



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

О Б Р А З О В А Т Е Л Ь Н Ы Е И Н Н О В А Ц И И

В.И. Кузин, С.Э. Зуев

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Образовательные инновации

Владимир Кузин

**Организационно-правовые основы
системы государственного и
муниципального управления**

«РАНХиГС»

2014

УДК 342
ББК 66.033.141:67.400.7

Кузин В. И.

Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления / В. И. Кузин — «РАНХиГС», 2014 — (Образовательные инновации)

ISBN 978-5-7749-0914-8

Учебное пособие формирует целостное представление об организации власти и построении системы управления в государстве. Вопросы государственного и муниципального управления рассмотрены на примерах различных стран и субъектов Российской Федерации, в контексте ресурсной базы и взаимоотношений различных уровней государственной власти и местного самоуправления, а также бизнеса и институтов гражданского общества. Освещены последние тенденции в реформировании органов власти и самоуправления, дан краткий обзор новых управленческих технологий. Пособие предназначено для студентов, аспирантов, слушателей профессиональных программ подготовки и переподготовки управленческих кадров в сфере государственного и муниципального управления, а также государственных и муниципальных служащих.

УДК 342
ББК 66.033.141:67.400.7

ISBN 978-5-7749-0914-8

© Кузин В. И., 2014
© РАНХиГС, 2014

Содержание

Глава 1	6
1.1 Структура органов государственной власти в Российской Федерации и зарубежных странах	6
Конец ознакомительного фрагмента.	14

В. И. Кузин, С. Э. Зуев
Организационно-правовые основы
системы государственного и
муниципального управления

Серия «Образовательные инновации»

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2010, 2013, 2014

Глава 1

Органы государственной власти и местного самоуправления... В Российской Федерации и зарубежных странах

1.1 Структура органов государственной власти в Российской Федерации и зарубежных странах

Каждое государство уникально. Это связано с историческими, национально-культурными и географическими особенностями. Государства принято характеризовать формой государственного устройства. Это национальное и административно-территориальное строение государства, которое раскрывает характер взаимоотношений между его составными частями, между центральными и местными органами государственной власти.

Форма государства состоит из трех основных элементов, а именно: формы государственного устройства, формы государственного правления, формы государственного (политического) режима.

Указанное понимание формы государства сложилось не сразу. Долгое время ее считали состоявшей только из формы правления и формы государственного устройства, но впоследствии к ним добавился и политический режим.

Форма государственного устройства – это способ (форма) территориальной организации государственной власти, который выражается в национально-государственном и административно-территориальном устройстве государства, в характере взаимоотношений между частями государства, а также между центральными и местными органами.

Форма государственного устройства показывает:

- из каких частей состоит внутренняя структура государства;
- правовое положение частей государства;
- взаимоотношения между центральными и местными органами государственной власти;
- особенности выражения интересов нации и народностей, проживающих на территории государства.

Унитарные, федеративные и конфедеративные государства. По форме государственного устройства государства можно разделить на три основные группы: унитарные, федеративные и конфедеративные. Для многонациональных государств сложились две формы: унитарная и федеративная.

Для унитарных, федеративных и конфедеративных государств можно дать следующее схематичное и обобщающее описание самоуправления и совместного ведения субъектов¹ (рис. 1).

¹ См.: Штауфер Т., Топпервин Н. Баланс самоуправления и совместного ведения // Казанский федералист. 2002. № 2.

Государство		Самоуправление	Совместное ведение
Унитарное	Централизованное	Отсутствует	Отсутствует
	Децентрализованное	Есть, но нет права на самостоятельную организацию	Отсутствует (с исключениями)
Федеративное		Существует, включая право на самоорганизацию	Существует
Конфедеративное		Существует, включая право на самоорганизацию	Существует

Рис. 1. Схема самоуправления и совместного ведения субъектов

На форму государства влияют разнообразные факторы: тип государства, экономический строй общества, национальный состав населения, исторические традиции, территориальные размеры государства и многое другое.

Простым является унитарное государственное устройство. *Унитарное государство* — это единое государство, которое подразделяется лишь на административно-территориальные единицы и не включает в себя никаких государственных образований. Признаками унитарного государства являются:

- единый властный «центр» – единая, общая для всей страны система высших и центральных органов государственной власти (один парламент, одно правительство, один верховный суд);
- одна конституция, единая система законодательства, единая судебная система, одно гражданство;
- единая денежная система, одноканальная система налогов;
- территориальные элементы унитарного государства (области, департаменты, округа, графства и т. п.) не обладают государственным суверенитетом, не имеют никаких атрибутов государственности.

Внутри унитарных государств могут действовать национально-территориальная и законодательная автономии.

По степени зависимости местных органов от центральных органов государственной власти унитарное государственное устройство может быть централизованным, децентрализованным и смешанным. Для централизованного характерно то, что местное самоуправление на региональном уровне отсутствует, а во главе местных органов стоят назначенные из центра чиновники. В децентрализованных унитарных государствах местные органы власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью.

Наиболее распространенной формой сложного государственного устройства является *федерация*, для которой характерны следующие признаки:

- двухуровневая система органов государственной власти;
- компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной (федеральной) конституцией или федеральным договором;
- существование федеральной системы законодательства и законодательных систем субъектов федерации при наличии принципа верховенства общенационального закона;
- двухпалатное строение парламента, при котором одна из палат (как правило, верхняя) представляет интересы субъектов федерации;
- наличие в большинстве федераций двойного гражданства;
- двухканальная система налогов;

- суверенитет федерации произведен от суверенитета входящих в нее государственных единиц;

- после вхождения в федерацию ее субъекты суверенитетом практически не обладают, хотя степень суверенности субъектов в разных федерациях (или в одной и той же федерации, но разных субъектов) может быть различной;

- у субъектов отсутствует право выхода из федерации (его не предусматривает ни одна из конституций федеративных государств). Такое право признавалось Конституцией СССР, но ввиду отсутствия механизма его воплощения в жизнь оно так ни разу и не было реализовано за все время существования Советского государства.

Федерация может быть административно-территориальной (образованной на основе территориального принципа) и национально-государственной (образованной по национальному принципу).

Конфедерация — достаточно редкое образование. Конфедерацией были штаты Северной Америки, которые в 1787 г. создали федеративное государство – США. В 1952 г. в конфедерацию объединились Египет и Сирия и образовали Объединенную Арабскую Республику, которая в дальнейшем распалась. В 1815–1848 гг. существовала такая конфедерация, как Швейцарский союз, которая затем превратилась в федерацию.

Структура органов государственной власти в Российской Федерации определяется в общем Конституцией (Основным законом). Часть органов государственной власти формируется на федеральном уровне.

Текущая структура федеральных органов власти размещена на официальном сайте органов государственной власти Российской Федерации www.gov.ru. На этом сайте имеются ссылки на все органы власти федерального уровня, он оперативно отражает изменения в структуре органов государственной власти.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации регулируется в основном Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

В настоящее время организационно-правовыми формами центральных органов исполнительной власти являются:

- министерство Российской Федерации (федеральное министерство);
- федеральная служба;
- федеральное агентство.

Ранее существовали и другие формы – такие, как государственный комитет, федеральная комиссия и федеральный надзор.

Организация государственной власти и ее структура не являются чем-то неизменным. Они постоянно совершенствуются в соответствии с изменениями, которые происходят в обществе, технологии и политике.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Министерство – орган государственного управления отдельной сферой деятельности (отраслевого управления), как правило, на уровне государства, реже региона. Возглавляется министром. В разных странах есть различные министерства, но некоторые существуют в подавляющем большинстве стран (министерства обороны, иностранных дел, финансов, здравоохранения и др.).

На региональном уровне у министерств отсутствуют внешнеполитические функции и функции обороны, поэтому в некоторых странах (Швейцария, Филиппины, США) министерства называют департаментами, в Гонконге – бюро.

В качестве примера приведем определение двух федеральных министерств Российской Федерации:

«Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции...»²

«Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, взаимодействия с казачьими обществами, а также функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (в установленной сфере деятельности Министерства), согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития, осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и внесению их в Правительство Российской Федерации на утверждение, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере градостроительства, строительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства и координации деятельности государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства...»³

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор). Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Примером федеральной службы является Федеральная служба по тарифам (ФСТ России) – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям федеральных

² Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 28 февраля 2009 г.).

³ Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 15 сентября 2009 г.).

органов исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющих функции по определению (установлению) цен (тарифов) и контролю за их применением в сфере деятельности субъектов естественных монополий⁴.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Примерами федеральных агентств являются:

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений⁵;

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма⁶.

На региональном уровне имеется значительное разнообразие органов государственной власти, отражающее национальные, исторические и культурные особенности. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Кроме того, организация власти в субъектах Федерации изменяется в рамках передачи полномочий с федерального на региональный уровень, а также при реализации мероприятий административной реформы.

В этой ситуации целесообразно в качестве текущей информации об организации государственной власти в конкретном субъекте Российской Федерации использовать официальный ресурс соответствующего региона в сети Интернет. Ссылки на официальные сайты интернет-ресурсов органов государственной власти субъекта Федерации имеются на сайте Министерства регионального развития РФ⁷.

Примеры структуры государственной власти в зарубежных государствах

При всем многообразии форм правления, сложившихся в зарубежных государствах, они сводятся к двум формам – монархия и республика, при этом каждая из них имеет разновидности.

Монархия – это форма правления, где глава государства – монарх обладает особым юридическим статусом: его полномочия носят первичный, производный от какой-либо другой власти в государстве характер; он приобретает свой пост, как правило, по наследству и занимает его пожизненно. Жители такого государства называются подданными.

Монархия сохраняется в значительном количестве стран либо в силу исторической традиции, либо под влиянием сохранения в обществе определенных форм общественной организации.

Различают абсолютную и конституционную монархию.

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам» (в ред. от 22 апреля 2009 г.).

⁵ Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» (в ред. от 12 августа 2009 г.).

⁶ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» (в ред. от 27 января 2009 г.).

⁷ <http://www.minregion.ru>

Абсолютная монархия предоставляет главе государства всю полноту высшей законодательной, исполнительной и судебной власти. В современном мире к абсолютным монархиям можно отнести такие страны, как Саудовская Аравия, Катар, Оман, Бруней, Бахрейн. Верховная власть монарха практически ничем не ограничена и не распределяется между другими субъектами. Законы издаются от имени монарха, ему подчинен весь административный аппарат государства. Власть монарха усиливается тем, что он одновременно является и высшим духовным лицом.

К примеру, согласно Конституции Катара вся полнота законодательной и исполнительной власти принадлежит главе государства – эмиру, который избирается из своей среды мужскими членами правящей семьи Аль Тани (насчитывает 3000 человек). Эмир представляет государство во внешних сношениях и является верховным главнокомандующим вооруженными силами Катара. Он назначает и смещает гражданских и военных служащих, формирует Совет обороны. Своим указом эмир может отменить любое решение суда. Он может непосредственно возглавлять правительство в качестве премьер-министра (в настоящее время этот пост занимает брат эмира), назначает министров по рекомендации премьер-министра и по своему усмотрению может в любой момент сместить их с занимаемых постов⁸.

Конституционная (парламентарная) монархия (Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Швеция) характеризуется тем, что власть монарха не распространяется на сферу законодательства и значительно ограничена в управлении. Законы принимаются парламентом, право «вето» фактически (в ряде стран и формально) монарх не осуществляет. Правительство формируется на основе парламентского большинства и несет ответственность перед парламентом. Фактическое управление страной осуществляет правительство. Любой акт монарха требует утверждения главой правительства или соответствующим министром. В европейской политической традиции считается, что монарх – это носитель традиции, символ единства нации, незыблемости политической системы.

Республика — это форма государственного правления, при которой верховная власть осуществляется выборными органами, избираемыми населением (но не всегда) на определенный срок. В настоящее время из 190 государств мира более 140 являются республиками. Отличительные признаки республиканской формы правления.

Источником власти признается народ.

Наличие главы государства и коллективных законодательных органов представляющих население страны.

Выборность на определенный срок главы государства и членов законодательных органов власти.

Юридическая ответственность главы государства и других высших органов государственной власти.

Высшая власть основана на принципе разделения властей с четким разграничением полномочий.

Известны две основные формы республиканского правления: президентская и парламентская республики.

Президентская республика характеризуется особой ролью президента, который одновременно является главой государства и возглавляет правительство. Пост премьер-министра отсутствует. Правительство формируется внепарламентским путем, президент назначает его членов без согласования с законодательными органами (парламентом) или, как в США, «с согласия сената». Министры проводят политику, определяемую президентом, и несут ответственность перед ним. Парламент напрямую не влияет на назначение или отставку министров.

⁸ Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник. Изд. 3-е, пере-раб. и доп. / Отв. ред. А. Я. Сухарев. М.: НОРМА, 2003.

Глава государства избирается независимо от парламента либо прямым голосованием граждан, либо коллегией выборщиков, избираемых населением (США). Президент наделяется правом отлагательного вето на законы, принимаемые парламентом, и активно им пользуется. Президентом становится лидер партии, победившей на президентских выборах, парламентское же большинство может принадлежать другой партии (в 1980-е гг. в США президентом был республиканец, а большинство в Конгрессе оставалось за демократами, сегодня наоборот). В парламентской республике такое несовпадение невозможно.

Важнейшая отличительная черта президентской республики – жесткое разделение властей. Все ветви власти обладают значительной самостоятельностью по отношению друг к другу, однако существует развитая система сдержек и противовесов, сохраняющая относительное равновесие властей. Так, парламент не вправе вынести вотум недоверия правительству, но и президент не вправе досрочно распустить парламент. В то же время парламент обладает правом на импичмент, т. е. правом привлечения к ответственности и судебного рассмотрения дел о преступлениях высших должностных лиц, в том числе и президента, однако у главы государства есть право отлагательного вето на решения парламента. Независимая судебная власть, формируемая президентом при участии парламента, обладает правом конституционного контроля и правом на толкование «буквы и духа Конституции» (правом на дискрецию).

Важнейшая отличительная черта *парламентской республики* – формирование правительства на парламентской основе и его формальная ответственность перед парламентом. Глава государства осуществляет в системе властных органов парламентской республики представительские и публичные функции. Парламент издает законы и принимает бюджет, а также имеет право контроля за деятельностью правительства. Формально правительство назначает глава государства, но по представлению партии или коалиции партий, располагающих большинством мест в парламенте (его нижней палате). Вотум недоверия правительству со стороны парламента влечет за собой либо отставку правительства, либо роспуск парламента и проведение досрочных парламентских выборов, либо то и другое.

Таким образом, в парламентской республике правительство является главным органом управления страной, а глава правительства – фактически основным лицом, принимающим решения. Полномочия президента, кроме чисто представительских, осуществляются только с согласия правительства. Акты президента нуждаются в утверждении со стороны членов правительства, которые и несут за них ответственность. Типичные парламентские республики: Австрия, Греция, Италия, ФРГ.

Среди республиканских форм правления есть такие, которые сочетают в себе признаки и президентской, и парламентской республики. Примером *президентско-парламентской республики* является Франция, где президент избирается на прямых всеобщих выборах и наделен широкими властными полномочиями. Одновременно с президентом существуют и выполняют функции исполнительной власти премьер-министр и кабинет, ответственные перед законодательным собранием.

В течение длительного времени третьим элементом формы государства признавался **политический режим**. В тоталитарном государстве, где плюрализм политических интересов не признается и гражданское общество, по существу, отсутствует, различие между государственным и политическим режимом стирается. Однако в демократическом обществе с его развитой политической системой понятие «государственный режим» отличается от понятия «политический режим». Последнее является более емким по содержанию и отражает практику функционирования всех политических институтов, включая наряду с государством также политические партии, массовые общественные организации и движения и др. Понятие «государственный режим» приобретает самостоятельное значение. Оно используется для характеристики форм, способов, приемов и методов деятельности самого государства, что позволяет

дать функциональную характеристику государства, рассматривая его в динамике, в процессе осуществления государственной власти.

Существует два основных типа политических режимов: демократический и авторитарный. Разновидностью авторитарного политического режима в гипертрофированном виде является тоталитарный политический режим, которому соответствуют тоталитарное государство и тоталитарная власть, которая ставит под свой императивный, тотальный контроль, не ограниченный законом, все сферы жизни отдельных граждан и общества в целом.

Государственный режим – наиболее изменчивый, наиболее подвижный элемент формы государства. Тем не менее выбор тех или иных форм, методов, способов и приемов осуществления государственной власти не является произвольным. Он определяется совокупностью как внешних по отношению к государству факторов (экономических, социальных, идеологических и др.), так и внутренних факторов организации самого государства (его формы правления, территориально-политического устройства, особенностей построения государственного механизма и др.).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.