

# Система государственного и муниципального управления РФ

Курс лекций для программ профессиональной подготовки студентов, повышения квалификации и профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих по специальности «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, predetermined 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 по трем 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 обуславливают 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 динамические 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.

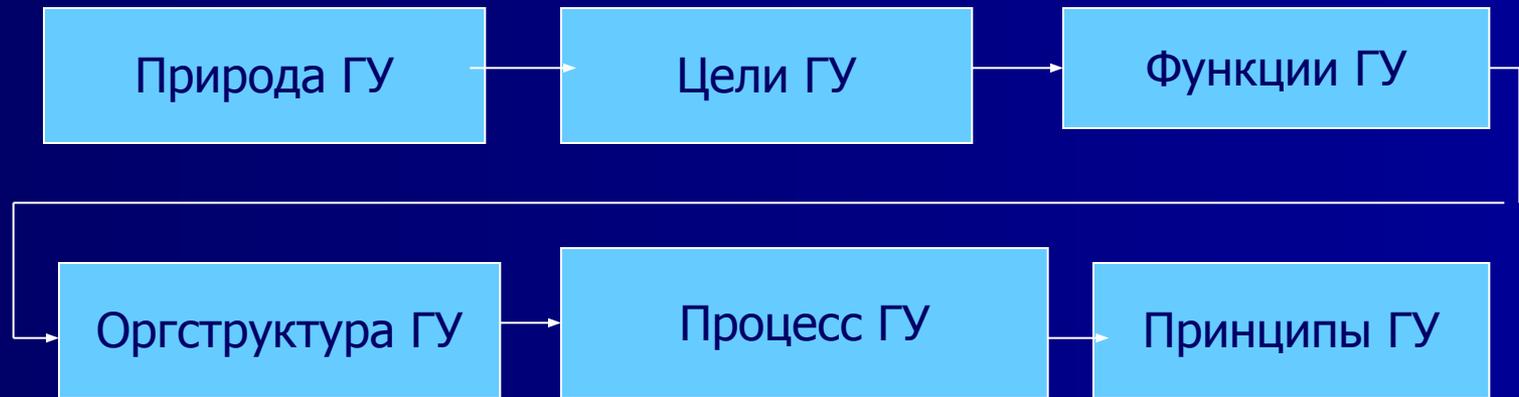
# Признаки государства

- 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 упорядочения, 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 общественной 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.

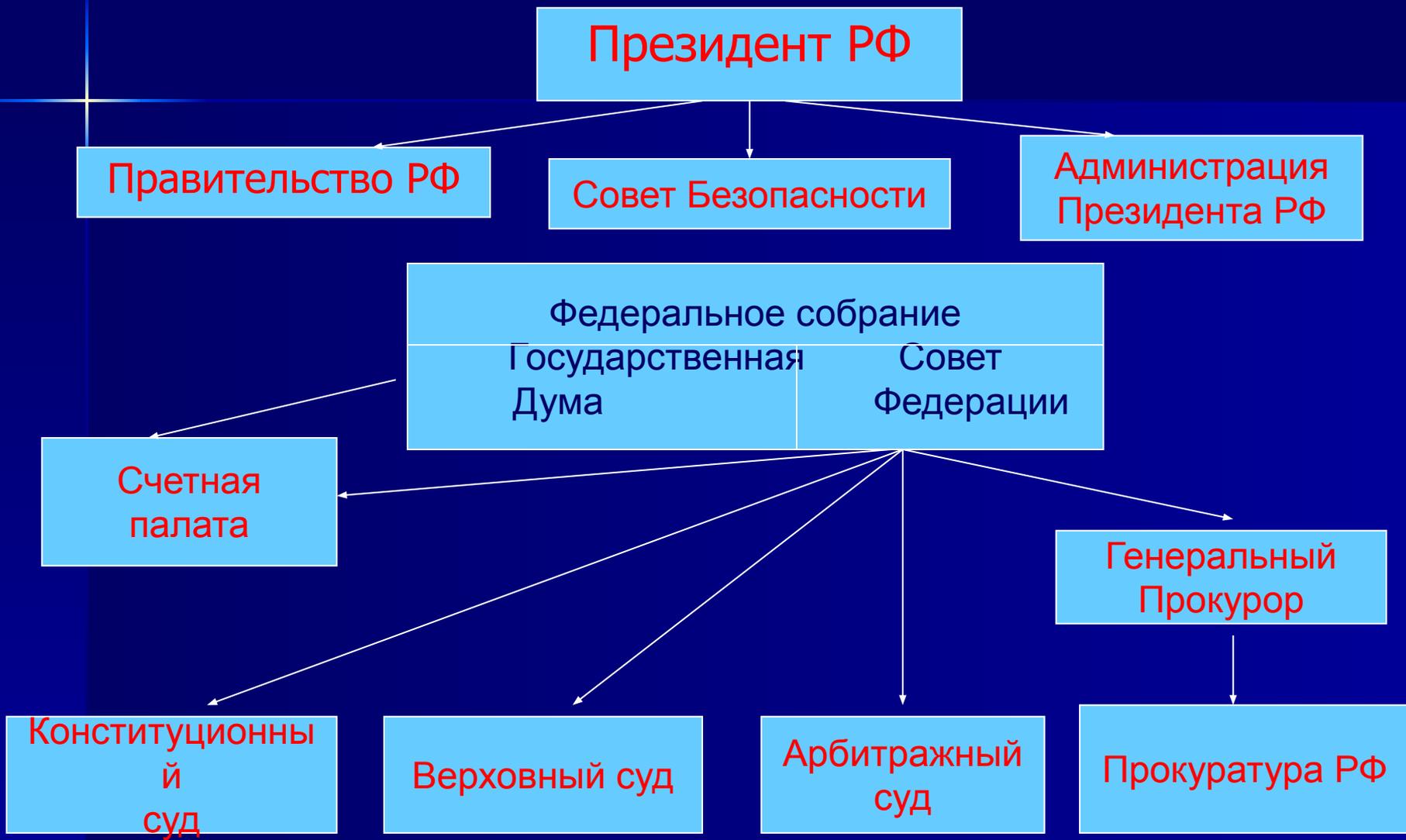
# Переходный характер Российского федерализма

- 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;
- Издаёт 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 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 Москва,  
Старая площадь, 4**

# 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 меры 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.