать следующим образом: независимо от конкретного содержания причин, требующих и вызывающих реформу государственного и муниципального управления, его преобразование должно начинаться с преобразования исходных начал, задающих построение и осуществление государственного управления. В связи с этим в государственном управлении на первое место должна выйти идея развития человеческой личности, поскольку сейчас личность рассматривается прежде всего в качестве средства развития производства.

В настоящее время возникла «двузначная схема формирования личности: по линии образования и воспитания — создание хорошего работника (грамотного и дисциплинированного производителя), по линии жизненных ориентаций и установок — ненасытного потребителя, все расширяющего емкость рынка»[2].

Представляется, что по линии образования и воспитания требуется также формирование грамотного и дисциплинированного гражданина, по линии жизненных ориентаций, ценностей и установок — творца более совершенной и эффективной формы государства, ставящей в центр внимания развитие человеческой личности.

Представляется, что одной из стратегических целей новой системы государственного и муниципального управления должно стать *формирование современной личности*, которая имеет следующие качества:

1) открытость к экспериментированию, инновациям и изменениям;
2) готовность к плюрализму мнений и одобрению такого плюрализма;
3) ориентация на современность и будущее, а не на прошлое;
4) экономия времени, пунктуальность;

---

[1] См.: РГ. 2008. 9 фев.

[2] *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. С. 510.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

5) убежденность в способности организовать жизнь так, чтобы преодолевать создаваемые ею препятствия;

6) планирование будущих действий для достижения предполагаемых целей как в общественной, так и в личной жизни;

7) вера в урегулированность и предсказуемость социальной жизни, и возможность рассчитывать действия благодаря известным экономическим законам, торговым правилам и правительственной политике;

8) чувство справедливости распределения — вознаграждение по возможности зависит от мастерства и вклада;

9) высокая ценность формального образования;

10) уважение достоинства других независимо от их статуса, объема власти и т.д.

Принцип ориентации государственного и муниципального управления на развитие человеческой личности должен стать одним из приоритетных принципов государственного управления. При этом перестройка отдельных элементов, связей и подсистем системы государственного и муниципального управления должна идти не по принципу повышения их функциональных качеств по сравнению с предыдущим состоянием или же по принципу повышения их эффективности, а на основе приведения в соответствие с преобразованными исходными началами государственного и муниципального управления.

Второй общий принцип реформы государственного и муниципального управления состоит в том, что необходимость и направленность этой реформы преимущественно определяются содержанием новых задач, стоящих перед государством. Конкретизация этого принципа для практической реализации означает то, что реальная потребность реформы государственного управления вытекает не из несовершенства отдельных сторон управления и не из возможностей повышения его эффективности, а порождается появлением новых задач, которые должны быть закреплены в качестве общих целей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Третий общий принцип реформы государственного и муниципального управления состоит в следующем: ограничительным фактором любого преобразования государственного и муниципального управления являются кадры. Люди не только приводят в движение и создают новое, но они же и тормозят развитие, причем не обязательно сознательно. В конечном счете успех любого преобразования зависит от людей, задействованных в нем. Любая логически обоснованная и полностью подкрепленная ресурсами схема преобразования государственного и муниципального управления будет реализована в той мере и в том виде, в каком она соответствует возможностям, знаниям, интересам, желаниям и потребностям людей.

Основными элементами (направлениями) реформы государственного управления в современной России являются:

1) модернизация государственной власти, включающая в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти;

2) реформа административно-территориального устройства государства;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью;

4) реформа государственной службы;

5) реформа функций и структуры исполнительной власти.

Первые две реформы не направлены на пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной власти. Они, в частности, касаются совершенствования процедур реализации имеющихся функций судебной власти, приведения в соответствие с ними судебной системы. А для законодательной власти они в большей степени связаны с изменением порядка формирования представительных органов власти — избрание членов Совета Федерации или формирование Государственной Думы и региональных представительных органов власти по смешанному (пропорциональному и мажоритарному принципу).

Изменение административно-территориального устройства, которое на данной стадии в основном связано с объединением субъектов РФ, не затрагивает полномочий органов государственной власти субъектов Федерации как таковых, а лишь приводит к закреплению функций, осуществляемых исполнительной властью двух регионов, за органами исполнительной власти объединенного субъекта Федерации.

Основным содержанием разграничения полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, т.е. закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти. Одна из главных проблем этой части реформы, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она производна от определения функций, остающихся за государством и за исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью нельзя рассматривать как окончательное, и оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства.

Реформа государственной службы состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы, что делает государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих эффективными исполнителями функций государства. В результате реализации мероприятий, предусмотренных федеральными программами реформирования государственной службы РФ, была определена система государственной службы РФ, установлен статус государственных гражданских служащих, принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, аттестации государственных служащих, обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов, порядок сдачи квалификационного экзамена и другие вопросы.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова. Как

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

известно, в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации в 1998 г. была поставлена задача осуществить административную реформу. Необходимость ее проведения аргументировалась тем обстоятельством, что при установленном новом механизме власти сохранились многие из прежних принципов построения государственного аппарата и методов управленческой деятельности. В наибольшей степени это проявляется в работе исполнительного аппарата. В Послании речь шла о дальнейшей разработке программы государственного строительства как «продуманной системы мер модернизации различных институтов власти»[1].

Стержнем программы являлась концепция административной реформы по преобразованию системы исполнительной власти. Она включала обоснование необходимости реформы, т.е. создания нужной для государства «системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса». Во-первых, намечалось разграничение собственно управления и функции оказания государственных услуг, чем должны заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на самоокупаемости. Во-вторых, предполагалось «уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти». В-третьих, предлагалось ограничиться тремя видами федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В новой структуре федеральных органов исполнительной власти *федеральные министерства* определяют политику в установленной сфере государственного регулирования (концепции, программы, федеральные целевые программы, бюджет), разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, а также осуществляют международное сотрудничество (переговоры, международные договоры и соглашения). Они не должны обладать контрольно-надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача лицензий, разрешений, квотирование и т.п.) в отношении граждан и организаций, функциями оказания государственных услуг и управления имуществом (управление подведомственными организациями, представление интересов государства в акционерных обществах с участием государства и др.). Процесс выработки политики, таким образом, отделяется от процесса исполнения политики.

Федеральные службы осуществляют контрольно-надзорные или правоохранительные функции и не обладают полномочиями по подготовке и принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом. Их предназначение — реализация политики, разработанной федеральными министерствами и одобренной Правительством РФ, пресечение нарушений законодательства, обеспечение безопасности в определенной сфере общественных отношений.

Федеральные агентства специализированы на исполнении функций управления государственным имуществом, реализации государственных программ и оказании государственных услуг. Они не могут обладать контрольно-надзорными полномочиями и правом разработки и принятия нормативных правовых актов.

---

[1] *Ельцин Б. Н.* Общими силами к общему подъему России // РГ. 1998. 24 фев.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Предполагалось, что такая функциональная специализация органов исполнительной власти призвана исключить конфликт интересов между функциями выработки политики, ее реализацией и контролем за ее исполнением.

Однако данная реформа не затрагивает суть государственного управления — механизмы формирования административных мотиваций — и направлена преимущественно на повышение исполнительской дисциплины.

Наиболее существенными **задачами**, решаемыми в процессе реформирования государственного управления, являлись следующие:

1) выработка траектории развития системы государственного и муниципального управления, включающая в себя поиск возможностей совершенствования, описание нового состояния системы государственного и муниципального управления, разработку процедуры и содержания перехода в новое состояние, а также определение средств обеспечения этого перехода;

2) организация перехода системы государственного и муниципального управления в новое состояние, включающая в себя составление программы перехода, распределение заданий и позиций между субъектами перехода, распределение функций координации и корректировки их деятельности в процессе перехода и т.п.;

3) анализ результатов перехода к новой модели государственного и муниципального управления, обобщение опыта работы по переводу системы государственного и муниципального управления в новое состояние, получение выводов по дальнейшему развитию этой системы.

В процессе реформирования государственного управления возникли серьезные *проблемы и противоречия*. Так, В. Г. Вишняков обращает внимание на то, что «в полном противоречии с теорией и практикой управления, со всем зарубежным и отечественным опытом государство было объявлено малограмотными теоретиками неолиберализма антиподом рынку. Система государственного управления оказалась дезорганизована, ликвидация ее рассматривалась как необходимое условие развития рыночной экономики»[1].

Ю. А. Тихомиров считает, что «иногда не вполне понятна конечная цель преобразований, имеется множество недостатков при осуществлении реформ, недостаточно хорошо просчитаны их социальные последствия»[2].

В России не удалось принять комплексную программу реформирования государственного управления. Субъекты реформирования государственного управления ограничились полумерами, касающимися создания федеральных округов, перехода на трехзвенную систему государственных органов федерального уровня (министерства, агентства и службы), реформы государственной службы и внедрения административных регламентов

---

[1] *Вишняков В. Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству. С. 23.

[2] Цит. по: *Егорова Н. Е., Иванюк О. А., Потапенко В. С.* Правовое обеспечение государственных реформ: проблемы и пути их разрешения. С. 130.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и регламентов предоставления государственных услуг и др. Эти преобразования фактически не затронули ряд важных системных элементов государственного управления страной. Например, таких как стратегия развития государства на ближайшие 20—25 лет, идеология государственного управления, механизм отбора, оценки и привлечения к ответственности представителей высшего эшелона власти и др.

Очевидно, что основой и залогом эффективного проектирования будущего отечественной модели государственного управления и программирования успешных стратегий ее строительства является глубинное и объективное понимание состояния современного российского государства. Однако нужно признать, что предлагаемые объяснительные и организационные схемы реформы государственного управления продолжали и продолжают опираться на давно сложившиеся и, следовательно, традиционные способы анализа, прогноза и программирования. Большинство разработанных программ и стратегий реформирования государственного управления не обеспечены должным уровнем синтеза, интеграции и не обладают вдохновляющим эффектом созидательной прагматики. Это приводит к девальвации ценности стратегии реформирования государственного управления, ее практической значимости и тем самым к отставанию реальной политики от ожиданий, потребностей и интересов народа.

Принимаемые в ходе реформы государственного управления меры не всегда позитивно влияют на функционирование органов государственного и муниципального управления, их взаимодействие с институтами гражданского общества. Так, свыше 30% населения заявляют, что в результате административной реформы негативное воздействие бюрократии на общество только возросло[1].

Следовательно, реформа государственного управления в России еще не завершена. Государственное управление пока не стало таким, каким его хотело бы видеть большинство граждан — эффективным и ориентированным на потребности и интересы народа.

9.2. Политико-правовые проблемы формирования в России новой модели государственного управления

Президент России В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 г. поставил вопрос о новой модели государственного управления[2]. Одновременно Президентом России были сформулированы **ключевые принципы для новой модели государственного управления**:

1) ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы;

2) повсеместное внедрение новых форм и методов контроля;

---

[1] См.: *Горшков М.* ...как руки брадобрея // ЛГ. 2006. 15—21 марта.

[2] См.: Стенограмма Послания Владимира Путина Федеральному Собранию // РГ. 2012. 12 дек. URL: http://www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html (дата обращения: 09.11.2015).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3) адекватная мотивация государственных муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы государственного аппарата;

4) ограничение прав чиновников и политиков на зарубежные счета, ценные бумаги и акции (включая первых лиц государства, Правительства РФ, Администрации Президента России, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, их близких родственников);

5) публичная отчетность контрольно-надзорных органов об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах.

На наш взгляд, при формировании новой модели государственного управления важно не только определиться с ее ключевыми принципами, но следует также учитывать и при необходимости реформировать другие ее элементы.

Вначале заслуживают внимания некоторые теоретические положения, касающиеся **понятия модели государственного управления**. Иногда под моделью государственного управления понимаются теоретические представления о том, как выглядит и как должна выглядеть система государственного управления. В этом случае исследуется, как она воздействует и как должна воздействовать на общественные отношения и процессы, как она адаптируется и как должна адаптироваться к изменениям во внешней среде, чтобы государство могло добиваться поставленных целей, устойчиво развиваться и обеспечивать свою жизнеспособность.

Нередко модель государственного управления рассматривается как *копия реальной системы государственного управления*. В данном контексте модель государственного управления включает в себя *базовые принципы* государственного управления, стратегическое видение развития государства, его целевые установки и задачи, систему общественных ценностей, правовую систему, систему разделения и взаимодействия властей, социально-экономическую политику, государственную кадровую политику, мониторинг и контроль ситуации в государстве и др.

Отечественная модель государственного управления — самобытная и исторически сложившаяся в течение нескольких веков модель, учитывающая геополитическое положение страны, основанная на национальных традициях и опирающаяся на ряд ***базовых принципов***. К таким принципам традиционно относятся: экономическая самодостаточность, преобладание духовной мотивации в трудовой и общественной деятельности, общинное самоуправление, совместное владение собственностью, взаимопомощь, взвешенный патернализм и др.

Сложившаяся в постсоветский период модель государственного управления имеет *переходный характер*. Она сочетает в себе элементы различных моделей управления: советской, американской, феодальной, рыночной, авторитарной и др.

Современная российская модель государственного управления содержит в себе ярко выраженную авторитарную тенденцию. Согласно ч. 3 ст. 80

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Конституции РФ основные направления внутренней и внешней политики государства определяются Президентом России. Аналогичное положение вещей наблюдается на региональном и муниципальном уровнях управления, а также в частном секторе.

Как свидетельствует исторический опыт, российская модель государственного управления хороша в военное время, но демонстрирует свою неэффективность в мирное время, о чем автор писал ранее[1].

Представляется, что в России целесообразно спроектировать и запустить принципиально новую модель государственного управления, которая, во-первых, должна включать в себя достижения мировой управленческой мысли, во-вторых, опираться на особенности управления в России, выстроенные на специфике российского менталитета и культуры, геополитическом положении страны. Только подобная интеграция в состоянии обеспечить конкурентоспособность Российского государства в условиях геополитического соперничества.

В центре внимания новой модели государственного управления должен находиться человек, развивающий свой физический, интеллектуальный и духовно-нравственный потенциал и благодаря этому обеспечивающий силу и эффективность государства, национальный суверенитет. Особого внимания заслуживает механизм сменяемости нашей управленческой элиты, который является ахиллесовой пятой Российского государства. Кроме того, при формировании новой модели государственного управления требуется фокусировка не на процессах, а на результатах.

Для формирования новой модели государственного управления необходимо принятие *комплекса политических, правовых, организационных, экономических, идеологических и иных мер*. Эти меры в первую очередь должны быть направлены на усиление власти законодательных (представительных) органов и расширение перечня выборных должностей.

Очевидно, что формирование новой модели государственного управления невозможно без полномасштабной правовой реформы, в том числе касающейся вопроса о правовом регулировании поправок, вносимых в Конституцию РФ, и принятия нового Основного Закона страны. Как справедливо отмечает И. Н. Барциц, «вопрос о правовом регулировании поправок в Конституцию Российской Федерации является важнейшим условием формирования правовой государственности. Именно в этой связи возникает обоснованное беспокойство отсутствием федерального конституционного закона “О Конституционном Собрании”. В соответствии с Конституцией Российской Федерации данный акт является необходимым условием внесения поправок в главы 1—2 и 9 Конституции. Системные вопросы, заложенные в основополагающие нормы Конституции, не могут, по замыслу авторов Конституции, быть решены в пределах имеющегося текста. Необходим новый документ, разработка которого будет поручена

---

[1] См.: *Осейчук В. И.* О банкротстве либеральной модели государства и стратегии строительства нового государства.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Конституционному Собранию. И, тем не менее, несмотря на очевидную актуальность данного закона, он не принят»[1].

Требуется также принятие специального законодательного акта, регулирующего реформу государственного управления. Данный нормативный правовой акт призван регламентировать следующие элементы реформы государственного управления: целевые установки, задачи, принципы, кадровое обеспечение, этапы, порядок, терминологию, методы и финансово-экономические инструменты, субъектный состав, меры юридической ответственности субъектов реформирования государственного управления, формы общественного контроля реформы государственного управления. К подготовке данного нормативного акта должны быть привлечены лучшие научные силы страны.

Анализ правовых основ государственного управления и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о необходимости ревизии законодательства, обеспечивающего государственное управление. В связи с этим целесообразно сократить существующее количество нормативных правовых актов, касающихся государственного управления до минимума, чтобы не было дублирования норм и требований ввиду их огромного количества и несогласованности. Освобождение правовых основ государственного управления от ненужного балласта позволит, с одной стороны, упростить нормативную правовую базу государственного управления, а с другой — повысить уровень ее эффективности.

На наш взгляд, **институционально новая модель государственного управления** может и должна выглядеть следующим образом.

1. Избираемый народом Президент России возглавляет лишь исполнительную власть, не стоит над другими ветвями власти и не имеет права роспуска законодательной (представительной) власти. Это требует перераспределения властных полномочий президента в пользу других ветвей государственной власти. Дело в том, что у Президента России, согласно Основному Закону страны, 80% властных полномочий, а остальные 20% полномочий делят между собой традиционные ветви власти[2].

Объем кадровых назначений, находящийся в сфере конституционных полномочий Президента России, составляет около 30 тыс. человек[3].

Ни один человек в мире, как бы он не был одарен, физически не способен качественно исполнять такой объем полномочий.

2. Однопалатный парламент России избирается из лучших представителей народа (лучших по профессиональным знаниям в сфере государственного управления, деловым и морально-нравственным качествам). Он должен обладать правом контроля деятельности исполнительной власти.

3. Судебная власть избираема народом и независима от исполнительной власти.

---

[1] *Барциц И. Н.* Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления. С. 3—4.

[2] *Зеркин Д. П., Игнатов В. Г.* Основы теории государственного управления. М. : Тесса ; Ростов н/Д : МарТ, 2000. С. 276.

[3] См.: *Глотов В., Ротов А., Сухарев С.* Кадровая методика оценки руководящего состава федеральных органов власти // Государственная служба. 2009. № 5. С. 32.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

4. Народ обладает правом выражения недоверия президенту, парламенту и высшему органу судебной власти на референдуме. Вопрос о недоверии может быть поставлен не ранее, чем через два года после начала деятельности президента, парламента, органа судебной власти. Правом постановки вопроса о недоверии президенту, парламенту и высшим органам судебной власти должна обладать половина состава Общественной палаты, избираемой народом по два представителя от каждого субъекта РФ.

5. Замещение руководящих государственных должностей ограничивается двумя сроками.

6. Отбор и оценка административных чиновников осуществляется независимыми центрами оценки кадров государственного аппарата с помощью сложных экзаменов и психологических тестов, позволяющих установить уровень профессиональных знаний в сфере государственного управления, деловых и морально-нравственных качеств.

7. Устанавливается персональная ответственность федеральных министров за достижение целевых показателей социально-экономического, политико-правового, культурного и военного развития страны.

8. Вводится уголовная ответственность руководителей государственных органов, представителей центров оценки кадров государственного аппарата за запрещенную кадровую политику (партийная протекция, проталкивание родственников, покупка должностей и др.).

При формировании новой модели государственного управления важно учитывать ***международные стандарты хорошей государственной администрации***. В документах ООН под хорошим управлением понимается управление, основанное на следующих принципах: 1) широкое общественное участие (представительство); 2) стремление к достижению консенсуса; 3) прозрачность; 4) отзывчивость; 5) эффективность и результативность; 6) беспристрастность и всесторонность; 7) законность; 8) некоррумпированность; 9) учет мнения меньшинства и наиболее незащищенных слоев общества при принятии решений; 10) оперативность реагирования на текущие и перспективные запросы общества[1].

Строительство в России новой модели государственного управления целесообразно вести в контексте тенденций реформирования государственного управления в странах-лидерах. Например, все административные реформы в Европе в начале 2000-х гг. были нацелены на то, чтобы сделать системы государственного управления проще, прозрачнее, эффективнее, более понятными для граждан, а значит, открытыми и подконтрольными им. Вследствие этих реформ сокращалось количество министерств и ведомств, упрощались внутриорганизационные структуры, освобождался от лишних чиновников аппарат.

Эти преобразования затрагивали основу основ современного государства — его правовой базис. В Германии, например, пошли по пути болезненного, но решительного массового сокращения законов и предписаний: десятки тысяч актов были упразднены, ежегодно в стране сокращается

---

[1] См.: *Писаревский Е. Л.* Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 3.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

до трехсот актов — как мешающих стране работать и жить... И именно это помогает сегодня Германии успешнее многих преодолевать полосу кризиса[1].

Глобальные вызовы современности настоятельно требуют от России переоткрыть заново или заставить сиять заново принципы демократического устройства государства. Как писал Дж. Дьюи, «демократию надо постоянно открывать и переоткрывать заново, переделывать, преобразовывать; воплощающие ее политические, экономические, социальные институты должны все время меняться и перестраиваться с учетом тех сдвигов, которые происходят по мере формирования у людей новых потребностей и новых источников их удовлетворения»[2].

Правда, имеются политики и ученые, которые разочаровались в демократии и демонстрируют свое презрение к ней, что нередко маскирует их глубокую боязнь данной формы государственного устройства. Например, Б. Мазо безапелляционно утверждает: «Нет ничего идиотичнее демократии и сладостней свободы...»[3].

В процессе демократизации государственного управления предстоит преодолеть раскол общества на привилегированных и остальных, утвердить политические права для всех его членов, а не только для собственников. Как известно, реальная свобода для народа предполагает его экономическое, социальное и моральное освобождение.

Некоторые российские политики обращают внимание на существование двух типов демократии: демократии для большинства и демократии для меньшинства. В частности, бывший председатель Совета Федерации Федерального Собрания С. Миронов утверждает следующее: «Мы должны заменить верхушечную демократию для избранных на низовую демократию, возникающую на основе ответственности граждан за судьбу своей страны»[4]. В свою очередь, известный экономист и политик С. Глазьев отмечает: «Пока у нас демократия олигархов, а не демократия в том смысле, в каком она имеет место в развитых цивилизованных странах, мы будем стоять у края пропасти»[5].

Гарантии реализации народовластия — это одно из наиболее слабых мест в отечественной системе государственного и муниципального управления. В связи с этим нельзя не согласиться с Е. А. Лукьяновой в том, что «при провозглашении народовластия реальная возможность населения каким-либо образом влиять на дела государства фактически была сведена к голосованию на выборах при упразднении всех остальных инструментов непосредственной демократии»[6].

---

[1] См.: *Иларионова Т.* Сложное и простое в науке, технике и государственном управлении // Государственная служба. 2012. № 3. С. 58.

[2] *Дьюи Дж.* Этика демократии : пер. с англ. // Полис. 1994. № 3. С. 28, 30; *Дьюи Дж.* Демократия и образование : пер. с англ. М., 2000. С. 85.

[3] *Мазо Б.* Преемник Путина, или Кого мы будем выбирать в 2008 году. М., 2005. С. 5.

[4] *Миронов С.* Выборы президента — не интрига // ЛГ. 2004. 1—17 фев.

[5] *Глазьев С.* Мифология власти и исторический цейтнот // ЛГ. 2003. 22—28 окт.

[6] *Лукьянова Е. А.* Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 5.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Кроме того, в России демократизация государственного управления связана с ликвидацией самодержавной системы правления.

Демократизация государственного управления — это не просто свободный волевой акт приближения к некоему демократическому образцу. Никаких всеобщих моделей осуществления демократизации государственного управления не существует. В современных исторических условиях в нашей стране демократический идеал государственного управления предстоит наполнить самостоятельным содержанием и смыслом. И это самое трудное.

Процесс демократизации государственного управления в современной России будет чрезвычайно сложен и *потребует нескольких десятилетий*. Представляется, что он будет состоять из *четырех основных этапов*. На первом этапе важно сформировать предпосылки демократизации государственного управления, важнейшая из которых — достижение национального единства по ключевым вопросам дальнейшего развития страны. Второй этап ознаменуется появлением и утверждением новой национальной элиты. В ходе третьего этапа должны быть приняты государственные решения по ключевым вопросам развития страны, в том числе об институциализации базовых демократических процедур. На четвертом этапе получат развитие установленные правила и процедуры ведения политической борьбы, демократия начнет работать как относительно отлаженный и целостный механизм. Это будет этап учебы для граждан и политических элит, этап освоения техники демократии и приобретения необходимых для ее функционирования навыков и позиций.

При этом осуществить демократизацию государственного управления России предстоит в условиях наступления на демократию в международном масштабе[1].

Формирование новой модели государственного управления целесообразно осуществлять на основе общественного согласия, что будет способствовать стимулированию политической активности граждан, которые своим участием в формировании властных структур способны осуществить на практике демократическое управление страной. В связи с этим одной из первоочередных задач органов государственной власти является возврат авторитета процедуры выборов, что позволит привлечь к построению российской государственности наиболее социально активные группы общества, в первую очередь молодежь.

Одним из ориентиров новой модели государственного управления должно стать создание таких условий, при которых формирующиеся в обществе настроения могли бы оказывать должное воздействие на изменение политики органов государственной власти, не допуская опасного роста напряженности в обществе и не доводя дело до социального конфликта.

Новая модель государственного управления призвана разрешить целый ряд внутренних проблем, стоящих перед российским обществом, укрепить его единство, повысить авторитет органов государственной власти и местного самоуправления в глазах народа, укрепить положение России на международной арене.

---

[1] См.: *Кальченко Т.* Управление государством в глобальную и постглобальную эпоху.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Основные элементы новой модели государственного управления предстоит закрепить в новой Конституции России. В связи с этим в очередной раз возникает вопрос о новом этапе конституционной реформы.

Конечно, формирование в России новой модели государственного управления вызовет яростное сопротивление со стороны отечественной и международной олигархии, заинтересованной в сохранении существующего статус-кво. Но автор убежден в том, что в стране найдутся новые политики, которые при поддержке народа смогут это сопротивление преодолеть, хотя это будет очень непросто.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите общие принципы реформирования государственного управления.
2. Проведите анализ основных подходов к пониманию сущности демократизации государственного и муниципального управления.
3. Какие факторы определяют становление новой модели государственного и муниципального управления в современной России?
4. Охарактеризуйте основные направления реформы государственного и муниципального управления в современной России.
5. Каковы основные проблемы правового обеспечения реформы государственного и муниципального управления в Российской Федерации?
6. Можно ли согласиться с утверждением, что «в России все возможно, кроме реформ»?
7. Какие дополнительные законодательные меры, на ваш взгляд, необходимо принять для совершенствования правовых основ реформирования государственного и муниципального управления?

Задачи

1. Изучите Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Задание:

Подготовьте аналитический доклад об итогах реализации данного указа.

2. Подготовьте обзор научных публикаций за последние три года по правовым аспектам реформирования государственного и муниципального управления.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Заключение

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления представляет собой деятельность государства по организации органов государственного и муниципального управления, установлению правил их деятельности. Оно связано главным образом с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной и муниципальной власти в управленческих процессах. Его предназначением является упорядочивание целеполагания, реализации функций, совершенствование организационных структур и управленческой деятельности органов государственного и муниципального управления.

В правовом обеспечении государственного и муниципального управления немало проблем остаются нерешенными. Наиболее острыми проблемами, требующими правового регулирования, являются:

1) организационная нестабильность органов государственного и муниципального управления;

2) слабая профессиональная подготовленность кадров органов государственного и муниципального управления;

3) значительная коррумпированность государственного и муниципального аппарата;

4) резкое снижение законности и исполнительской дисциплины в деятельности органов государственного и муниципального управления.

Решая эти и другие проблемы, следует также обратить внимание на происходящий сдвиг в понимании роли и функций государственной администрации в современных условиях. Дело в том, что реформы под флагом нового государственного менеджмента хотя и способствовали повышению эффективности государственного управления, но вели к понижению роли представительных органов, жесткой бюрократизации администрации, менеджеризации в ущерб общественной политике, недооценке роли публичности государственных услуг[1].

Кроме того, высшим органам государственной власти нужно реагировать правовыми средствами на отрицательные тенденции глобализации. Речь в первую очередь идет о следующих проявлениях:

1) о жестком давлении транснациональных корпораций на развитие национальной экономики, на процессы принятия политических и экономических решений;

2) об акценте на сугубо финансово-прибыльной стороне деятельности и недооценке социальных аспектов.

---

[1] См.: *Ирхин Ю.* Глобализация: вызовы и преимущества: итоги Всемирного конгресса Международной ассоциации политической науки в Монреале // Государственная служба. 2014. № 5. С. 68.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В современных условиях органы государственного и муниципального управления обязаны принимать своевременные и адекватные меры, в том числе правовые, по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, защите национальных интересов России.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тесты

К гл. 1 «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления как учебная дисциплина»

1. Элементом предмета изучения дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» является:

а) законодательство, регулирующее сферу государственного управления;

б) техника и методика управления технологическими процессами;

в) основные закономерности функционирования технических систем;

г) способы управления муниципальными предприятиями.

2. К общенаучным методам исследования, используемым в учебной дисциплине «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», относится:

а) системный метод;

б) математический метод;

в) полярный метод;

г) синтетический метод.

3. Целью учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» является:

а) определение основных тенденций развития государственной собственности;

б) формирование знаний о правовых основах государственного управления;

в) изучение отношений России с развитыми странами;

г) определение стилей поведения государственных служащих.

4. К задачам учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» относятся:

а) конкретные способы решения возникших проблем на региональном уровне;

б) изучение проблем правового обеспечения государственного управления;

в) технологии эффективного управления на муниципальном уровне;

г) практика разрешения конфликтов интересов.

5. Функция учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления»:

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

а) познавательная;
б) индивидуальная;
в) линейная;
г) корпоративная.

К гл. 2 «Сущность, предмет, принципы и методы правового обеспечения государственного и муниципального управления»

6. Все правительства несут две базовые функции:
а) политическую и административную;
б) социальную и экономическую;
в) организационную и плановую;
г) регулирующую и координирующую.

7. Суть государственного управления состоит:
а) в правовом регулировании и организации общественных отношений;
б) наказании нарушителей моральных норм;
в) регулировании стихийных процессов;
г) распределении работников в отраслях общественного производства.

8. К основным направлениям деятельности субъектов государственного управления относится:
а) прием обращений граждан;
б) обеспечение целостности и суверенитета государства;
в) производство материальных благ;
г) издание моральных норм.

9. Существенный признак государственного и муниципального управления:
а) опора на власть;
б) использование современных технологий;
в) формирование общественного мнения;
г) поддержка рыночных отношений.

10. Общей функцией государственного управления является:
а) планирование;
б) управление здравоохранением;
в) управление образованием;
г) управление социальной защитой населения.

11. В качестве конституционной цели государственного управления в России признается:
а) защита государства от внешних врагов;
б) производство материальных и духовных благ;
в) обеспечение безопасности жизни народа;
г) обеспечение достойной жизни и всестороннего развития человека.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

12. Цели государственного управления фиксируются:
а) в речах лидеров оппозиции;
б) нормативных правовых актах;
в) заявлениях законодательных органов;
г) распоряжениях главы муниципального образования.

13. К группе методов, используемых субъектами государственного и муниципального управления, относятся методы:
а) волевые;
б) согласованные;
в) административно-правовые;
г) селективные.

14. Формой публичного представления и нормативного закрепления стратегии управления государством являются:
а) предвыборные обещания депутатов;
б) предвыборные обещания кандидатов на пост президента;
в) обращения граждан;
г) концепции долгосрочного социально-экономического развития государства.

15. Совокупность сознательных и целенаправленных действий, связанных с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти и регламентированных юридическими нормами, вследствие чего происходит непосредственная смена общественных состояний, событий и явлений — это:
а) функции;
б) процесс государственного управления;
в) методы;
г) способы.

16. Комплекс взаимосогласованных конституционно-правовых средств воздействия субъектов государства на экономическую, политическую, управленческую, социальную, правовую и духовную сферы общества, гарантирующих условия реализации прав и свобод граждан — это:
а) финансовые ресурсы;
б) кадры;
в) нормативные правовые акты муниципальных образований;
г) механизм правового регулирования.

17. Юридическая функция государства, реализуемая в процессе его воздействия на общественные отношения и посредством которой деятель-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ность субъектов этих отношений приводится в соответствие с требованиями, дозволениями и запретами, содержащимися в нормах права, — это:

а) экономическая политика;

б) административная реформа;

в) приватизация;

г) правовое регулирование.

18. Правовое регулирование сферы государственного управления осуществляется:

а) на городском уровне;

б) муниципальном уровне;

в) местном уровне;

г) федеральном уровне.

19. Правовую основу государственного управления составляют:

а) уставы муниципальных образований;

б) решения, принятые на сходах граждан;

в) муниципальные правовые акты;

г) законы.

20. В центре правового регулирования государственного и муниципального управления должны находиться:

а) варианты решения общественных проблем;

б) уровни муниципального управления;

в) ожидания индивидов;

г) правовой статус организаций.

21. Элементом предмета правового регулирования государственного и муниципального управления являются:

а) цели государственного и муниципального управления;

б) типы моральной политики;

в) типы государственного аппарата;

г) свойства государственного органа.

22. К процедуре правового обеспечения государственного и муниципального управления относится:

а) цель;

б) функция;

в) метод;

г) правовой анализ.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

К гл. 3 «Субъекты и формы правового регулирования отношений в сфере государственного и муниципального управления»

23. Основным (первичным) субъектом правового регулирования государственного и муниципального управления является:

а) Государственная Дума РФ;
б) Президент России;
в) Правительство РФ;
г) народ.

24. К способам непосредственного правотворчества народа относится:

а) федеральный закон;
б) федеральный конституционный закон;
в) указ президента;
г) референдум.

25. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина возлагается на следующую ветвь государственной власти:

а) президентскую;
б) законодательную;
в) исполнительную;
г) судебную.

26. Нормы права, вытекающие из законов, детализируют органы власти:

а) законодательной;
б) президентской;
в) исполнительной;
г) судебной.

27. Верховенство норм международного права предусматривает законодательство:

а) США;
б) Германии;
в) Франции;
г) России.

К гл. 4 «Правовое регулирование системы, полномочий и структуры органов государственного и муниципального управления»

28. Функциональная структура федеральных органов исполнительной власти определена:

а) указом Президента России;
б) Конституцией РФ;
в) федеральным конституционным законом;
г) федеральным законом.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

29. Под структурой органа государственного управления понимаются:
а) цели;
б) задачи;
в) функции;
г) внутреннее устройство.

30. Орган государственного управления по характеру и объему компетенции:
а) центральный;
б) региональный;
в) местный;
г) общей компетенции.

31. Юридическое выражение совокупности управленческих функций и полномочий органа государственного управления в отношении отдельных управляемых объектов — это:
а) приказ;
б) инструкция;
в) компетенция;
г) структура.

32. Правовой статус Правительства РФ определен:
а) указом Президента России;
б) постановлением Государственной Думы;
в) постановлением Совета Федерации;
г) Конституцией РФ.

33. Основные полномочия органов местного самоуправления закреплены:
а) в уставе муниципального образования;
б) уставе субъекта РФ;
в) указе Президента России;
г) федеральном законе.

34. Компетенционный блок правового статуса органа государственного управления закрепляет:
а) цели;
б) задачи;
в) функции;
г) перечень полномочий.

35. Наличие в структуре органов местного самоуправления контрольного органа предполагает:
а) Конституция РФ;
б) указ Президента России;
в) постановление Правительства РФ;
г) федеральный закон.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

36. Нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, — это:

а) инструкция;

б) должностной регламент;

в) административный регламент;

г) контракт.

К гл. 5 «Правовые требования к решениям органов государственного и муниципального управления и порядок их принятия и обжалования»

37. Правовой формой закрепления государственно-управленческого решения является:

а) цель;

б) функция;

в) метод;

г) закон.

38. К стадии подготовки и принятия государственного решения относится:

а) определение общественной проблемы и выяснение ее причин;

б) установка мотивов поведения работников;

в) разработка равных вариантов решения проблемы;

г) критический анализ выбранного варианта.

39. Судебный порядок обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц определяется:

а) указом Президента России;

б) решением Верховного Суда РФ;

в) Правительством РФ;

г) федеральным законом.

40. Срок для обращения в суд с жалобой:

а) три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;

б) неделя;

в) месяц;

г) год.

41. К неправовым формам государственно-управленческого решения относится:

а) указ;

б) экспертное заключение;

в) закон;

г) постановление.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

К гл. 6 «Обеспечение законности, дисциплины и юридической ответственности в сфере государственного и муниципального управления»

42. Совокупность объективных условий и субъективных факторов, а также специальных юридических средств, посредством которых обеспечивается режим законности в сфере государственного и муниципального управления, — это:

а) принцип;
б) функция;
в) метод;
г) гарантии законности.

43. Способом обеспечения законности является:

а) политика;
б) инновации;
в) государственный контроль;
г) приватизация.

44. К методам осуществления административного надзора относятся:

а) выборы;
б) конкурсы;
в) реквизиция;
г) истребование и анализ документов.

45. Формой реагирования прокурора на нарушения законности является:

а) замечание;
б) выговор;
в) увольнение;
г) предостережение о недопустимости нарушения закона.

46. К субъектам общественного контроля относится:

а) президент страны;
б) правительство;
в) профессиональные союзы;
г) суд.

47. Штраф-налог на любое правонарушение введен:

а) в России;
б) Германии;
в) Англии;
г) Чехии.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

48. К государственным гражданским служащим может применяться следующий вид юридической ответственности:

а) социальная;

б) моральная;

в) гуманитарная;

г) гражданско-правовая.

49. Из установленных видов административных наказаний к должностным лицам государственной гражданской службы может применяться:

а) лишение свободы;

б) административный штраф;

в) конфискация;

г) замечание.

50. Предел ограниченной материальной ответственности гражданского служащего за причиненный ущерб:

а) 10 тыс. руб.;

б) средний месячный оклад денежного содержания;

в) 20 тыс. руб.;

г) 30 тыс. руб.

К гл. 7 «Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества»

51. Формы и методы общественного контроля в Российской Федерации закреплены:

а) в федеральном законе;

б) указе Президента России;

в) постановлении Правительства РФ;

г) постановлении Государственной Думы.

52. Содержание взаимодействия политических партий и государства определено:

а) в федеральном законе;

б) указе Президента России;

в) постановлении Правительства РФ;

г) постановлении Государственной Думы.

53. К институтам гражданского общества относится:

а) правительство;

б) президент страны;

в) парламент;

г) политическая партия.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

54. Разработка и утверждение концепции российской общественной инициативы предусмотрена:
а) Конституцией РФ;
б) федеральным конституционным законом;
в) федеральным законом;
г) указом Президента России.

55. К формам влияния политических партий на высший эшелон государственной власти в России относятся:
а) регулярные встречи политических лидеров с главой государства;
б) влияние партийных фракций в парламенте на федеральных министров;
в) назначение лидера политической партии в парламенте премьер-министром;
г) избрание лидера политической партии в парламенте президентом страны.

К гл. 8 «Мониторинг и юридическая служба в системе правового обеспечения государственного и муниципального управления»

56. Правовое регулирование мониторинга на федеральном уровне осуществляется:
а) Конституцией РФ;
б) федеральным конституционным законом;
в) указом Президента России;
г) постановлением Государственной Думы.

57. Конституционным субъектом правового мониторинга являются:
а) институты гражданского общества;
б) научные организации и объединения;
в) правозащитные и экологические организации;
г) Президент России.

58. Инициативным субъектом правового мониторинга являются:
а) экспертные советы при органах государственной власти;
б) Правительство РФ;
в) Федеральное Собрание РФ;
г) Счетная плата РФ.

59. Типовое положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти утверждено:
а) федеральным законом;
б) указом Президента России;
в) постановлением Правительства РФ;
г) постановлением Совета Федерации.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

60. Претензионная работа относится к следующей функции юридической службы:

а) охранительной;

б) организаторской;

в) учетной;

г) справочно-информационной.

К гл. 9 «Правовое обеспечение реформы государственного управления»

61. Порядок правового регулирования и обеспечения радикальной экономической реформы в РСФСР был определен:

а) законом;

б) указом Президента России;

в) постановлением Правительства России;

г) постановлением Верховного Совета РСФСР.

62. Элементом реформы государственного управления в современной России является:

а) рост численности государственного аппарата;

б) реформа государственной службы;

в) смена названий государственных органов;

г) увеличение числа субъектов РФ.

63. К принципам реформирования государственного управления относится:

а) ориентация государственного управления на развитие человека;

б) правопорядок;

в) дисциплина;

г) реформа государственной службы.

64. Вопрос о необходимости новой модели государственного управления поставлен:

а) в Конституции РФ;

б) федеральном законе;

в) указе Президента России;

г) Послании Федеральному Собранию РФ 2012 г.

65. Необходимым вектором модернизации отечественной модели государственного управления является:

а) охлократизация;

б) авторитаризация;

в) олигархизация;

г) демократизация.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Ответы к тестам

Гл. 1	1 – а	2 – а	3 – б	4 – б	5 – а				
Гл. 2	6 – а	7– а	8 – б	9 – а	10 – а	11 – г	12 – б	13 – в	14 – г
	15 – б	16 – г	17 – г	18 – г	19 – г	20 – а	21 – а	22 – г	
Гл. 3	23 – г	24 – г	25 – г	26 – в	27 – г				
Гл. 4	28 – а	29 – г	30 – г	31 – в	32 – г	33 – г	34 – г	35 – г	36 – в
Гл. 5	37 – г	38 – а	39 – г	40 – а	41 – б				
Гл. 6	42 – г	43 – в	44 – г	45 – г	46 – в	47 – в	48 – г	49 – б	50 – б
Гл. 7	51 – а	52 – а	53 – г	54 – г	55 – а				
Гл. 8	56 – в	57 – г	58 – а	59 – в	60 – а				
Гл. 9	61 – г	62 – б	63 – а	64 – г	65 – г				

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Глоссарий

Административный проступок — противоправное деяние с негативными последствиями, нарушающее общеобязательные правила (нормы) ведения определенных государственно и общественно значимых дел.

Администрация — в широком смысле: вся совокупность руководящих структур государственных институтов; в узком смысле: группа должностных лиц, осуществляющая функцию управления; синоним понятия «аппарат управления».

Бюрократизм — искаженная форма государственного и муниципального управления; иерархически организованная, оторванная от народа и чуждая ему система управления обществом; стиль поведения части бюрократии; формализм в ведении дел, пренебрежение существом дела ради соблюдения формальностей; канцелярщина, волокита; сосредоточение бюрократии на удовлетворении собственных узкокорыстных интересов и игнорирование интересов народа.

Бюрократия — по мнению М. Вебера, идеальная форма организации управленческого труда; тип организации, для которой характерно специализированное разделения труда, четкая управленческая иерархия, правила и стандарты деятельности, показатели оценки эффективности работы; социальная группа, осуществляющая профессиональное управление общественными делами.

Государственная власть — право и возможность государства и его органов регулировать общественные отношения, определять правила (нормы) поведения и деятельности человека и создаваемых им структур.

Государственная должность — первичный структурный элемент в государственном органе, определяемый установленными задачами, функциями, правами и обязанностями, обусловленный формами разделения и кооперации труда в государственном управлении; постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего.

Государственная политика — система целей и задач, реализуемых государственными органами, и средств, используемых при этом.

Государственная служба — профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Государственное решение — один из способов решения проблем государства.

Государственное управление — процесс сознательного воздействия субъектов государства на общественную и частную жизнедеятельность, связанный с организацией и координацией труда и взаимодействия людей, обеспечением прав, свобод, обязанностей, потребностей и интересов чело-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

века гражданина и народа, направленный на достижение общественно значимых целей и прогресса общества.

Государство — в широком смысле: политико-территориальная организация жизни людей; в узком смысле: основной институт политической системы, форма организации публичной политической власти.

Государственные служащие — в широком смысле: различные категории работников государственного сектора; в узком смысле: граждане, обеспечивающие исполнение полномочий государственных органов.

Государственный контроль — функция государственного управления, содержание которой заключается в выявлении степени соответствия результатов поведения и деятельности принятым законам и целям.

Государственный орган — единичная структура государственной власти, созданная государством для осуществления его целей и функций.

Гражданское общество — сфера самопроявления индивидов и добровольно сформировавшихся объединений граждан, защищенная от неправомерного вмешательства со стороны государства. Ассоциируется с многопартийностью, парламентаризмом, гражданскими, политическими, социально-экономическими правами граждан, свободой личности, правовым государством. Один из главных признаков гражданского общества — возможность реализовать свои многообразные потребности и интересы помимо государства, институтов бюрократии. Социальную основу гражданского общества составляет средний класс — интеллигенция, высококвалифицированные рабочие, фермеры, государственные служащие и др.

Демократизация государственного управления — процесс реального осуществления демократических преобразований в государственном аппарате, основных сферах жизнедеятельности общества; становления форм народовластия, гарантирующих защиту прав и свобод, чести и достоинства человека.

Демократия — власть народа, такая организация и условия жизнедеятельности государства, при которых люди могут спокойно, безопасно и свободно заниматься созидательным трудом и обустройством своей частной и общественной жизни; способ государственного управления обществом; принцип подчинения меньшинства большинству.

Дисциплина — форма общественной связи, свидетельствующая о признании и практическом соблюдении человеком согласованных норм, правил поведения, общения, ведения определенных (порученных ему) дел.

Закон — нормативный правой акт высшей юридической силы в государстве, принятый в установленном конституцией порядке, как правило, законодательным (представительным) органом государственной власти по основным вопросам жизни государства и общества.

Законность — точное, неукоснительное и единообразное применение и выполнение законов и других нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере управления; система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванная обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Компетенция — круг функций и полномочий, предоставленных законом, уставом или другим актом конкретному государственному и муниципальному органу или должностному лицу.

Конституция — основной учредительный акт государства, имеющий высшую юридическую силу, определяющий государственное устройство, форму правления, политический режим, порядок и принципы образования органов государственной власти, избирательную систему, основные права, свободы и обязанности граждан.

Концепция — комплекс ключевых положений, достаточно полно, целостно и всесторонне раскрывающих сущность, содержание и особенности исследуемого явления, его существования в действительности или в практической деятельности человека.

Критерии эффективности государственного и муниципального управления — признаки, грани, стороны, проявления системы государственного и муниципального управления, посредством анализа которых можно определять уровень и качество государственного и муниципального управления, его соответствия ожиданиям, потребностям и интересам общества.

Методы государственного и муниципального управления — способы реализации функций государственного и муниципального управления; приемы и способы воздействия государственных и муниципальных органов на общественные отношения, явления и процессы в пределах их компетенции и в установленном законом порядке, обеспечивающие достижение поставленных целей.

Механизм правового регулирования государственного и муниципального управления — комплекс взаимосогласованных конституционно-правовых средств воздействия субъектов государства на экономическую, политическую, управленческую, социальную, правовую и духовную сферы общества, гарантирующих условия реализации прав и свобод всех граждан или, по крайней мере, их большинства. В структуру механизма правового регулирования государственного и муниципального управления входят юридические нормы, правовая идеология, правовые принципы, юридические гарантии, процедуры, методы, способы и типы правового воздействия на общественные отношения и процессы.

Муниципальное управление — вид управления, связанный с решением вопросов местного значения.

Народ — в обычном смысле — население государства, страны; в научном смысле — субъект истории, основная производительная и преобразующая сила, главная движущая сила общественного развития; собирательное, обобщающее (абстрактное) понятие; он состоит из множества конкретных людей, когда-то живущих, если подходить к нему с историческими мерками, и ныне живущих, составляющих современное поколение; часть общества, обладающего избирательным правом, не занятая профессионально государственным управлением и предпринимательской деятельностью.

Норма права — формально определенное государством общеобязательное правило поведения, нацеленное на урегулирование общественных отношений.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Нормативно-правовая основа государственного и муниципального управления — совокупность правовых норм, которые регламентируют деятельность государственных и муниципальных органов по управлению обществом.

Ответственность — обязательство выполнять взятые на себя функции, установленные задания, а также находиться под воздействием соответствующих санкций (моральных, конституционных, дисциплинарных, административных, уголовных, материальных и иных) за их невыполнение; отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством.

Планирование — функция управления и этап управленческого цикла; процесс разработки плана, представляющий собой выбор оптимальной альтернативы перспективного развития объекта управления, включающий постановку целей и определение задач, необходимых для их реализации сил и средств, системы и последовательности мер, исполнителей, способов и сроков их реализации.

Побуждение — метод управления деятельностью подчиненных, основанный на стимулировании исполнителя к необходимым для решения стоящих перед организацией, государством, регионом, муниципальным образованием задач действиям и поведению, преимущественно исходя из собственных потребностей и интересов исполнителя.

Политика — основные направления внутренней и внешней деятельности государства. Политика подразделяется на кадровую, социальную, экономическую, правовую, культурную, демографическую, региональную, военную и иные виды. Политика связана с интересами и отношениями между классами и социальными группами общества. Организационной основой политики является получение, использование и удержание государственной власти.

Полномочия — объем прав органа государственного и муниципального управления, их должностных лиц принимать решения, распоряжаться ресурсами и отдавать распоряжения в пределах своей четко определенной функции.

Право — совокупность общеобязательных норм поведения, регулирующих общественные отношения, установленных народом на референдуме или государственными органами, которые гарантированы и охраняемы государством; возведенная в закон воля народа, класса, социальной группы.

Правовая культура — знание, понимание и использование предписаний норм права как сознательной потребности.

Правовая экспертиза нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов — рассмотрение проектов нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов (планов деятельности, указаний, приказов, распоряжений и др.) специалистами юридических подразделений или специализированных организаций на предмет оценки соответствия их содержания и формы требованиям

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих соответствующую сферу деятельности.

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления — совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, лежащих в основе формирования и функционирования системы государственного и муниципального управления; разработка, издание и применение нормативных правовых актов, регламентирующих процесс государственного и муниципального управления.

Правопорядок — система стабильных правовых связей и отношений, существующих в государстве, обществе, между людьми, обеспечивающих их потребности, интересы и цели, способствующих гармонизации общественного развития.

Принципы государственного и муниципального управления — основные правила, закрепленные в большинстве своем в праве, которые должны соблюдать субъекты государственного и муниципального управления при реализации соответствующих функций.

Публичное — относящееся к общественной жизнедеятельности людей и выражающееся в ней всеобщее; ассоциируется, прежде всего, с государством.

Распределение обязанностей, прав и ответственности — определение и официальное закрепление объема обязанностей, прав и ответственности каждого звена управления на каждом иерархическом уровне системы управления, по каждой должности с учетом предварительно проведенного разграничения.

Согласование — обязанность руководителя обсуждать и согласовывать с соответствующими подразделениями или должностными лицами проекты готовящихся к принятию решений.

Статус — правовое положение организации, государственного и муниципального органа, руководителя, служащего, определяющее права, обязанности и ответственность.

Формализм — разновидность догматизма, проявляющаяся в чисто внешнем следовании заповедям, нормам, инструкциям, распоряжениям, когда человек не осознает смысла своих поступков и значения своей деятельности, не будучи способен мотивировать их с точки зрения потребностей общества и человека.

Цель государственного и муниципального управления — желаемое, возможное и необходимое состояние объекта (удовлетворение общественных потребностей и интересов) или самой системы государственного и муниципального управления, которое должно быть достигнуто к определенному сроку.

Электронное правительство — система взаимодействия государственных институтов с гражданами посредством сети Интернет.

Эффект — польза, приносимая людям (обществу) разницей между затратами и результатами, и способность этой разницы удовлетворять жизненные потребности общества, людей.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Примерная тематика курсовых работ

1. Понятие и система правового обеспечения государственного и муниципального управления.
2. Источники правового обеспечения государственного и муниципального управления.
3. Принципы правового обеспечения государственного и муниципального управления.
4. Субъекты правового обеспечения государственного и муниципального управления.
5. Механизм правового обеспечения государственного и муниципального управления; проблемы и пути их решения.
6. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления Президентом Российской Федерации.
7. Правовой механизм осуществления государственного управления.
8. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления Правительством Российской Федерации.
9. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления органами законодательной власти Российской Федерации.
10. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления органами судебной власти Российской Федерации.
11. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления органами исполнительной власти Российской Федерации.
12. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
13. Процедуры правового обеспечения государственного и муниципального управления.
14. Ответственность органов местного самоуправления перед органами государственной власти и местным сообществом.
15. Правовое обеспечение муниципального управления органами и должностными лицами местного самоуправления.
16. Административно-правовые методы правового обеспечения государственного и муниципального управления.
17. Принцип законности в государственном и муниципальном управлении, его юридический и социально-нравственный смысл.
18. Понятие и виды обеспечения законности в процессе правового обеспечения государственного и муниципального управления.
19. Механизм обеспечения законности и правопорядка в государственном и муниципальном управлении.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

20. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления в экономической сфере.

21. Прокурорский надзор в системе государственного контроля.

22. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления в административно-политической сфере.

23. Правовые формы взаимодействия органов государственного и муниципального управления с институтами гражданского общества: проблемы и пути их решения.

24. Общественный контроль за деятельностью органов государственного и муниципального управления, его эффективность и перспективы.

25. Правовое регулирование стандартов и порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

26. Механизм обеспечения законности и правопорядка в государственном управлении.

27. Правовое обеспечение и правовое регулирование государственно-управленческих отношений.

28. Конституционно-правовая ответственность органов государственного управления и их должностных лиц.

29. Правовые основы и правовое регулирование государственно-служебных отношений.

30. Правовая культура государственных служащих и качество государственного управления.

31. Проблемы правового обеспечения реформы государственного и муниципального управления.

32. Правовые способы преодоления коррупции в государственном и муниципальном управлении.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Список нормативных правовых актов и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

2. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.

4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.

5. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.

6. Европейский кодекс поведения для местных региональных выборных представителей: принят Конгрессом местных и региональных властей Европы в 1999 г.

7. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

8. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

9. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

10. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

11. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

15. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132—1 «О статусе судей в Российской Федерации».

16. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

17. Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

18. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

19. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

20. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

21. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

22. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

23. Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

24. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

25. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

26. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

27. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

28. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

29. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

30. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

31. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)».

32. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

33. Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации».

34. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

35. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

36. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

37. Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов».

38. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

39. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

40. Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

41. Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации».

42. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

43. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

44. Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме».

45. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

46. Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти».

47. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».

48. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утверждена распоряжением Правительства РФ 17.11.2008 № 1662-р.

49. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Рекомендуемая литература

1. Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М. : ИНФРА-М, 2010.

2. Административное право России. Особенная часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М. : ИНФРА-М, 2012.

3. Актуальные проблемы правового обеспечения государственного управления : сб. науч. ст. / под ред. В. А. Козбаненко, С. М. Зубарева. — М. : Финакадемия, 2009.

4. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. — М. : Омега-Л, 2011.

5. *Барциц, И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. — М. : Формула права, 2008.

6. *Боброва, Н. А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 3.

7. *Бринчук, М. М.* Право как ресурс деградации природы, общества и государства / М. М. Бринчук // Государство и право. — 2012. — № 4.

8. *Власенко, Н. А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению / Н. А. Власенко // Журнал российского права. — 2013. — № 8.

9. *Гомола, А. И.* Правовые основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А. И. Гомола, И. А. Гомола, Е. В. Борисова. — М. : Академия, 2009.

10. *Добрынин, Н. М.* Теория и практика государственного управления : учебник для вузов / Н. М. Добрынин. — Новосибирск, 2009.

11. *Кандрина, Н. А.* О некоторых проблемах эффективности правового регулирования государственного управления в условиях централизации государственной власти / Н. А. Кандрина // Административное право и процесс. — 2014. — № 10.

12. *Кеня, И. А.* Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления / И. А. Кеня // Российская юстиция. — 2013. — № 4.

13. *Козбаненко, В. А.* Правовые основы государственного управления: общая часть / В. А. Козбаненко. — М., 2009.

14. *Мальцев, Г. В.* Развитие права: к единению с разумом и наукой / Г. В. Мальцев. — М., 2005.

15. *Марголин, А.* Правотворческая деятельность: оценка регулирующего воздействия / А. Марголин, О. Бучнев // Проблемы теории и практики управления. — 2014. — № 1.

16. *Мордовцев, А. Ю.* Право и управление в современной России: особенности переходного периода / А. Ю. Мордовцев, Н. Н. Козлова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 10.

17. *Мэннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. — М. : Весь Мир, 2003.

18. *Нарышкин, С. Е.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева. — М., 2012.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

19. *Осейчук, В. И.* О банкротстве либеральной модели государства и стратегии строительства нового государства / В. И. Осейчук // Государство и право. — 2014. — № 11.

20. *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления : учеб.-метод. комплекс / Е. В. Охотский. — М. : Юрайт, 2013.

21. *Попов, Л. Л.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011.

22. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учеб.-метод. комплекс / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2009.

23. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007.

24. Правовой мониторинг / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. — М. : Юриспруденция, 2009.

25. *Рыбалов, А. О.* Еще раз об ответственности государства и его органов. Комментарий к Определению Конституционного Суда РФ / А. О. Рыбалов // Закон. — 2013. — № 12.

26. *Синюгин, В. Ю.* О нормативно-правовом обеспечении процессов государственного и муниципального управления реформированием в Российской Федерации / В. Ю. Синюгин // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 17.

27. *Тихомиров, Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. — М., 2008.

28. *Тихомиров, Ю. А.* Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2007.

29. *Шугрина, Е. С.* Ответственность Правительства Российской Федерации / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 7.

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:
1. Дипломы, курсовые, чертежи...
2. Диссертации и научные работы.
Тематика любая: право, экономика, техника, менеджмент, финансы, биология...
***
УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:
полные тексты в электронной библиотеке
www.учебники.информ2000.рф.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы