Система государственного и муниципального управления РФ

Курс лекций для программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по направлению «Государственное и муниципальное управление»

Цель курса «Система государственного и муниципального управления»

- **Целью курса** является исследование сущности и методов государственного и муниципального управления, рассмотрение структуры органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, изучение государственной и муниципальной политики и инструментов претворения ее в жизнь.

Задачи курса «Система государственного и муниципального управления»

- Задачи:
- формирование у будущих специалистов, ценностных ориентиров, соответствующих современной цивилизации, освоение ими теории и практического опыта государственного управления и местного самоуправления.

- В результате изучения дисциплины студенты и слушатели должны познакомиться с механизмами функционирования государственной и местной власти, научиться разбираться в структуре органов управления на всех уровнях, познакомиться с принципами и содержанием деятельности основных политических и социально-экономических институтов.

Дисциплины, знание которых необходимо для изучения курса

- История государственного управления
- Экономическая теория
- Конституционное право
- Теория управления
- Теория организации

Актуальность изучения курса СГМУ

- Процесс укрепления российской государственности и социально-экономические преобразования, осуществляемые на современном этапе, предопределили необходимость модернизации системы государственного управления и местного самоуправления. В настоящее время происходит медленный и трудный процесс перехода государства к социально-ориентированному и цивилизованно-рыночному характеру экономики по сравнению с радикально-либеральной ориентацией предшествующего этапа на социальное расслоение и обогащение любой ценой незначительного меньшинства населения.

Административная реформа 1991-2009 гг.

- Под административными реформами понимается обычно изменение системы государственного управления потрем основным параметрам:

- перестройка системы политических институтов и государственных учреждений;

-реорганизация государственной службы, состава аппарата управления или бюрократии;

-изменение характера отношений административной системы к обществу вообще и различным его социальным группам в частности.

Тема 1. Предмет и научные основы системы государственного управления.

План

- Понятие, виды и методы государственного управления, основные научные школы, изучающие его.
- Системные характеристики государственного управления.
- Содержание процесса управления, его многогранность.
- Специфика государственного управления в Российской Федерации.

Система

- **множество элементов, частей находящихся в определенных отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство и порождающих новое качество.**

Признаки системы

- целостность,
- -самоуправляемость,
- -наличие определенных структур, элементов, которые могут рассматриваться как подсистемы,
- -взаимосвязь элементов и внешней среды

Характеристики системы

- Иерархичность
- многоуровневость
- отдельные уровни системы обусловливают определенные аспекты ее поведения.
- любая система может выступать как элемент системы более высокого порядка.
- целостное функционирование системы становится результатом взаимодействия всех ее сторон, уровней иерархии.

Единство системы государственной власти

- является основополагающим принципом государственного устройства РФ, согласно Конституции РФ. При этом предметы ведения и полномочия подлежат разграничению между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов РФ. При расширении властных полномочий органов власти субъектов Федерации в обход Конституции РФ единство системы нарушается.

Управление

- деятельность, связанная с подчинением объекта управления целям и задачам субъекта управления.

Сложные динамичные системы

- Способны к качественному изменению своего состояния
- Переход системы из одного качества в другое путем воздействия на параметры ее элементов, является **управлением системы,** а значит, сложные системы являются управляемыми.
- Следовательно:

-всякое управление предполагает наличие управленческого воздействия, которое исходит от субъекта управления.

-кроме субъекта управления должен быть объект управления.

-воздействие субъекта на объект управления должно быть целенаправленным.

Государство

- Особая система власти, установленная на определенной территории.
- Институциональная и политическая организация общества. Основное назначение государства состоит в защите существующего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами.

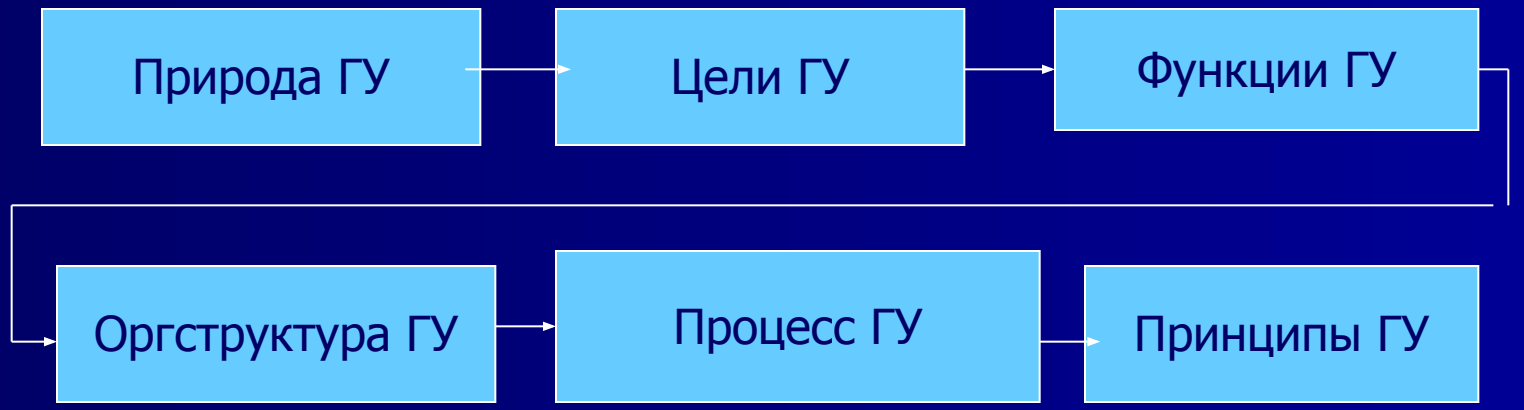
Признаки государства

- наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция,
- наличие права, закрепляющего систему санкционированных норм,
- наличие особых органов и учреждений, реализующих властные функции, т.е. **системы управления.**

Государственное управление

- как целостное социальное явление также представляет собой определенную систему, урегулированную правом.
- **Государственное управление –** это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочение, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Система элементов государственного управления



В широком смысле слова система государственного управления

- включает в себя:
- субъект управления (управляющую систему) - государство
- взаимодействия
- объект общественную систему (управляемую жизнедеятельность)- общество.

В узком смысле слова государственное управление

- **рассматривается** как собственно управление или как уже непосредственно реализуемое, практически осуществляемое управление.
- В данном случае система государственного управления включает в себя комплекс разноплановых элементов (которые в том или ином случае могут играть роль, как субъектов управления, так и объектов управления), а также системы взаимодействий.

Предмет системы государственного управления

- формы и методы воздействия на производственную, социальную, духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической систем.
- Непосредственного государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики государства, обеспечению его интересов.

Методы государственного управления

- Системный анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент.
- Социологический анализ общественных явлений, социальных систем, поведения людей.

Основа методологии системы государственного управления -объективные законы развития общества и государства

Принципы эффективного управления:

- Единство экономики и политики при приоритете политики, так как она является концентрированным выражением экономики.
- Сочетание централизма и самостоятельности регионов и местных образований, общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого уровня.
- Подчинение нижестоящих вышестоящим органам управления как условие единства системы государственного управления.

Контрольные вопросы

- В чем состоит необходимость усиления влияния государства на развитие общества?
- Дайте определение понятиям «система государственного управления».
- Рассмотрите методологию государственного управления.
- В чем специфика и, соответственно, потенциал государственного управления? Покажите на исторических примерах взаимозависимости между уровнем управления и состоянием общества?

Тема 2. Организационная структура государственного управления.

- План.
  1.Основные черты организационной структуры государственного управления.
  2.Функции государственного управления.

Организационная структура РФ

- Согласно действующей Конституции, РФ является Федеративной Республикой с президентской формой правления.
- Конституция закрепляет двухуровневую структуру государственной власти в России, а именно:
- федеральное управление.
- государственное управление субъектов РФ

И трехуровневую систему управления

-местное самоуправление отделено от государства

Функции государственного управления

- являются основанием для установления компетенций государственных органов в сфере управления, их организационной структуры, форм и методов управленческой деятельности.

Функции государственного управления

- 1.) интегральные функции государственного управления, которые осуществляются всей организационной структурой государства и представляют собою интегральное воздействие государства как единого субъекта на управляемую общественную среду;

- 2) институциональные функции государственного управления, которые осуществляются институтом Президента, системами органов законодательной, исполнительной и судебной власти как целостными субъектами управления;

- 3) управленческие функции государственных органов, которые осуществляются отдельно взятыми государственными органами.

Функции государственного управления

- Внешние -характеризуют непосредственно процесс воздействия Президента, ветвей власти и отдельных государственных органов на общественные процессы.
- внутренние управленческие функции -отражают процесс управления самой сложно-организационной государственной управляющей системой. Их существование обусловлено многокомпонентным строением государства как субъекта управления, необходимостью управления его подсистемами и звеньями.

Функции государственного управления

- **Специфические и общие**

Общие **а. Ориентирования системы:**

- прогнозирование, планирование;
- нормативное регулирование. методическое руководство.

б. Обеспечения системы:

- кадровая;
- материально-технического обеспечения;
- финансирования;
- организационно-структурного обеспечения[1];
- информационного обеспечения.

в. Оперативного управления системой:

- непосредственного регулирования деятельностью (текущее распорядительство), учета. Контроля, оценки.

[1] Эта функция включает в себя создание организаций, их структурных подразделений, реорганизацию систем, определение, перераспределение полномочий и т.д.

Тема 3. Формы государственного устройства.

- План

1. Формы правления.
2. Государственно-политическое устройство.
3. Государственно - территориальное устройство.

Основные этапы становления российской государственности.

Методы государственного управления.

Формы государственного устройства

- по источнику власти (форма правления) – монархия, народовластие, теократия;
- по типу политической системы (государственно-политического устройства)- демократия, авторитаризм, тоталитаризм;
- по характеру отношений между центром и составными частями (государственно-территориальное устройство) – конфедерация, федерация, унитарное государство.

Федерация

- Федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов страны.
- Субъекты федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой субъекты федерации равноправны.

Федерализм

- **Федерализм** предполагает единство ветвей власти в центре и на местах, недопущение парада суверенитетов, недопущение приоритета национальных или территориальных интересов над государственными, недопущение политического, экономического , правового сепаратизма.

Федерация

- **Федерация** есть добровольное объединение нескольких самостоятельных государственных образований в одно государство.
- Отдельные регионы (субъекты Федерации) имеют хозяйственную самостоятельность, наделены значительными политическими правами (свои Конституции, уставы, законы, права контроля). Но при этом существует и сильная центральная власть, законы и права которой имеют верховенство перед региональными.
- (Россия, США, Мексика, ФРГ, Канада, Австрия и др.).

Федерация

- договорная (договор подписывается всеми субъектами),
- конституционная (единая конституция закрепляет федеративные отношения).
- Федерация может формироваться по:
- территориальному принципу
- национальному принципу.
- Территориально-национальному принципу
- Выделяют симметричную (члены федерации имеют единый правовой статус)
- асимметричную федерацию (характерно неравенство правового положения субъектов)

Характерные черты федерации:

- двухуровневая система органов государственной власти;
- компетенция федерации и ее субъектов устанавливается конституцией или федеративным договором;
- верховенство федеральных законов;
- двухпалатное построение парламента;
- двухканальная система налогов;
- отсутствие права выхода из федерации;
- двойное гражданство;
- верховная, законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным органам. Вооруженные сил едины;
- субъекты федерации имеют свои органы представительной, исполнительной и судебной власти, принимают свои конституции, уставы, другие акты;
- разграничение компетенции между центром и субъектами.

Конституция 1993 г. закрепила:

- принципы федеративного государства как единства правового поля.

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов
- соответствие законов, конституций республик и уставов других субъектов Конституции РФ.

- Незыблемость территориальной целостности государства.
- Недопустимость одностороннего изменения статуса субъекта.
- общность экономического пространства: система налогов, пошлин, таможенных границ и др.

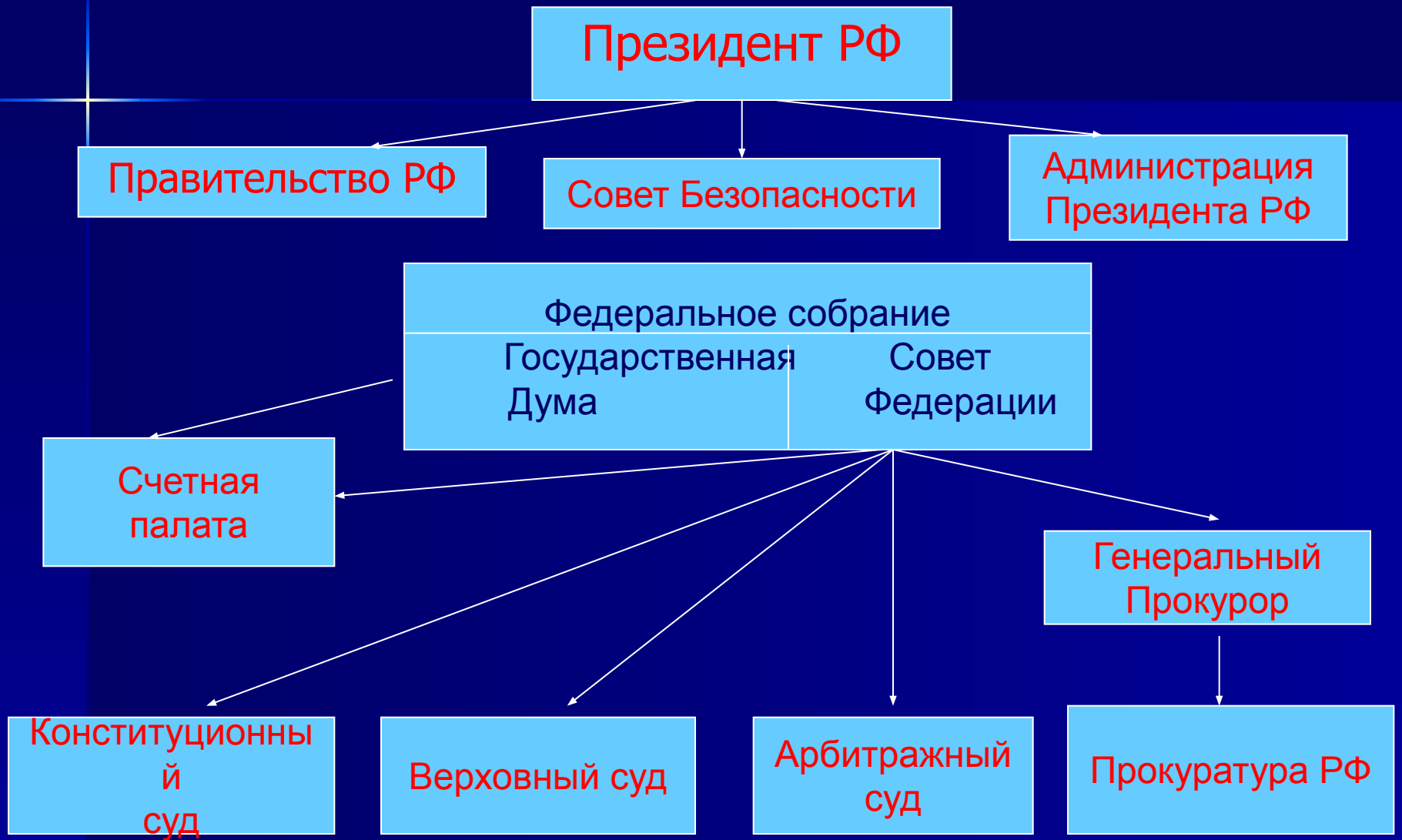
Переходный характер Российского федерализма

- Не преодолены последствия первых лет реформирования, которые ослабляли центральную власть.
- Продолжают действовать факторы угрожающие целостности РФ.
- Наличие анклавных территорий.
- Сохраняется нестабильность в ряде субъектов Федерации
- Сохраняется сложность внутреннего и внешнего экономического и геополитического положения страны.
- Низкий уровень жизни у большинства населения. Социальное расслоение
- Амбиции политических лидеров.

Государственную власть в России

- осуществляют Президент РФ
- Федеральное Собрание(две палаты: Государственная Дума и Совет Федерации),
- Правительство РФ, суды РФ, органы государственной власти субъектов РФ. (Таблица 1.)

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
(структура федеральных органов власти)



Президент Российской Федерации

Путин Владимир Владимирович

Полномочия Президента Российской Федерации (Конституция РФ глава 4)

- Глава государства;
- Гарант конституционных прав и демократических свобод;
- Гарант национальной безопасности, суверенитета и независимости государства, государственной целостности;
- Главнокомандующий.
- Обеспечивает взаимодействие органов государственной власти;
- Определяет внешнюю и внутреннюю политику;
- Формирует и возглавляет Совет Безопасности;
- Представляет РФ на международной арене;
- Издает указы. Подписывает Федеральные законы;

Государственные символы Российской Федерации

- Герб Российской Федерации.

Государственные символы Российской Федерации

- Флаг Российской Федерации

Конституция Российской Федерации

- Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года.
- В голосовании (референдуме) по проекту новой Конституции приняли участие 58 млн. 187 тыс. 755 избирателей, или 54,8% зарегистрированных избирателей. За принятие Конституции проголосовало 32 млн. 937 тысяч 630 избирателей, или 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании.
- Конституция вступила в силу 25 декабря 1993 года, с момента ее официального опубликования.
- Принятие и вступление в силу Конституции 1993 года ознаменовало собой начало качественно нового этапа в истории российской государственности. Являясь основой правовой системы страны, Конституция провозглашает Президента Российской Федерации главой государства и возлагает на него обязанности по защите Конституции, прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Федеральное Собрание Российской Федерации

- Законодательная власть есть принятие законов, отражающих волю народа.. Федеральные законы могут принимать только уполномоченные представители народа. Поэтому законодательную власть называют представительной.
- Законодательную, представительную власть осуществляет парламент страны- Федеральное Собрание
- **Законодательная власть формируется** на основе всеобщих выборов депутатов всем населением или делегирования представителей легитимными государственными органами.

Федеральное Собрание Российской Федерации

- Федеральное собрание состоит из двух палат.
  Совет Федерации формируется на основе территориального представительства,

Государственная Дума - на основе прямых выборов.

- **Особенность законодательной власти заключается в том,** что федеральные законодательные органы власти и законодательные органы власти субъектов Федерации не находятся в иерархии и не подчиняются друг другу напрямую. Их подчиненность выражается только через законодательные акты, которые не должны противоречить актам, имеющим более высокую юридическую силу.

Полномочия Федерального Собрания

- Законодательная инициатива
- Формирование государственных органов
- Утверждение бюджета
- Участие в формировании внутренней и внешней политики
- **Контроль за исполнением законов.**

Полномочия Совета Федерации

- Утверждение изменения границ субъектов РФ. Утверждение указов Президента о введении чрезвычайного и военного положения.
- Решение о возможности использования Вооруженных сил за пределами РФ.
- Назначение выборов Президента.
- Отрешение Президента от должности.
- Назначение на должность судей Конституционного суда, Верховного суда. Высшего Арбитражного суда.
- Назначение на должность и отрешение от нее Генерального Прокурора.
- Назначение на должность и освобождение Председателя Счетной палаты и половины ее членов- аудиторов.

Полномочия Государственной Думы Российской Федерации

- Законодательная инициатива.
- Выражение согласия на назначение Председателя Правительства.
- решение вопроса о доверии Правительству.
- назначение на должность и отрешение от должности председателя и половины ее членов.
- Назначение на должность и освобождение уполномоченного по правам человека.
- Объявление амнистии.
- Назначение и отрешение от должности Председателя Центрального банка РФ.
- Выдвижение обвинений против Президента для отрешения его от должности.

Администрация Президента Российской Федерации

Администрация Президента Москва, Старая площадь, 4

-Администрация Президента обеспечивает деятельность главы государства.

-Администрация готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, иных документов, в том числе проектов ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию.

-Администрация контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады.

Администрация Президента Российской Федерации

- Администрация обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

Администрация Президента Российской Федерации

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

- Президент осуществляет общее руководство
- Непосредственно управляет работой Администрации ее глава – Руководитель Администрации
- Руководитель Администрации -Нарышкин Сергей Евгеньевич

СТРУКТУРА АППАРАТА Совета Безопасности

Совет безопасности Российской Федерации

- Совет Безопасности формируется Президентом в соответствии с Конституцией и Законом Российской Федерации «О безопасности». Постоянные члены и члены Совета Безопасности назначаются Президентом РФ
- Совет Безопасности Российской Федерации готовит решения Президента по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики по обеспечению безопасности. Совет Безопасности обеспечивает условия для реализации Президентом его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Государственный Совет Российской Федерации

Государственный Совет - совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам согласованного функционирования органов власти.

- Председатель ГС- Президент РФ, члены ГС – высшие должностные лица субъектов Российской Федерации)

Институт Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе

- Обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства и осуществляет функции
- Анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов, состояние кадровой обеспеченности в них.
- Организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, политическими партиями и общественными и религиозными объединениями.
- Разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического воздействия субъектов РФ программы социально-экономического развития территории.
- Организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента и Правительства.

Федеральное Правительство Российской Федерации

- Председатель Правительства Российской Федерации-

Медведев Дмитрий Анатольевич

Федеральное Правительство Российской Федерации

- **Правительство есть** высший федеральный орган исполнительной власти
- обеспечивает общее социально-экономическое развитие страны
- обеспечивает жизнедеятельность всех звеньев хозяйства
- обеспечивает национальную безопасность.
- правомочно решать вопросы государственного управления, отнесенные Конституцией и федеральными законами к ведению РФ.

Центральные исполнительные органы Российской Федерации

- Федеральные Министерства
- Федеральные службы
- Федеральные Агентства

Полномочия Правительства Российской Федерации

- Разрабатывает и представляет ГД федеральный бюджет, обеспечивает его выполнение.
- Обеспечивает проведение реальной единой экономической политики, политики в области культуры, образования, науки, здравоохранения, экологии, социального обеспечения.
- **Осуществляет управление федеральной собственностью.**
- Осуществляет меры по обеспечению обороны страны, реализации внешней политики
- Осуществляет еры по обеспечению законности, прав и свобод, борьбе с преступностью и иные полномочия
- Координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в реформах: экономической, социальной, ЖКХ, региональной политике и т.д.
- Правительство осуществляет свои полномочия с помощью разработки целевых программ, принятия нормативных актов и организации их реализации.
- **Политическую стратегию** определяет Президент РФ, а Правительство разрабатывает и реализует социально-экономическое содержание стратегии.

Судебная система Российской Федерации

- В соответствии с Конституцией РФ правосудие в России осуществляется только судом-посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч.1 и 2 ст. 118 Конституции РФ). Российской Федерации действуют: федеральные суды и суды субъектов Федерации.
- Существует трехзвенная система: Конституционный суд, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.
- Все суды составляют единую систему судов РФ , организованы на основе общих принципов, установленных федеральными законами и применяют единое федеральное законодательство.

Судебная система Российской Федерации

- Судопроизводство осуществляется в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции РФ:
- участие граждан РФ в отправлении правосудия;
- свобода доступа к суду;
- независимость судебной коллегии, судьи, народного, присяжного заседателя и подчинение их в процессе судопроизводства только закону;
- коллегиальное отправление правосудия;
- открытый, публичный процесс;
- осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон;
- возможность пересмотра переговоров и решений вышестоящим судом.

Прокуратура Российской Федерации

- Является универсальным инструментом обеспечения интересов государства, отвечающим за функционирование всей системы государственных институтов, главный правозащитный орган. Должностные лица органов прокуратуры – прокуроры осуществляют от имени государства полномочия, принадлежащие прокуратуре в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Свои полномочия органы прокуратуры осуществляют независимо от других органов государственной власти и местного самоуправления. Вмешательство в осуществлении прокурорской деятельности недопустимо.

- Согласно Конституции РФ прокуратура представляет собой единую, федеральную и централизованную систему. Прокуратура – орган федеральный, субъекты РФ собственных органов прокуратуры не имеют.

Функции прокуратуры Российской Федерации

- осуществление от имени Российской Федерации надзора за исполнением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ

- -надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами;
- --надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина этими же органами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих структур;
- -надзор за исполнением законов органами , осуществляющими оперативно- розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие;
- -поддержка государственного обвинения в суде.

Центральная избирательная комиссия

- Является государственным органом, статус которого определен Законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан».
- Комиссия осуществляет в пределах своей компетенции руководство деятельностью избирательных комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, руководство по проведению референдумов РФ.
- Совместно с избирательными комиссиями субъектов федерации осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и прав граждан РФ на участие в референдуме, и выполняют другие функции.

Центральный банк РФ (Банк России).

- **Действует на основе Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с множеством изменений)**.
- **основная функция- защита и обеспечение устойчивости рубля, эту функцию Банк осуществляет «независимо от других органов государственной власти».**
- во взаимодействие с Правительством РФ ЦБ разрабатывает и проводит единую государственную денежно- кредитную политику, не подчинен ему.
- **Банк России занимается развитием и укреплением банковской системы, обеспечением эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.**
- ЦБ РФ монопольно осуществляет эмиссию наличных денег, организует денежное обращение, организует систему рефинансирования.

Центральный банк РФ (Банк России).

- ЦБ РФ выдает разрешения, приостанавливает и отменяет операции валютных бирж по покупке и продаже иностранной валюты,
- устанавливает правила осуществления расчетов в РФ с иностранными государствами, международными организациями и правил проведения банковских операций;
- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;
- осуществляет банковский надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями РФ

Счетная палата Российской Федерации

- **Постоянно действующий орган государственного финансового контроля**
- Функции: организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; финансовая экспертиза проектов федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, и др.