

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ имени академика С.П.КОРОЛЕВА»  
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

*Т.А. УЛИЗКО*

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» (Самарский университет) в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по основной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление

С А М А Р А  
Издательство Самарского университета  
2018

УДК 342.9 (075)  
ББК 67.401я7  
У-481

Рецензенты: д-р юрид. наук, доц., зав. кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина Саратовского филиала РАНХиГС при Президенте РФ Д. С. В е л и е в а,  
д-р ист. наук, проф., зав. кафедрой государственного и муниципального управления Самарского университета С. А. М а р т ы ш к и н

*Улизко, Татьяна Алексеевна*

У-481 **Правовое обеспечение государственного и муниципального управления:**  
учеб. пособие / Т.А. Улизко. – Самара: Изд-во Самарского университета,  
2018. – 112 с.

**ISBN 978-5-7883-1212-5**

Содержит систематизированное изложение материала по правовому обеспечению государственного и муниципального управления. Раскрыты ключевые теоретические вопросы и актуальные проблемы теоретического горизонта правового обеспечения публичного (государственного и муниципального) управления. Изложено содержание референтных правовых актов и документов, показаны существующие концепции и подходы, содержание научных дискуссий. Законодательство приведено по состоянию на октябрь 2017 года.

Подготовлено в соответствии с Федеральными образовательными стандартами высшего образования для обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное муниципальное управление.

УДК 342.6 (075)  
ББК 67.4я7

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>Тема 1. Понятие системы государственного и муниципального управления ..6</b>	<b>6</b>
1.1. Понятие системы государственного и муниципального управления.....	6
1.2. Сущность государственного управления .....	7
1.3. Социальная направленность государственного управления .....	9
1.4. Роль государства в развитии рыночных отношений.....	12
1.5. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации .....	14
1.6. Конституционная основа государственного и муниципального управления.....	15
1.7. Правовые основы муниципального управления .....	17
1.8. Перспективы развития системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации.....	19
<b>Тема 2. Система государственных органов и система органов местного самоуправления Российской Федерации (правовые аспекты) .....</b>	<b>22</b>
2.1. Система государственных органов .....	22
2.2. Основы регионального управления .....	33
2.3. Основы местного самоуправления .....	36
2.4. Города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь.....	42
2.5. Закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО).....	46
2.6. Муниципальные образования со статусом городского округа, обладающим высоким научно-техническим потенциалом, наукограда РФ.....	48
<b>Тема 3. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации .....</b>	<b>51</b>
3.1. Государственная служба. Правовое регулирование системы государственной службы Российской Федерации в период реформ .....	51
3.2. Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации.....	57
3.3. Муниципальная служба. Правовой статус муниципального служащего. ....	60
3.4. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации.....	65
3.5. Правовые основы трудовой деятельности государственных и муниципальных служащих. ....	66
3.6. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих.....	74

<b>Тема 4. Управление государственным и муниципальным имуществом</b> .....	77
4.1. Собственность как категория экономики, управления и права.....	77
4.2. Государственная и муниципальная собственность .....	78
4.3. Цели и задачи управления государственной и муниципальной собственностью .....	80
4.4. Изменение целевого назначения муниципального имущества и реорганизация муниципальных предприятий и учреждений .....	82
4.5. Нормативно-правовое регулирование процессов управления государственным и муниципальным имуществом .....	83
<b>Тема 5. Управленческие решения и контроль за их исполнением в системе государственного и муниципального управления</b> .....	86
5.1. Понятие управленческого решения .....	86
5.2. Политические и административные государственные решения .....	87
5.3. Правовая регуляция принятия и реализации управленческих решений.....	88
5.5. Классификация государственных решений .....	99
<b>Литература и нормативные акты</b> .....	103

## ВВЕДЕНИЕ

Целостное и систематизированное изложение проблематики правового обеспечения комплекса научно-теоретических и прикладных вопросов государственного и муниципального управления необходимо для формирования базовых знаний магистрантов в сфере публичного управления.

Учебное пособие «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» посвящено теоретическому горизонту девиантологии государственного управления.

Среди проблем, которые приходится сегодня решать России, одно из первых мест занимает формирование правовых основ федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе и с местными органами власти (самоуправления). За последнее время совершенствуются законодательные основы развития местного самоуправления, сформирована база для функционирования этого существенного общественного института. Тем не менее, многие вопросы в этой области еще не решены.

Учебное пособие предназначено преимущественно для магистрантов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление». Оно также может быть использовано в процессе подготовки и переподготовки руководителей и работников республиканского, областного и муниципального звеньев, полезно студентам вузов, аспирантам, преподавателям, а также практическим работникам региональных и муниципальных органов управления.

## **Тема 1. ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **1.1. Понятие системы государственного и муниципального управления**

Система государственного и муниципального управления как научная категория базируется на двух понятиях – «система» и «управление». Категории «государственное» и «муниципальное» отражают сферу приложения исследуемых понятий.

Главным признаком системы является ее целостность, т.е. взаимосвязь и взаимодействие всех входящих в нее элементов, специфические цели и особенности развития которых подчинены общей цели развития системы.

Для координации действий элементов системы существует необходимость управления. Управление рассматривается как процесс сознательного объективно-субъективного взаимодействия.

Управление – это системный процесс, который включает две основные подсистемы:

- субъект управления, объект управления;
- возникающие между ними взаимосвязанные отношения.

Под системой государственного и муниципального управления следует понимать взаимодействия и взаимоотношения субъектов и объектов государственного и муниципального управления с целью их качественного изменения.

В качестве специфических связывающих элементов системы государственного и муниципального управления выступают государственные и муниципальные институты – организации определенных групп людей, наделенных необходимыми властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

Объектом системы государственного и муниципального управления в широком смысле является общество в целом.

Государственное и муниципальное управление объединяет общая миссия – служение народу, стране, государству.

В современной России постепенно утверждается понимание того, что ее многонациональный народ через институты демократического государства и гражданского общества вправе и в состоянии гарантировать незыблемость экономических, нравственных и политических основ развития страны на многие годы вперед.

Такое понимание выразил Президент России В.В. Путин уже на первом этапе своей деятельности в Послании Федеральному Собранию 26 мая 2004 года. В нем он отмечает: «Главный конкурентный капитал, главный источник развития страны – это ее граждане. Для того, чтобы страна стала сильной и богатой, необходимо сделать все для нормальной жизни каждого человека, человека, создающего качественные товары и услуги, создающего культурное достояние державы, создающего новую страну»<sup>1</sup>.

## 1.2. Сущность государственного управления

Государственное управление представляет собой сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его определенных групп, в результате которого реализуются общественно значимые потребности, интересы, цели. Государственное управление осуществляется государством, которое представляет собой не только институт, а конкретное – высшую форму организации современного общества.

Статус государства определяется:

- способом организации общества как суверенного, исторически сложившегося, основанного на определенной, преобладающей форме отношений собственности;
- реализацией себя как основного института политической власти и форм организации;
- созданием политической ценности власти, национальной или многонациональной общности на определенной территории.

Главной категорией, раскрывающей сущность государственного управления, является «власть». Ее сущность и характер деятельности определяют содержание политики. Политика выступает и реализуется как искусство управления<sup>2</sup>.

«Государство, прежде всего, представляется перед каждым человеком в качестве формы общества. Оно связано системой общественных отношений людей, соучаствует в их сознании, поведении и деятельности, способствует организации жизни на определенной территории»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2004. 27 мая.

<sup>2</sup> Государственное и муниципальное управление: учебник / под ред. Н.И. Захарова. М.: ИНФРА-М. 2014. С. 13-14.

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд. М.: Омега-Л. 2006. С.167-168.

Говоря о том, что государственное управление – это один из видов государственно-властной деятельности, надо иметь в виду, что помимо такого управления (в широком понимании), существует еще несколько видов государственно-властной деятельности, например – самопроизводство на основе демократической системы выборов и сопряженной с ней системы назначений, самообеспечение и развитие и др.<sup>4</sup>

С точки зрения теории права государственное управление (управленческая деятельность) представляет собой основанную на нормах законов реализацию уполномоченными субъектами исполнительно-распорядительных функций в различных сферах и областях.

Государственное управление – целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей<sup>5</sup>.

В широком понимании государственное управление в различных формах осуществляют все органы государственной власти (законодательные (представительные), исполнительные и судебные). В узком смысле государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность, имеющая функциональную и компетенционную специфику, отличающую ее от иных видов (форм) реализации государственной власти<sup>6</sup>.

Исполнительная власть – это совокупность организационно-функциональных механизмов государственно-властного характера для реализации целей и задач государственной политики, закреплённых и изложенных в нормативно правовых актах.

Главные цели исполнительной власти:

- обеспечение безопасности граждан, общества, государства;
- создание условий, способствующих благополучию граждан, общества, государства;

---

<sup>4</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration; [предисловие д-р юрид. наук, проф. А.Б. Зеленцова]; Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди. 2017. С. 50.

<sup>5</sup> Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб.-метод. комплекс. М.: Юрайт. 2013. С.26.

<sup>6</sup> Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. курс: В 2 т. Т.1. М.: Изд-во РАГС. 2011. С. 107.



- создание условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни общества.

Правовая база развития различных сфер жизнедеятельности граждан и общества в целом осуществляется на трех уровнях, формируемых соответственно органами власти Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. В соответствии с Конституцией РФ регулирование подавляющего большинства вопросов находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Органы местного самоуправления в настоящее время ведут активное нормотворчество по большому перечню социально-экономических и культурных вопросов.

### **1.3. Социальная направленность государственного управления**

Пункт 2 статьи 3 Федерального Закона Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет следующее определение: «Государственное управление – это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации<sup>7</sup>».

Социальная направленность государственного управления заключается в развитии социальной сферы общества – совокупности отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление.

Социальная сфера охватывает все пространство жизни человека – от условий его труда и быта, здоровья, досуга до национальных отношений.

«Народ» и «многонациональный народ» в контексте статьи 3 Конституции РФ являются синонимичными понятиями, равнозначными по содержанию<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.

<sup>8</sup> Полянский В.В. Конституционные идеалы и политико-правовые средства обеспечения баланса интересов в системе народовластия: сб. XII Международной научно-практической конференции // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии» / под ред. В.В. Полянского. Самара: Изд-во Самарского университета, 2017. С. 132.

К социальной сфере относят образование, культуру, здравоохранение, социальное обеспечение, физическую культуру и спорт, коммунальное обслуживание и другие отрасли сферы услуг. Задачей государственного управления в социальной сфере является обеспечение благоприятных социальных отношений между группами, индивидуумами по поводу их положения, места и роли в обществе, образа и уклада жизни.

Социальная направленность государственной политики является одним из главных приоритетов государственного развития, зафиксированных в Конституции РФ (ст.7). Отдельными статьями Конституции закреплены следующие основные социальные права и гарантии:

- право на безопасный труд и отдых (ст.37);
- государственная охрана материнства и детства (ст.38);
- социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст.39);
- право на жилище (ст.40);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41);
- право на благоприятную окружающую среду (ст.42);
- право на образование, прежде всего общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование (ст.43);
- свобода творчества и преподавания, защита интеллектуальная собственности (ст.44).

Нормативная база социальной сферы носит многоуровневый характер. Первый уровень составляет Конституция РФ, ратифицированные международные законы (Всеобщая декларация прав человека) и массив федеральных законов, детализирующих права и обязанности граждан и государства в той или иной области социальной сферы. Порядок реализации каждого гарантированного конституцией социального права (образование, медицинское обслуживание и т.д.) регламентируется отдельным пакетом документов, как правило, включающим основной и ряд дополнительных федеральных законов.

Деятельность исполнительной власти в области образования и науки регулируется Федеральным законом РФ от 21.12.2012 273-ФЗ (ред. 01.07.2013 «Об образовании в Российской Федерации»<sup>9</sup> в рамках государственной Программы РФ (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 года № 301 (с изм. от 30.03.2017) «О развитии науки и технологий» на 2013-2020 годы)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2012 273-ФЗ (ред. 01.07.2013) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

<sup>10</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 года № 301 (с изм. от 30.03.2017) «О развитии науки и технологий» на 2013-2020 годы) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

В качестве примеров правового регулирования деятельности исполнительной власти в области здравоохранения следует говорить о Федеральных законах РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ<sup>11</sup>; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017)<sup>12</sup>; «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017)<sup>13</sup>, действующих в рамках федеральных Программ государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи; федеральных целевых Программ в области здравоохранения и федеральных целевых Программ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Второй уровень составляют подзаконные нормативные акты: Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и профильных министерств и ведомств социальной сферы. Управление различными областями социальной сферы возложены на пять министерств: здравоохранения, культуры, образования и науки, спорта, труда и социальной защиты. Кроме того под руководством Правительства РФ действует Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России), Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь), Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)<sup>14</sup>. Остальные федеральные службы и агентства, занимающиеся социальными вопросами курируются соответствующими профильными министерствами.

Фонд национального благосостояния (ФНБ, действует с февраля 2008 г<sup>15</sup>) аккумулирует часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.

---

<sup>11</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ / СПС КонсультантПлюс. 2017.

<sup>12</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

<sup>13</sup> О защите прав потребителей: федер. закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

<sup>14</sup> [government.ru/ministries](http://government.ru/ministries)

<sup>15</sup> Газета «Коммерсантъ» №127 от 15.07.2017.

ФНБ находится под управлением Правительства РФ, напрямую распоряжающегося этим целевым финансовым активом, минуя утверждения этих расходов через Федеральное собрание.

14 июля 2017 года Государственная Дума во втором чтении одобрила законопроект, по которому средства резервного фонда до 1 февраля 2018 года переводятся в собственность ФНБ<sup>16</sup>.

Управление социальной сферой осуществляется через региональные и муниципальные подразделения, подчиняющиеся профильным федеральным министерствам и ведомствам. На местах могут создаваться постоянные и временные комитеты, комиссии, решающие социальные вопросы в пределах компетенции.

В многовекторном поле социальной сферы взаимодействует большое количество других независимых участников, например некоммерческие организации (НКО), деятельность которых регламентируется федеральным законодательством<sup>17</sup>. Например, РАН (Российская Академия Наук) является самоуправляемой НКО, имеющей государственный статус. Это высшая научная организация, целью которой является организация и проведение фундаментальных научных исследований, способствующих технологическому, экономическому, социальному и культурному развитию России.

#### **1.4. Роль государства в развитии рыночных отношений**

В современной экономике России государство не является сторонним наблюдателем. Данный факт подтверждают данные Федеральной службы государственной статистики<sup>18</sup>.

Именно государство является гарантом соблюдения законодательных актов и обеспечивает необходимые условия для эффективной конкуренции.

Государство оказывает как косвенное, так и прямое воздействие органов государственного управления на экономическую сферу деятельности общества. Цель такого воздействия – достижение макроэкономической сбалансированности и обеспечения нормального функционирования экономики в целом.

Государственное регулирование представляет собой систему государственных мер всех ветвей власти согласно их компетенции.

---

<sup>16</sup> minfin.ru

<sup>17</sup> ГК РФ (статья 50); О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. 2017.

<sup>18</sup> gks.ru/free///2017/social/07-2017/pdf.

Осуществление и гарантирование соблюдения законодательства – наиболее актуальная функция государства в рыночной экономике.

Права собственности устанавливают хозяйственные отношения между предприятиями различных организационно-правовых форм, потребителями и государственными организациями.

Сами по себе рынки не поддерживают и не устанавливают юридические права и нормы, неперенные и обязательные для субъектов и объектов экономической системы. Их определением и гарантированием занимается государство. Для того, чтобы участники рынка могли свободно осуществлять взаимовыгодный обмен, необходимо законодательно закрепить права собственности и гарантии их соблюдения.

Рыночная система – это достаточно нестабильная система, часто испытывающая спады и подъемы. Следствием являются такие отрицательные явления, как инфляция, рост цен, безработица и снижение уровня жизни различных слоев населения. Перед государством стоит нелегкая задача, потому что благие цели нередко вступают в жесткое противоречие. Например, попытки снизить уровень безработицы могут закончиться ростом цен. Экономисты спорят, может ли государство обеспечить экономическую стабильность и не лучше ли предоставить решение этой задачи рынку. Однако у подавляющего большинства ученых<sup>19</sup> и специалистов не вызывает сомнения, что полная занятость, стабильные цены и экономический рост признаются важнейшими целями государственного регулирования.

Финансовая политика является самостоятельной деятельностью государства. В ней содержатся свои цели, объекты, задачи. Выделяют четыре основные составляющие финансовой политики государства:

- налоговая политика;
- бюджетная политика;
- политика международных финансов;
- денежно-кредитная политика.

Общее управление финансами в государственной финансовой политике осуществляет высший представительный орган Федеральное Собрание Российской Федерации. Обязанности распределяются между его двумя палатами Государственной Думой и Федеральным Собранием.

---

<sup>19</sup> Понкин И.В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / [предисловие, д-р юрид. наук, проф. А.Б. Зеленцова] / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди, 2017. С. 86-90.

Данные органы рассматривают и утверждают федеральный бюджет, следят за его исполнением. Основной структурой финансового контроля является Счетная палата. Она следит за исполнением экспертно-аналитических, контрольно-ревизионных и информационных функций. Ведущую роль в управлении финансами РФ играют Центральный банк РФ<sup>20</sup> и Министерство финансов. В условиях развития информационного общества с появлением новых секторов в экономике, в структуре общественного развития в целом, которые постепенно оформляются в сферы и делают «социально-инновационный» вызов государственному управлению», особое внимание заслуживает прогрессивная Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 163-2-р<sup>21</sup>.

### **1.5. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации**

Обеспечение безопасности граждан, общества, государства осуществляется в рамках Стратегии национальной безопасности РФ<sup>22</sup>. Стратегия действует до 2020 года и представляет собой систему взглядов на обеспечение в РФ безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. Под национальной безопасностью РФ понимается безопасность ее многонационально народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ.

Согласно Стратегии национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

В соответствии с Законом РФ от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 25.07.2002) «О безопасности», к основным объектам безопасности относятся: личность (ее права и свободы), общество (его материальные и духовные ценности), государство (его конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность)<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> О центральном банке Российской Федерации: федер. закон от 18.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

<sup>21</sup> d-russia.ru/wp-content/ 2017/07.

<sup>22</sup> Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015 № 683// СЗ РФ. 2016. № 1. (Ч.2). Ст. 212.

<sup>23</sup> О безопасности: федер. закон от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 25.07.2002) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1992. № 5. Ст. 20.

В соответствии с Федеральным законом от 26.07.2017 г. №187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» под правовую защиту взяты объекты информационной системы, информационно-телекоммуникационной сети, объекты автоматизированной системы управления<sup>24</sup>.

Государственное управление имеет ряд признаков. *Главный* из них заключается в практически организующем характере этого вида государственной деятельности. Предназначение государственного управления состоит в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных органов и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации.

Второй признак государственного управления – его непрерывный и циклический характер. Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый характер.

Третьим признаком государственного управления является исполнительно – распорядительный характер этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительской деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти.

## **1.6. Конституционная основа государственного и муниципального управления**

Основой государственного и муниципального управления безусловно является Конституция РФ.

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст.15).

В силу части 4 той же статьи, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации явля-

---

<sup>24</sup> О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации: федер. закон от 26.07.2017 г. №187-ФЗ/ СПС КонсультантПлюс. 2017.

ются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Сама Конституция по своей юридической сути представляет собой закон. Закон – это акт высшей юридической силы, выше закона не может быть ничего, следовательно, Конституция является законом, так как обладает высшей юридической силой<sup>25</sup>.

Органы государства и должностные лица не вправе заключать договоры, противоречащие Конституции. Если такой договор, тем не менее, заключен, то действуют конституционные нормы, поскольку иное было бы равнозначно отказу от государственного суверенитета<sup>26</sup>.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин также указывает, что «участие России в различных международных конвенциях и соглашениях никак не означает делегирование на этот уровень той или иной части национального суверенитета. Россия добровольно возлагает на себя обязательства, перечисленные в этих международных документах. И оставляет за собой суверенное право окончательных решений в соответствии с Конституцией Российской Федерации в случае спорных моментов»<sup>27</sup>.

Президент России В.В. Путин на встрече с заведующими кафедры конституционно-правовых дисциплин, состоявшейся 7 ноября 2013 года в преддверии 20-летия Конституции России, говоря о соотношении решений иностранных судов с Конституцией, однозначно отдает приоритет Конституции РФ<sup>28</sup>.

Окончательный ответ по данному вопросу фиксирует Российская Государственная Дума своим одобрением закона, который дает право федеральному Конституционному суду РФ признавать невозможным исполнение в России решений международных судов в том случае, если они нарушают нормы российской Конституции<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Кокотов А.Н. О соотношении понятий «закон» и «Конституция» / под ред. Н.Е. Таева, Е.Н. Дорошенко. Конференция, посвященная 15-летию Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7.

<sup>26</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь [и др.]; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

<sup>27</sup> Валерий Зорькин признал приоритет Конституции над международным правом/m.vedomosti.ru/2015/05/08/.

<sup>28</sup> Путин В.В. Приоритет Конституции РФ должен быть безусловным/ [http:// ruskline.ru/news\\_rl/2013/11/08/prioritet\\_konstitucii\\_dolzhen\\_byt\\_bezuslovnyim](http://ruskline.ru/news_rl/2013/11/08/prioritet_konstitucii_dolzhen_byt_bezuslovnyim).

<sup>29</sup> [rg.ru/2015/12/04/reshenia-site/](http://rg.ru/2015/12/04/reshenia-site/).



## 1.7. Правовые основы муниципального управления

Муниципальное управление – это административная и экономическая деятельность местных органов власти, направленная на поддержание и развитие социальной и промышленной инфраструктуры города или иного поселения, а также управление учреждениями, которые находятся в собственности городской/поселковой общины. Такая деятельность осуществляется в рамках правовых норм муниципального права.

На сегодняшний день муниципальное право России представляет собой самостоятельную отрасль российского права, характеризующуюся:

- особым предметом правового регулирования,
- наличием собственной системы законодательства,
- особыми субъектами правоотношений государственной и общественной потребности в отрасли
- ее высокой социальной значимостью регулируемых ею общественных отношений.

На вершине вертикальной структуры источников муниципального права располагается, Конституция Российской Федерации.

Международные договоры играют важнейшую роль в регулировании отечественного муниципального права. Среди них, на первом месте стоит Европейская хартия местного самоуправления.

Статья 3 Европейской хартии о местном самоуправлении наиболее полно трактует систему местного самоуправления: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»<sup>30</sup>. Подобная трактовка заложена и российских законодательных актах в рамках муниципального права.

Разграничивая источники муниципального права по объему закрепляемого ими правового материала, следует говорить о статутных федеральных законах об общих принципах местного самоуправления, о других правовых актах, целиком или в большей части своей посвященные местному самоуправлению, и о правовых актах (они могут быть и федеральными, и региональными, и муниципальными), регулирующих наряду со многими другими вопросами и вопросы муниципального права<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 г. Ратифицирована РФ. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ.

<sup>31</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 680 с.

Российские ученые, говоря о федеральном законодательстве как об источнике муниципального права, также разграничивают его на законы, непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления и нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения различных сфер и «в определенной, порой даже в значительной мере касающиеся местного самоуправления»<sup>32</sup>. К последним, например, относится Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ.

Говорить о том, что Гражданский кодекс является источником муниципального права не правильно. Следует различать предмет правового регулирования, который представляет собой группу однородных общественных отношений и объект воздействия нормативно-правовых предписаний.

Местное самоуправление как объект правового регулирования испытывает воздействие ряда различных отраслей права. В данной сфере могут складываться самые общественные отношения: гражданско-правовые, бюджетные, уголовно-правовые и т.п., которые будут предметом правового регулирования соответствующих отраслей права.

Вопрос самоидентификации муниципального права как отрасли представляется в настоящее время особенно важным, поскольку процессы формирования разноотраслевых источников права могут быть различными.

Например, согласно статье 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, помимо прочего, находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Это означает, что муниципальные отношения регулируются как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Гражданское законодательство, напротив, относится к исключительному ведению Российской Федерации и субъекты Российской Федерации не могут осуществлять собственное регулирование в данной сфере ( ч. 1 ст. 71).

В этой связи в специальной литературе обращается внимание на значимость вопросов, например, о разграничении полномочий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований по регулированию порядка приобретения и прекращения права муниципальной собственности<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. 544 с.

<sup>33</sup> Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 83.

Вопросы регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности, то есть смены собственника муниципального имущества, относятся к гражданскому законодательству, то есть в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации – к предметам ведения Российской Федерации. Таким образом, субъекты Российской Федерации не могут регулировать своими законами особенности приобретения и прекращения права муниципальной собственности<sup>34</sup>.

Необходимо разграничивать собственные, то есть, отраслевые источники муниципального права и нормативно-правовые акты иной отраслевой принадлежности, которые хотя и регулируют отдельные вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, однако сохраняют свою отраслевую самостоятельность. Поскольку такие «заимствованные» источники воздействуют на общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, они также выступают в качестве источников муниципального права.

### **1.8. Перспективы развития системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации**

Один из основных законов управленческой деятельности гласит: государственная и муниципальная служба в той степени должна служить руководству государства, в какой степени руководство, государство в целом служат народу, гражданскому обществу, отвечают на требования господствующего субъекта<sup>35</sup>. При этом господствующий в обществе субъект должен выражать интересы большинства населения страны, региона, муниципалитета согласно сущности демократической власти.

Данный закон реализуется на практике с помощью постоянного мониторинга общественного сознания и в особенности такого социально чувствительного состояния, каким является общественное мнение.

На основе такого мониторинга выявляется степень участия в управлении самого населения, институтов гражданского общества.

На основе замеров уровней общественного сознания (массового, специализированного или управленческого и научного) определяется мера сочетания

---

<sup>34</sup> Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 2.

<sup>35</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд. М.: Омега-Л, 2006. С.47.

и разрыва между ними и в итоге вырабатывается алгоритм принятия управленческого решения и программа его реализации.

Обсуждение необходимости и направлений реформирования системы государственного и муниципального управления Российской Федерации идет уже достаточно давно<sup>36</sup>.

Современные государства сталкиваются со все новыми и все более сложно разрешимыми трудностями, проблемами и угрозами<sup>37</sup>.

Широко известно, что современное человечество переживает глобальный цивилизованный кризис.

Характерными чертами такого кризиса являются использование технологий навязывания интересов меньшинства большинству, автоматизация общества, кризис неолиберальной парадигмы и парадигмы постиндустриального общества<sup>38</sup>.

Центральной перспективной задачей совершенствования системы государственного и муниципального управления Российской Федерации выступает необходимость непрерывного повышения ее эффективности. На решение этой задачи направлено комплексное реформирование данной системы.

Из комплекса мер по повышению эффективности системы государственного и муниципального управления следует выделять приоритеты.

Прежде всего, это задача существенного повышения уровня кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы, совершенствование ее функционально-организационной структуры.

Для России проблема в совершенствовании системы государственного и муниципального управления не в количестве бюрократических структур, а в организованности, в знании чиновникам современной науки управления.

Первоочередной задачей остается грамотная политика обучения, подбора, продвижения и стимулирования чиновников, строгое соблюдение ими законности и норм этики в предоставлении публичных услуг.

---

<sup>36</sup> Булин Д. Реформа госуправления в России: властные «засоры» и «жаренный петух»//[http://www.bbc.com/Russia/2016/04/160422\\_russia\\_administrative\\_reform/22/04/2016](http://www.bbc.com/Russia/2016/04/160422_russia_administrative_reform/22/04/2016).

<sup>37</sup> Лавров: Запад намерен разрушить экономику России и сменить режим // <http://www.vesti.ru/doc/html/?id=21433353&cid=5/> 22.11.2014.

<sup>38</sup> Якунин В.И. Заключение // Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / под ред. А.М. Морголина и П. Дуткевича. М.: Московский государственный университет управления Правительства Москвы. 2013. С.269.

Показателен в этом отношении опыт г. Самары. Так, в соответствии с приказом Администрации Губернатора Самарской области от 14.08.2014 г. № 21-па «О проведении в 2014-2015 годах эксперимента по внедрению института стажерства в Администрации Губернатора Самарской области»<sup>39</sup>, довольно успешно проводится реализация программы стажировок молодежи в органах исполнительной власти. Главный смысл программы – закрепить тенденцию современной кадровой политики по привлечению на государственную службу города достойных молодых специалистов.

Кроме того, необходимо создание прочной законодательной базы, обеспечивающей условия для долгосрочного развития страны за счет более полного и сбалансированного использования внутренних ресурсов<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Сайт Правительства Самарской области. Режим доступа: <http://www.samregion.ru/documents/>

<sup>40</sup> Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001. С.101.

## **Тема 2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

### **2.1. Система государственных органов**

Органы государства – это один из каналов, через который народ, согласно Конституции РФ (ст. 3), осуществляет свою власть.

Органы государственной власти характеризуются следующими чертами:

- наделены государственно-властными полномочиями;
- образуются и действуют в установленном государством порядке;
- уполномочены государством осуществлять его задачи и функции;
- являются составной частью единой системы органов государственной

власти РФ.

В своей совокупности государственные органы Российской Федерации образуют единую систему. Согласно Конституции РФ (ст. 11), в нее входят органы государственной власти Федерации и органы государственной власти ее субъектов. Единство системы государственных органов РФ обусловлено тем, что эта система основывается на государственной целостности Российской Федерации, на единстве системы государственной власти.

Единство системы проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Конституция РФ (ст. 10, 11) предусматривает наличие органов президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждый из этих видов органов представляет собой фактически подсистему единой системы государственных органов Российской Федерации.

1. Президент Российской Федерации является главой государства. Он выступает в качестве гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Президент, согласно ст.80 Конституции, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет общее руководство деятельностью Правительства и других звеньев исполнительной власти, с органами которой он связан наиболее тесно.

2. Органы законодательной власти – это Федеральное Собрание РФ, народные собрания, государственные собрания, верховные советы, законодательные собрания республик в составе РФ; думы, законодательные собрания, областные собрания и другие законодательные органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Основная особенность этих органов состоит в том, что они избираются непосредственно народом и никаким другим способом формироваться не могут. В своей совокупности они составляют систему представительных органов государственной власти РФ. Органы законодательной власти делятся на федеральные и региональные (субъектов Федерации).

3. К органам исполнительной власти относятся Правительство Российской Федерации, другие федеральные органы исполнительной власти – министерства, государственные комитеты и ведомства при Правительстве РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ – президенты и главы администраций субъектов РФ, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ. Для органов исполнительной власти характерно то, что они либо образуются (назначаются) соответствующими руководителями исполнительной власти – президентами или главами администраций, либо избираются непосредственно населением. Органы исполнительной власти выполняют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер. Органы исполнительной власти делятся на федеральные и субъектов Федерации.

4. Органы судебной власти образуют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ (Высший Арбитражный Суд РФ ликвидирован)<sup>41</sup>, другие федеральные суды, а также суды субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ действует на основании Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016)<sup>42</sup>

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти;
- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- между высшими государственными органами субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права.

Будучи частью механизма государства, Конституционный Суд одновременно выступает в качестве структурного элемента гражданского общества,

---

<sup>41</sup> ФЗ от 28.06.2014 № 186/ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» / Российская газета. 2014. № 6420. Ст. 332.

<sup>42</sup> ФКЗ от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

служит мостом между ними и одним из способов их взаимодействия, гарантируя при этом гражданское общество от поглощения его государством<sup>43</sup>.

Согласно ст. 74 действующего Закона о Конституционном Суде Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой. Исходя из этого положения Суд зачастую выявляет не буквальный, а «действительный», «подлинный» смысл той или иной нормы права, фактически значительно изменяя соответствующую норму. Такие коррекции нормативного материала по своей сути весьма близки к нормотворчеству.

Например, Конституционным Судом были рассмотрены запросы от районных судов о проверке конституционности статьи 21 ранее действовавшего Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которая содержит исчерпывающий перечень местных налогов, что противоречит статье 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации<sup>44</sup>.

Рассматривая данное дело, Суд пришел к выводу, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в статьях 34 и 35 Конституции Российской Федерации, а также конституционного принципа единства экономического пространства, распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в статье 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции Российской Федерации.

Понимание действительного смысла той или иной нормы Конституционным Судом Российской Федерации носит общеобязательный характер и должно учитываться всеми правоприменительными органами.

---

<sup>43</sup> Эбзеев Б.С. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. В 2 т. М., 2000. Т. 2 С. 25.

<sup>44</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.1998 № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №3.



Как отмечает Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин, решения Конституционного Суда по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов федерального уровня имеют, по сути, нормативный характер (обладают нормативной силой) и как таковые приобретают прецедентное значение.

Тем самым посредством практики Конституционного Суда право одновременно выполняет как функцию стабилизации (консервативная функция), так и функцию развития (динамики). Практика показала, что, создавая значимые прецеденты в самых болевых точках проводимых реформ законодательства России, Конституционному Суду удается сохранять стабильность в обществе и вместе с тем не препятствовать инновациям<sup>45</sup>.

Верховный Суд РФ действует на основании Федерального Конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) «О Верховном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Судебные коллегии Верховного Суда Российской Федерации рассматривают в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам дела, отнесенные к подсудности Верховного Суда Российской Федерации; рассматривают в пределах своих полномочий в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации дела в апелляционном и кассационном порядке; обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации на основании части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле; обобщают судебную практику.

В настоящее время Верховным Судом Российской Федерации в Госдуму вносится проект федерального конституционного закона, деятельности кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции<sup>46</sup>.

Согласно проекту кассационный суд общей юрисдикции является федеральным судом общей юрисдикции, действующим в пределах территории соответствующего судебного кассационного округа.

---

<sup>45</sup> Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 31-34.

<sup>46</sup> <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/50355.html>/ КонсультантПлюс. 2017.

Кассационный суд общей юрисдикции является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

Проектом предусматривается девять кассационных судов общей юрисдикции в пределах соответствующих судебных кассационных округов, местом пребывания которых планируются города: Калуга, Москва, Санкт-Петербург, Краснодар, Пятигорск, Казань, Пермь, Кемерово и Владивосток.

Кассационный суд действует в составе президиума суда, судебной коллегии по гражданским делам, судебной коллегии по административным делам, судебной коллегии по уголовным делам и судебной коллегии по делам военнослужащих.

Проектом определяется, что судебные коллегии кассационного суда общей юрисдикции рассматривают: дела по кассационным жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты районных судов, гарнизонных военных судов и мировых судей, судебные акты апелляционных судов общей юрисдикции, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружных (флотских) военных судов; дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в законную силу судебных актов, принятых соответствующей судебной коллегией кассационного суда общей юрисдикции; а также изучают и обобщают судебную практику, анализируют судебную статистику.

Председатель кассационного суда общей юрисдикции назначается на должность Президентом РФ сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. По истечении срока полномочий председатель кассационного суда общей юрисдикции может быть назначен на должность председателя этого же суда на новый срок.

Апелляционный суд общей юрисдикции является федеральным судом общей юрисдикции, действующим в пределах территории соответствующего судебного апелляционного округа.

В Российской Федерации предусматривается пять апелляционных судов общей юрисдикции в пределах соответствующих судебных апелляционных округов с местом постоянного пребывания в городах Иваново или Воронеж, Санкт-Петербург, Сочи или Краснодар, Нижний Новгород и Томск.

Апелляционный суд общей юрисдикции будет являться непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного апелляционного округа верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, суду автономной области, судам автономных округов, окружным (флотским) военным судам, если иное не установлено федеральным конституционным законом.

Апелляционный суд общей юрисдикции действует в составе президиума суда, судебной коллегии по гражданским делам, судебной коллегии по административным делам, судебной коллегии по уголовным делам и судебной коллегии по делам военнослужащих.

Проектом определено, что судебные коллегии апелляционного суда общей юрисдикции рассматривают: дела по апелляционным жалобам, представлениям на судебные акты верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, принятые ими в качестве суда первой инстанции и не вступившие в законную силу; дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в законную силу решений, принятых соответствующей судебной коллегией апелляционного суда общей юрисдикции; а также изучают и обобщают судебную практику, анализируют судебную статистику.

Председатель апелляционного суда общей юрисдикции назначается на должность Президентом РФ сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. По истечении срока полномочий председатель апелляционного суда общей юрисдикции может быть назначен на должность председателя этого же суда на новый срок.

Проектом вносятся соответствующие изменения в федеральные конституционные законы «О Верховном Суде Российской Федерации» и «О военных судах Российской Федерации».<sup>47</sup>

5. Особую группу государственных органов, не относящуюся ни к одному из ранее названных видов органов государственной власти, образуют органы прокуратуры, действующие на основании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 17 ноября 1995 года №168-ФЗ) (с изменениями от 10.08.2017).

---

<sup>47</sup> [http://www.consultant.ru/law/hotdocs/50355.html/](http://www.consultant.ru/law/hotdocs/50355.html) КонсультантПлюс. 2017.

Прокуратура РФ, согласно Конституции (ст. 129), составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля за должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

6. Кроме названных органов в систему государственных органов РФ входят также ряд других органов, осуществляющих вспомогательные, совещательные и иного рода функции, которые определяются органами государственной власти. К числу этих органов относятся, например, Администрация Президента РФ и Совет Безопасности РФ, полномочные представительства Президента РФ.

Статус Администрации Президента Российской Федерации регулируется ст. 83 Конституции Российской Федерации и указами Президента. В частности, приняты указы: от 22 февраля 1993 г. «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации»; от 25 июля 1996 г. «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»; от 12 февраля 1998 г. «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»; от 21 апреля 1998 г. «О разграничении функций между Администрацией Президента Российской Федерации и Аппаратом Правительства Российской Федерации при рассмотрении обращений граждан»; от 30 января 1999 г. «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»; от 3 июня 2002 г. «О формировании Администрации Президента Российской Федерации»; от 1 сентября 2000 г. «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с формированием Администрации Президента Российской Федерации».

Нынешняя структура Администрации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 06 апреля 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации».

Очень важные разъяснения о статусе Администрации как вспомогательного, рабочего органа при Президенте Российской Федерации даны в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1997 г. «О

прекращении производства по делу о проверки конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль исполнения его решений, и действует в составе руководителя Администрации Президента РФ, двух заместителей руководителя Администрации Президента РФ – помощников Президента РФ, помощников Президента РФ, пресс-секретаря Президента РФ, руководителя протокола Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, советников Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старших референтов, референтов Президента РФ и иных должностных лиц, а также самостоятельных подразделений, которые состоят из департаментов.

К администрации Президента РФ относятся: Аппарат Совета безопасности РФ (на правах управления), аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (на правах управления), аппарат советников Президента РФ, Государственно-правовое управление Президента РФ, Канцелярия Президента РФ (на правах управления), Контрольное управление Президента РФ, Референтура Президента РФ (на правах управления), Секретариат руководителя Администрации Президента РФ (на правах управления), Управление Президента РФ по внешней политике, Управление Президента РФ по внутренней политике, Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ, Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан, Управление пресс-службы и информации Президента РФ, Протоколно-организационное управление Президента РФ, Экспертное управление Президента РФ.

Руководитель Администрации Президента РФ и помощники Президента РФ подчиняются Президенту РФ. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность помощников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Заместители руководителя Администрации Президента РФ, помощники Президента РФ по поручению руководителя

Администрации Президента РФ осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента РФ, решают иные организационные вопросы.

Заместитель руководителя Администрации Президента РФ – помощник Президента РФ – по поручению руководителя Администрации Президента РФ в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности.

Президент Российской Федерации в соответствии с пунктом «ж» статьи 83 Конституции Российской Федерации и Законом Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. (в редакции от 25 июля 2002 г.) формирует и возглавляет Совет Безопасности. В развитии Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. ( в редакции от 25 июля 2002 г.) Указом Президента Российской Федерации (в редакции от 27 мая 2000 г.) утверждено положение о Совете Безопасности Российской Федерации (с изм. от 06.05.2011 № 590 (в ред. от 25.07.2014).

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Задачами Совета Безопасности являются:

- обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности;
- формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;
- прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;
- подготовка Президенту Российской Федерации предложений по национальной безопасности.
- формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;

- оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Основной функцией Совета Безопасности является рассмотрение вопросов обеспечения национальной безопасности, организации обороны, в том числе строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирования их применения, вопросов оборонного производства, мобилизационной подготовки, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Совет Безопасности исследует также деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности.

Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статус полномочных представителей Президента определяется Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017).

Основными задачами полномочного представителя являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;
- представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет функции по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа.

Полномочный представитель вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, выполняет также представительские функции (вручение наград, представление к ним, вручение удостоверений судей)

Полпред имеет право пользоваться всей государственной информацией, запрашивать материалы у органов государственной власти, вносить предложения о взыскании Президенту, работать с Контрольным управлением администрации, требовать от них проверок и анализа ситуации.

Площадкой для обмена мнениями между аппаратом уполномоченного представителя Президента и представителями гражданского общества, должен стать новый сайт уполномоченного по правовому просвещению: <http://ombudsmanrf.org/pravo>.<sup>48</sup> Он открылся в конце октября 2016 года, как сателлит официального сайта федерального омбудсмена. На этой интернет-площадке разъясняются новые нормативные правовые акты в доступных для широкого круга населения формах, подсказывается алгоритм разрешения той или иной правовой проблемы.

---

<sup>48</sup><http://www.consultant.ru/law/interview/moskalkova2/>КонсультантПлюс.



## 2.2. Основы регионального управления

Организация регионального управления в России и характер использования местными властями социальных технологий регулирования общественно-экономических процессов сегодня в значительной мере предопределяются нормативными отношениями между центром и субъектами Федерации.

Согласно Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как равноправных субъектов в их отношениях с федеральными органами государственной власти.

В России существует единая системы государственной власти, т.е. федеральная власть распространяется на всю ее территорию. Кроме того, на территорию каждого субъекта Российской Федерации распространяется государственная власть этого субъекта, носящая региональный характер.

Конституция создает правовую основу для разграничения полномочий и предметов ведения государства и регионов, которые конкретизируются в индивидуальных договорах между Российской Федерацией и ее субъектами. Поэтому отдельным субъектам Российской Федерации могут быть предоставлены такие права, которыми не располагают другие субъекты.

Конституция не устанавливает систему органов государственной власти субъектов Федерации. Она предоставляет возможность субъектам самостоятельно определять их, требуя лишь соответствия системы региональных органов государственной власти основам конституционного строя и общим принципам организации государственной власти в стране.

Представительными (законодательными) органами государственной власти в субъектах Федерации являются думы, собрания и т.п.

Органами исполнительной власти выступают администрации (правительства). Деятельностью администрации руководит глава администрации (губернатор), его первый заместитель иногда является главой правительства. В систему исполнительной власти области, края входят отраслевые и территориальные органы управления и иные органы, создаваемые главой администрации, которые самостоятельно определяют их компетенцию и утверждают Положение о них.

Конституция определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включающие:

- обеспечение соответствия конституций и законов, иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- защиту прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

- совместную собственность на землю, недра, водные и другие природные ресурсы;

- разграничение государственной собственности;

- природопользование;

- обеспечение экологической безопасности;

- охрану памятников истории и культуры;

- общие вопросы воспитания, образования, науки и культуры;

- координацию вопросов здравоохранения;

- защиту семьи;

- социальную защиту, включая социальное обеспечение;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами и стихийными бедствиями;

- общее законодательство;

- кадровое обеспечение правоохранительных органов;

- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

- установление общих принципов налогообложения и сборов.

Конституция устанавливает, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Например, в соответствии с уставами субъектов Федерации в исключительное их ведение входят:

- принятие, изменение и дополнение устава, региональных законов и иных правовых актов, контроль за их соблюдением;

- установление системы органов законодательной и исполнительной власти в регионе, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов исходя из общих принципов, закрепленных законодательством Российской Федерации;

- разработка и исполнение региональных социально-экономических, научно-технических, экологических программ;

- распоряжение природными ресурсами, имуществом и финансовыми ресурсами региона;

- решение вопросов административно-территориального деления региона, организация и развитие местного самоуправления;
- учреждение и присвоение почетных региональных званий и премий; иные полномочия.

Система регионального управления функционирует на основе общих для федеральных и региональных органов целей и принципов осуществления государственно-властного воздействия на жизнедеятельность региона, выраженных обычно в правовых формах, и включает:

- систему государственных органов (федеральных и региональных);
- систему государственной службы;
- совокупность реализуемых государственными органами функций и используемый комплекс методов, средств и ресурсов;
- систему прямых и обратных связей между субъектами и объектами управления, а также необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.д.

Решение вопроса формирования системы органов регионального управления субъектов федерации требует выделения приоритетных для конкретного субъекта сфер деятельности. В зависимости от специфических особенностей региона (численного, национального и демографического состава населения, климата, географического положения, удаленности от центра и т.д.) набор приоритетных направлений, на которых сосредоточиваются основные управленческие усилия, может быть различным.

Расширению правовой основы регионального управления собственностью объективно способствует постановление Правительства от 5 марта 1997 г. №254 «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет», в соответствии с которым часть имущества предприятий, имеющих задолженность по налогам, должна временно передаваться под контроль государства.

С 1 января 2018 года Президентом В.В. Путиным объявлено о запуске программы реструктуризации накопленных регионами кредитов из федерального бюджета<sup>49</sup>. Фактически это дополнительные деньги, дополнительная помощь регионам со стороны федерального бюджета. У субъектов таким образом высвобождаются деньги, появляются дополнительные ресурсы для решения социально-экономических задач, для решения задач, связанных с созданием новых рабочих мест, для повышения уровня жизни граждан.

---

<sup>49</sup> Vedomosti.ru/ 25 сентября 2017.

Внутренняя экономическая политика России в настоящее время преимущественно формируется на нескольких уровнях: уровень муниципальных образований и уровень субъектов федерации. По мнению ученых, возможно создание и более высокого уровня – округов, создаваемых на базе экономических районов<sup>50</sup>.

Кластерная политика заключается в осуществлении системы мер по укреплению взаимосвязей между экономическими субъектами – участниками кластера.

В таком варианте функции федерального руководства могут быть смещены в сторону выработки политических решений и общей корректировки и координации деятельности федеральных экономических округов с целью выравнивания их основных макроэкономических показателей и качества жизни населения.

Правовой основой региональной политики является федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 № 717. Программа нацелена на решение таких важных задач региональной политики, как сохранение единого экономического пространства страны и развитие процессов межрегиональной экономической интеграции

### **2.3. Основы местного самоуправления**

Статья 12 Конституции Российской Федерации: В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Особое место в механизме управления страной занимает местное самоуправление. Оно начинается там, где заканчивается функционирование органов государственной власти.

Органы местного самоуправления отделены от государственной власти. Отсюда разнообразие способов формирования исполнительных и представительных органов местного самоуправления.

---

<sup>50</sup> Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001. С.36-40.

В соответствии с действующим законодательством главы местных администраций получили статус глав местного самоуправления (как правило, они избираются гражданами городских или сельских поселений).

Представительные органы местного самоуправления (дума, собрание представителей, местный совет и т.п.) избираются, как правило, на основе мажоритарной системы по одномандатным округам.

В малочисленных населенных пунктах (до 5 тыс. чел.) осуществление местного самоуправления возможно без образования представительного органа власти, а посредством собраний, сходов и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед населением.

Местное самоуправление осуществляется населением. В этих целях население использует как институты непосредственной демократии – местные референдумы и выборы, так и представительные органы, должностных лиц и т. д. Здесь не может быть какого-либо шаблона, поскольку местные сообщества отличаются друг от друга размерами территории, количеством населения, характером поселений (городских или сельских) и т. п. Но любые органы местного самоуправления обособлены от органов государственной власти и не входят в их систему. Общий принцип: местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Этот принцип, однако, не означает, что местное самоуправление оторвано от государства и противостоит ему. Такой подход противоречил бы в первую очередь интересам самого местного самоуправления, которое немислимо без государственной поддержки, государственных гарантий. Прежде всего:

- вся деятельность местного самоуправления развивается на основе и в соответствии с законами, действующими на территории государства. Это означает, что все государственные органы, должностные лица, предприятия и учреждения, граждане и их объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления;

- государство своими актами может наделять местное самоуправление дополнительными полномочиями, переносить на них часть функций своих органов, передавать в муниципальную собственность новые объекты.

О разделении властей в местном самоуправлении можно говорить с очень большой натяжкой. Нельзя забывать, что здесь нет судебной ветви. Но и в распределении функций между представительными и исполнительными органами нет полной аналогии с государственным уровнем, тем более что исполнительный аппарат создается только в крупных территориальных единицах.

В настоящее время в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131 (в ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>51</sup> уделяется большее внимание фактическому разделению властей на муниципальном уровне.

Так, глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса (председатель представительного органа) либо возглавляет местную администрацию.

Действующее законодательство закрепляет общее правило – глава не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации (исключение, если в сельском поселении или внутригородском муниципальном образовании города федерального значения депутат совмещает полномочия председателя и главы местной администрации).

На практике глава муниципального образования при принятии представительным органом нормативно-правового акта подписывает и обнародует его. У главы муниципального образования есть право отлагательного вета. Глава муниципального образования выносит представление о структуре местной администрации, а саму структуру утверждает местная администрация.

Особо важны в настоящее время обязанности главы муниципального образования – соблюдать ограничения, запреты по Федеральному закону от 25.12.2008 № 273 «О противодействии коррупции».

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017)<sup>52</sup> закрепляется определение органов местного самоуправления: «Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения».

Классификация органов местного самоуправления

1) По способу формирования: избираемые и назначаемые.

Избираемые:

---

<sup>51</sup> ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>52</sup> ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 85.

- на прямых выборах непосредственно населением (представительный орган поселения);
- путем делегирования (представительный орган муниципальных районов).

Назначаемые:

- самим органом муниципального самоуправления самостоятельно;
- одним органом муниципального самоуправления по представлению другого органа органом муниципального самоуправления;
- одним органом муниципального самоуправления после предварительного согласования кандидатуры с другим органом муниципального самоуправления.

2) По способу принятия решения: коллегиальные и единоличные.

3) По характеру решаемых вопросов:

- органы общей компетенции (глава муниципального образования, местная администрация);
- органы специальной компетенции (контрольные органы, избирательные комиссии, отделы, управления, комитеты).

4) По характеру деятельности: представительные, исполнительные, контрольные и иные органы.

Представительные органы – органы, обладающие исключительной компетенцией по принятию решений от имени муниципального образования. Это органы, которые осуществляют, прежде всего, учредительные и нормотворческие функции, например, по дальнейшему развитию муниципального образования.

У одного муниципального образования несколько представительных органов не может быть потому, что главный признак представительного органа состоит именно в том, что, будучи выборным органом, представительный орган объединяет в себе всё местное население, обязан решать важнейшие вопросы жизнедеятельности всего населения.

Представительный орган поселений состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган поселений не формируется, если численность жителей поселения не превышает 100 человек. В этом случае представительный орган – это сход граждан.

В компетенцию представительных органов входит: принятие Устава муниципального образования; утверждение местного бюджета, контроль за ис-

полнением; вопросы местных налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах в РФ; составление программ развития муниципального образования; определение порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и организаций; определение порядка материально-технического обеспечения деятельности органов муниципального образования; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо самоуправляющейся единицы, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Кроме статуса высшего должностного лица, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет глав муниципальных образований положением единоличных органов местного самоуправления. Он является обладателем организационно-распорядительных или исполнительно-распорядительных полномочий по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения.

Полномочия глав муниципальных образований делятся на несколько крупных направлений: представительские, нормотворческие, контрольные полномочия, полномочия по руководству с их разделением на подвиды (организационные, координационные и т. д.). Полномочия глав могут быть перераспределены в зависимости от роли главы муниципального образования в системе местной власти.

Общим для глав будут представительские полномочия в отношениях с другими органами местного самоуправления, органами государственной власти, гражданами и организациями. Они вправе без доверенностей действовать от имени муниципальных образований. Типичными будут также нормотворческие полномочия, связанные с изданием правовых актов по вопросам организации и деятельности представительного органа.

Глава – руководитель местной администрации, который по вопросам местного значения и отдельных государственных полномочий издает постановления, а по вопросам организации работы администрации – распоряжения.

Полномочия глав прекращаются досрочно в случаях смерти, отставки по собственному желанию, отрешения от должности, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признания судом безвестно отсутствующим или умершим, вступления в законную силу обвинительного приго-



вора суда, выезда за пределы страны на постоянное местожительство, прекращения российского гражданства, отзыва избирателей, установления в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования, досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава был избран из его состава.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, его полномочия временно исполняет должностное лицо муниципального самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования следует отличать от «исполнения обязанностей главы в случае временного отсутствия». Данный вопрос имеет важное значение, например, в Тольятти возникла сложная ситуация, когда в отношении действующего мэра Николая Уткина было возбуждено уголовное дело по ч 2 ст 285 УК РФ – злоупотребление должностными полномочиями (причинение 2-м коммерческим организациям материального ущерба на сумму более 8 миллионов путем принуждения ООО «Стройфинас» и ООО «Горстрой» за счет обществ приобрести в собственность г.Тольятти помещение и сделать ремонт и реконструкцию в здании комитета по земельным ресурсам). Уткина поместили в СИЗО на период расследования, а его первый заместитель был избран депутатом Губернской Думы и сложил с себя полномочия. Однако в соответствии с уставом города право подписи финансовых документов обладает лишь мэр а в его отсутствии – первый вице-мэр<sup>53</sup>.

Для того, чтобы не случались такие прецеденты в уставах муниципальных образований может быть предусмотрено не конкретное должностное лицо – первый зам, как в Тольятти, а иное лицо, например, согласно устава города Владимира это – должностное лицо местного самоуправления, определяемое решением Совета депутатов г. Владимира.

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования это местная администрация, орган общей компетенции, юридическое лицо.

Функциональные звенья администрации (комитеты по экономике, управлению муниципальным имуществом, финансово-бюджетные управления) выполняют функции, охватывающие все или многие отрасли местного хозяйства.

---

<sup>53</sup> Samarakp.ru/ 12 мая 2007.

Статус специализированных отделов и управлений характеризуется несколькими признаками. Во-первых, они являются органами специальной компетенции. Их компетенция определяется либо местной администрацией как органом общей компетенции, решающим вопросы местного значения, либо вышестоящими органами управления. Во-вторых, они функционируют на основе положений о них, утверждаемых главой администрации. В-третьих, окончательное решение о создании того или иного подразделения до настоящего времени принадлежало в основном руководителям администраций, которые утверждали его структуру и штаты.

В федеральном законодательстве установить единообразный перечень полномочий местной администрации не представляется возможным, поскольку перечень полномочий зависит от объёмов вопросов местного значения и от объёмов переданных данному муниципальному образованию государственных полномочий.

Муниципальное образование городской округ Самара в соответствии с Законом Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» наделен статусом городского округа с внутригородским делением, в котором органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами Самарской области согласно Устава городского округа Самара Самарской области (в редакции Решений Думы городского округа Самара от 13.06.2017 № 207)<sup>54</sup>.

#### **2.4. Города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь**

Наличие особенностей местного самоуправления в городах федерального значения обусловлены тем, что эти города имеют особый статус. Город федерального значения – город, являющийся субъектом Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ (ст.65), такой статус имеют три города: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> docs.cntd.ru/document/945015475

<sup>55</sup> Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.): с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ,

В силу ряда факторов, в том числе территориального, местное самоуправление в городах федерального значения приобрело специфические, не свойственные остальным субъектом РФ черты.

На внутригородских территориях городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя определяются законами этих городов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Основываясь на этих положениях, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 (в ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – в городах федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами этих городов к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Состав и границы внутригородских муниципальных образований города Москвы определены Законом города Москвы от 15.10.2003 г. № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» (в ред. от 28.11.2007 г.)<sup>56</sup>.

В Москве внутригородские муниципальные образования создаются на территории районов города Москвы. В Москве в настоящее время 146 внутригородских муниципальных образований, из них 2 городских округа, 19 поселений и 125 муниципальных округов, осуществляющих деятельность по решению вопросов местного значения. Наименования муниципальных образований, сведения о составе их территорий вносятся в реестр муниципальных образований, который ведет уполномоченный орган власти города Москвы.

---

от 21.07.2014 № 11-ФКЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>56</sup> Вестник Мэра и правительства Москвы. 2003. № 64.

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 07.06.2005 № 237-30<sup>57</sup>. В соответствии с ним на территории Санкт-Петербурга создано 111 муниципальных образований, в том числе 81 муниципальный округ – в городской черте, 9 – в городах-спутниках и 21 – в поселках.

Местное самоуправление в Севастополе осуществляется в соответствии с Законом Севастополя «О местном самоуправлении в городе Севастополе» от 30.12.2014 № 102-ЗС<sup>58</sup>.

Законами городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя установлены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Среди них: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов, организационное, информационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, проведение работы по повышению правовой культуры избирателей, учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведений жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

В настоящее время специфика ситуации в городах федерального значения предъявляет противоречивые требования к территориальному уровню организации муниципальной власти. С одной стороны, в условиях существенной централизации функций на верхних уровнях данными городами особенно важно, чтобы местные органы были приближены к населению, могли адекватно отражать его интересы и предпочтения. С другой стороны, особая роль местных органов как противовеса тенденции к монополизации власти предполагает, что они должны обладать достаточно существенными ресурсами и иметь значительный политический вес.

---

<sup>57</sup> Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 07.06.2005 № 237-30 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8.

<sup>58</sup> Закон Севастополя «О местном самоуправлении в городе Севастополе» от 30.12.2014 № 102-ЗС // СПС КонсультантПлюс. 2017.

Для создания рациональной модели территориальной организации местного самоуправления учеными предлагаются два подхода. Первый – это создание многоуровневой системы местного самоуправления с разграничением предметов ведения и полномочиями между разными уровнями муниципальных образований<sup>59</sup>. При таком подходе на территории города создаются два типа округов: округа специального значения, отвечающие за школьное образование и здравоохранение, развитие транспорта

На территории всего города с сохранением небольших по территории муниципальных образований, за которыми останутся функции благоустройства территории, технической эксплуатации жилищного фонда, поддержки молодежных и досуговых клубов и др. для их максимального приближения к жителям. Отличие в организации управления отраслями образования, здравоохранения через создание социальных округов от существующей в городе системы состоит в том. Что за специальными округами закрепляются доходные источники (а не сметы расходов, финансируемые за счет ассигнований из городского бюджета), а направления расходования этих средств определяются представительными органами власти. Такими доходными источниками являются части местных, региональных или федеральных налогов.

Другой подход к изменению территориальной организации местного самоуправления в городах федерального значения<sup>60</sup> предлагает создание многоуровневой системы местного самоуправления с разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями муниципального образования. Нижний уровень в таком подходе представлен муниципальным округом, за которым закрепляются функции организации благоустройства территории, сбора и вывоза мусора, создания условий для организации досуга жителей и др. Верхний – муниципальным округом в границах муниципальных районов, территориально совпадающих с границами административных округов в г. Москве.

В любом случае именно для городов федерального значения практическое усовершенствование действующей системы межмуниципального сотрудничества имеет большое значение, чем для других территорий.

---

<sup>59</sup> Мусинова Н.Н. Проблемы территориальной организации столичного мегаполиса и пути их разрешения// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 4. С.125-130.

<sup>60</sup> Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы: учебно-методическое пособие/ под ред. В.Б. Зотова. 2-е изд., испр. и доп. М.: ГУУ, МГУУ Правительства Москвы 2010. С.130-134.

## 2.5. Закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО)

Правовые основы ЗАТО закреплены в Федеральном Законе «О ЗАТО» от 14.07.1992 и конкретизированы в Постановлении Правительства РФ № 693 от 11 июня 1996 года «О порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства РФ по атомной энергии» (с изм. от 10.09.2016).

Закрытым административно-территориальным образованием является территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включая специальные условия проживания граждан.

К основным особенностям организации самоуправления ЗАТО относятся следующие положения:

- ЗАТО наделяется статусом городского округа;
- ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
- устанавливаются ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом (ст. 3 п. 1 Закона о ЗАТО);
- особый режим земель устанавливается по решению Правительства РФ;
- участие в приватизации муниципального имущества принимают только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован, участие иных граждан и юридических лиц допускается по решению органов местного самоуправления ЗАТО, согласованному с органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся предприятия и (или) объекты, по роду деятельности которых создано ЗАТО;

- компетенция органов местного самоуправления ЗАТО расширена. К ним относятся: проблемы соблюдения особого режима территории; вопросы участия в режимном процессе (пропуск) и т.п.

Органы местного самоуправления ЗАТО вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер по защите населения ЗАТО от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность.

Органы местного самоуправления ЗАТО выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории.

Формирование бюджета ЗАТО имеет ряд особенностей. Осуществление в ЗАТО за счет ассигнований из федерального бюджета строительства предприятий и (или) объектов, а также их реконструкция с сохранением оборонной направленности производства влечет за собой обязательность отчисления части ассигнований органам местного самоуправления.

Средства в размере не менее 10% затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в соответствии с действующими нормативами в сводных сметных затратах единовременно либо частями по срокам строительства перечисляются предприятиями и (или) объектами в распоряжение органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие соответствующей территории.

При финансировании государственного оборонного заказа предприятия и (или) объекты, выполняющие государственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1% объема финансирования, включаемы в стоимость государственного оборонного заказа.

Межбюджетные трансферты бюджетам ЗАТО из федерального бюджета выделяются с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО. Дополнительные расходы и (или) потери бюджетов ЗАТО, связанные с их статусом, компенсируются из федерального бюджета в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом РФ. Предложение о создании (преобразовании), об установлении и (или) изменении границ создаваемого (преобразуемого), реорганизуе-

мого ЗАТО вносится Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находится соответствующие территории

Например, Указом Президента РФ от 26.11.1996 г. №1606 «О преобразовании города Североморска Мурманской области в закрытое административно-территориальное образование»<sup>61</sup> город Североморск Мурманской области был преобразован в ЗАТО.

Единые перечень ЗАТО утвержден постановлением Правительства РФ и включает 42 ЗАТО, расположенные на территории 22 субъектов РФ<sup>62</sup>.

Главой местной администрации ЗАТО является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом ЗАТО.

Общее число членов конкурсной комиссии в ЗАТО устанавливается представительным органом ЗАТО. При формировании конкурсной комиссии в ЗАТО одна треть ее членов назначается представительным органом ЗАТО, одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), одна треть – федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия и (или) объекты.

## **2.6. Муниципальные образования со статусом городского округа, обладающим высоким научно-техническим потенциалом, наукограды РФ**

Федеральный закон от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ (с изм. от 01.01.2017) «О статусе наукограда Российской Федерации»<sup>63</sup> закрепляет понятие наукограда.

Наукоград – городской округ с градообразующим научно-производственным комплексом, который представляет собой совокупность организаций,

---

<sup>61</sup> СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5535.

<sup>62</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3019.

<sup>63</sup> О статусе наукограда Российской Федерации: федер. закон от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ (с изм. от 01.01.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.



осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Инфраструктура наукограда – совокупность организаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения наукограда.

В состав научно–производственного комплекса могут быть включены:

- научные организации и высшие учебные заведения при условии прохождения ими в установленном порядке государственной аккредитации;
- промышленные предприятия при условии, что объем производства наукоемкой продукции в течение 3 лет, предшествующих году подачи документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, составляет не менее 50 % общего объема производства;
- объекты инновационной инфраструктуры, малые предприятия независимо от организационно-правовой формы, работающие в научно-технической и инновационной сфере, при условии выполнения по договорам с научными организациями, расположенными на территории данного муниципального образования, работ, составляющих не менее 50 % объема их основной деятельности.

В Федеральный закон от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» в 2004 и в 2015 годах вносились поправки, касающиеся критериев присвоения статуса наукограда муниципальному образованию и сохранения этого статуса.

Так, если в 2004 году доля численности работающих в организациях НПК в общей численности работающих на территории муниципального образования составляла не менее 15%, то в 2015 году – не менее 20%.

Доля стоимостного объема научно-технической продукции в общем объеме продукции всех хозяйствующих субъектов муниципального образования и в 2004 году, и в 2015 году составляла – не менее 50%.

Доля исследователей и ППС в общей численности занятых в научно-производственном комплексе наукограда в 2015 году выросла до 20%.

Доля оборота организаций ПНК и их инвестиций в основной капитал и основные средства для производства высокотехнологичной промышленной продукции всех хозяйствующих субъектов муниципального образования (кроме организаций городской инфраструктуры) выросла в 2015 году до 50%.

Поправки к Закону, вступившие в силу с 01.01.2017 г. не коснулись самих критериев, произошло изменения количественных параметров. В соответ-

ствии с последними поправками остались без регламентации показатели стоимостного объема научно-технической продукции в общем объеме продукции всех хозяйствующих субъектов муниципального образования и доли основных фондов, фактически используемых при производстве научно-технической продукции. Увеличился период действия статуса наукограда с 5 до 15 лет.

Решение о присвоении (лишении) городскому округу статуса наукограда принимается Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Статус наукограда может быть сохранен после истечения 15-летнего срока еще на 15 лет, либо при необходимости городской округ может быть досрочно лишен данного статуса в соответствии с законодательством при проведении мониторинга с сохранением статуса городского округа

В соответствии со статьей 8 ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», данные муниципальные образования получают государственную поддержку из бюджета РФ в виде межбюджетных трансфертов, которые распределяются по результатам конкурсного отбора. Интересен тот факт, что до 2017 года средства государственной поддержки самостоятельно наукоградом могли распределяться только на развитие городской инфраструктуры, а вся научная деятельность финансировалась из вышестоящих бюджетов. Новые поправки являются соответствующим стимулом для развития наукоградом на основе собственных возможностей инновационной инфраструктуры, предпринимательства, научно-инновационной деятельности.

Согласно статье 1 ФЗ-100 «О внесении изменений в ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в муниципальном образовании, претендующем на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, до 1 января 2017 года должны быть разработаны, согласованы с Министерством образования и науки Российской Федерации и утверждены Стратегии социально-экономического развития наукоградов и Планы мероприятий по их реализации.

### **Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **3.1. Государственная служба. Правовое регулирование системы государственной службы Российской Федерации в период реформ**

В предыдущих темах рассматривались место и роль государства в обществе, его основные цели и функции. Главное из них регулирование общественных отношений, позволяющие через власть, которым обладает государство, на основе закона защитить и сохранить права и свободы каждого гражданина. Если такого не происходит, то отношение граждан к государству становится или нейтральным или отрицательным. Как показывает исторический опыт, достижение миссии государства невозможно без специально создаваемых органов власти и работающих в них людей, профессионально занимающихся от имени государства ее реализацией.

Сущность государственной службы заключается в практическом участии гражданина в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и осуществления полномочий на государственной должности.

В советский период нашей истории государственная служба существовала де-факто, но носила особое содержание. В правовом плане она не отделялась от любой другой управленческой деятельности.

После распада СССР был сделан решающий шаг для правового закрепления государственной службы как особого вида деятельности, что нашло свое воплощение в принятии Государственной Думой Федерального закона от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Динамические процессы общественной жизни российского общества и возрождение государственности привели к необходимости пересмотра ряда положений в данном законе, внести дополнения, диктуемые реалиями государственного управления. Все это нашло свое воплощение в принятии федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

В Российской Федерации понятие «государственная служба» понимается как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государствен-

ных органов субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации; иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственная служба Российской Федерации представляет собой систему, под которой понимают организацию государственной службы.

Ране по закону от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в систему входили: государственная, военная и правоохранительная службы.

В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» из перечня видов государственной службы была исключена правоохранительная служба как отдельный вид государственной службы и предусмотрено, что система государственной службы будет состоять из государственной гражданской службы, военной службы и иных видов государственной службы, которые устанавливаются федеральными законами.

Следует отметить, что соответствующий законопроект был разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В.Путина от 30 апреля 2014 г. № Пр-954.

Необходимость внесения указанных выше изменений была связана с тем, что применение понятия «правоохранительная служба» являлось одной из существенных проблем Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 58-ФЗ (статья утратила силу с 1 января 2016 года) правоохранительная служба определялась как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по

борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

При этом в пункте 1 статьи 19 Федерального закона № 58-ФЗ устанавливалось, что указанное определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы может применяться со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе (данная норма утратила силу). Работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» велась около 10 лет, но так и не была завершена.

В законодательстве Российской Федерации нет определения понятия «правоохранительный орган», т.е. не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать. Также не поименованы государственные органы, которые являются правоохранительными.

В настоящее время происходит серьезная реформа правоохранительных органов: формирование Национальной Гвардии, выделение в отдельную структуру подразделений внутренних войск, частей специального назначения и иных подразделений МВД, которая с 2017 года способна решать внутренние проблемы силовыми методами; роспуск Федеральной Службы по борьбе с наркотиками (ФСКН). Начиная с начала 2017 года, Главная Военная прокуратура больше не входит в состав Минобороны и подчиняется Следственному комитету.

Эти изменения 2016-2017 годов говорят о стремлении властей не только улучшить работу государственных органов, но и уменьшить бюджетные ассигнования<sup>64</sup>.

Государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами и является видом федеральной государственной службы (пункт 3 статьи 2 Федерального закона № 58-ФЗ).

Перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов утверждаются Президентом Российской Федерации (пункт 2 статьи 9 Федерального закона № 58-ФЗ). Пока такой перечень не составлен. Предполагается, что в такой перечень войдут должности в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>64</sup> Подробнее: <http://2018god.net/reforma-pravoohranitelnyx-organov-2017-i-2018-goda/>

Предоставляя определенные права и возлагая обязанности, необходимые для выполнения задач по государственному управлению, Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации» устанавливает определенные социально-экономические и политические ограничения, связанные с гражданской службой. Они направлены на то, чтобы не допускать превращение государственных органов в источники коррупции. Согласно закону<sup>65</sup>, государственным служащим запрещается:

- участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- замещать должность гражданской службы в случае:

- избрания или назначения на государственную должность;

- избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

- избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; государственный служащий обязан полностью посвятить себя государственной службе, что обеспечивает ее эффективность.

Государственный служащий не вправе занимать другую должность, быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Этот запрет обусловлен требованием от государственного служащего полнейшей самоотдачи, нахождения на службе постоянно в течение всего служебного времени;

- осуществлять предпринимательскую деятельность. Предпринимательской деятельностью является любая самостоятельная инициативная деятельность государственных служащих, которая осуществляется на постоянной основе посредством как личного выполнения работ, так и вложения средств в предприятие в предусмотренных законом формах, направленная на получение личного денежного дохода;

- приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы,

---

<sup>65</sup> О государственной гражданской службе в Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // СПС КонсультантПлюс 2017.

если иное не предусмотрено федеральными законами. Представительство выражается в деятельности представителя, совершаемой от имени представляемого. Представитель действует от имени и в интересах представляемого (ст. 182 ГК РФ);

- получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

- разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Государственный служащий не вправе участвовать в забастовках как способе разрешения проблем, возникающих в системе государственной службы. Государство и его органы каждодневно имеют множество «внешних врагов», с которыми они призваны «бороться»: катастрофы, землетрясения, пожары, наводнения, военные конфликты, преступность, болезни и т.д. Если разрешить бастовать государственным служащим, то у государства появится «внутренний враг», способный в одно мгновение разрушить государственность, внести дисгармонию в общественные и экономические отношения. Государственный служащий предупреждается при поступлении на государственную службу о таком правоограничении и принимает, таким образом, его добровольно;

- государственный служащий не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений. Конституция РФ установила многопартийную систему. Участие государственного служащего в деятельности каких-либо политических партий или других общественных объединений несовместимо с государственной должностью государственной службы. Этот запрет напрямую связан с принципом внепартийности государственной службы. Но он не означает, что государственный служащий лишен права вступить в политические партии и занимать в них руководящие посты. Он может придерживаться различных политических взглядов. Одним из важнейших правовых условий, обеспечивающих соблюдение запрета государственного служащего на использование своего служебного положения в интересах политических партий, является запрет на образование в государственных органах структур политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов и некоторых иных органов общественной самодетельности.

Статья 16 закона устанавливает ограничения, связанные с гражданской службой. В частности, гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

- наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;



- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

- наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

- непредставления установленных законодательством или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ<sup>66</sup>.

Обязательным условием государственной службы является служебная дисциплина, регламентируемая как федеральным законодательством, так и другими нормативными правовыми актами.

### **3.2. Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации**

Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации утверждены Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403<sup>67</sup>:

- совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;

---

<sup>66</sup> О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 28.06.2017) // СПС КонсультантПлюс 2017.

<sup>67</sup> Основные направления государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 // СПС КонсультантПлюс. 2017.

- совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;
- повышение престижа гражданской службы;
- совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

В Указе Президента Российской Федерации содержатся требования по совершенствованию организационных основ управления кадровым составом гражданской службы. В этих целях до 2018 года планируется внедрить дополнительные механизмы, обеспечивающие сохранение кадрового потенциала гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий в федеральных органах исполнительной власти, а также стандарты нормирования численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе по категориям и группам должностей гражданской службы. Кроме того, планируется создание единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы.

В этих целях предусматривается до 2019 года осуществить переход к использованию федеральными государственными органами единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы; до 2018 года внедрить в федеральных государственных органах электронный кадровый документооборот и обеспечить автоматизированную проверку сведений, представляемых гражданами, поступающими на федеральную государственную гражданскую службу.

Указанные задачи ставятся в целях повышения объективности и прозрачности процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов. Для этого планируется до 2018 года внедрить единую методику проведения конкурсов. Начиная с 2017 года, обеспечить кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы включение их в кадровый резерв государственных органов. С 12 октября 2017 года смягчены требования к кандидатам. Изменения касаются стажа в качестве управленца. На госслужбе должности бывают высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Претендовать на высшую должность теперь можно, отработав в сфере управления четыре года. Было — шесть. На главную — два вместо четырех. На остальные стаж больше не нужен, вводятся преимущества у тех, кто недавно получил вузовский «красный диплом»<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Указ Президента РФ от 12 октября 2017 г. № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных

В Указе четко обозначены основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы:

- создание условий для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих. В этих целях до 2018 года необходимо создать единый специализированный информационный ресурс, а также механизм мотивации федеральных государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию;

- совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих. В этих целях до 2018 года необходимо внедрить новые формы профессионального развития государственных гражданских служащих, обеспечивающие повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительные механизмы финансирования профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов;

- повышение престижа гражданской службы. В этих целях до 2019 года необходимо завершить мероприятия по совершенствованию системы материального стимулирования государственных гражданских служащих, а также структуры их денежного содержания;

- повышение эффективности антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы. В этих целях в деятельность федеральных государственных органов по противодействию коррупции необходимо внедрить современные технологии, в том числе до 2018 года методику оценки и систему мониторинга (контроля) эффективности деятельности подразделений этих органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- предоставление гражданам доступа к актуальной информации по вопросам противодействия коррупции. В этих целях начиная с 2017 года необходимо обеспечивать ежемесячное обновление соответствующих разделов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- передача Минтруду России функций по выработке госполитики и нормативно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих.

---

требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»».

### 3.3. Муниципальная служба. Правовой статус муниципального служащего

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение правового статуса муниципального служащего осуществляется федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ (в ред. от «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>69</sup> установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Концепция федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает обеспечение единого статуса муниципальных служащих с точки зрения их основных прав и обязанностей, а также ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой. Поэтому в законе используется термин «наниматель».

Вместе с тем, на муниципального служащего распространяется трудовое законодательство РФ, с определенными оговорками, которое будет рассмотрено в следующем параграфе учебного пособия.

Все должности, которые могут занимать муниципальные служащие, разделяются на:

- руководящие (высшие);
- помощники и советники (главные);
- ведущие специалисты;
- старшие специалисты (обеспечивающие);
- младшие служащие.

Все они отличаются выполняемыми функциональными обязанностями, которые определяются на федеральном законодательном уровне.

К функциям муниципальной службы можно отнести:

---

<sup>69</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 01.05.2017 № 90-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

- работу, направленную на поддержку всех социально незащищенных слоев населения;
- планирование и разработку моделей управления местного самоуправления;
- регулировку стабильности всех экономических процессов, касающихся конкретного населенного пункта;
- сотрудничество с рыночными хозяйственными субъектами, различными негосударственными организациями, в том числе с общественными (на основании заключенных письменных сделок, договоров и контрактов).

Закон о муниципальной службе постоянно редактируется. Нововведения, предусматривающие его изменения, вносятся практически каждый год. Это делается для того, чтобы служащие местных муниципалитетов могли эффективно и квалифицированно выполнять свои обязанности.

Так, в 2008 году было внесено пять изменений, которые были направлены на совершенствование полномочий ответственных служащих. В 2016 году Правительство РФ внесло пять новшеств в федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». Суть их заключается в совершенствовании следующих составляющих:

- механизмы подготовки кадров для данной службы;
- меры по предотвращению конфликтов интересов;
- таможенное регулирование;
- область культуры;
- стаж работников муниципалитетов.

В 2017 году изменения закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» коснулись муниципальных чиновников. Они внесены в статью 14, в которой речь идет о запретах для служащих, выполняющих свои должностные функции в местных муниципалитетах.

Конкретно речь идет о подарках в качестве вознаграждения, предназначенным муниципальным должностным лицам в связи с официальными событиями. Например, проведением протокольных мероприятий, служебными командировками и т.д. Такие подарки муниципальный служащий обязан сдавать в орган местного самоуправления. Законом к вознаграждениям, кроме подарков, относят: денежные вознаграждения; ссуды; услуги; оплату развлечений; оплату расходов; оплату отдыха; оплату транспортных расходов.

Статья 575 Гражданского кодекса (Часть вторая) устанавливает, что государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в

связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей не допускается дарение, за исключением так называемых «обычных подарков», стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Изменения закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» 2017 года вменяют в обязанность служащим муниципалитета сдавать подарки, поскольку по закону подарки, которые может получить служащий муниципалитета, не переходят в его собственность, т.к. считаются собственностью муниципалитета. Процедура сдачи подарков сопровождается официальным составлением акта с последующим правом выкупа служащим принятого подарка.

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, муниципальный служащий имеет право на:

- ознакомление с должностными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности;
- обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления;
- доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;
- ознакомление со служебными документами о нем до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов;
- защиту сведений о нем;
- должностной рост на конкурсной основе, профессиональную переподготовку, повышение квалификации;

- членство в профессиональном союзе;
- проведение по его заявлению служебной проверки;
- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом;
- защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушения;
- медицинское страхование;
- государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества и др.

Как правило, муниципальный служащий обязан:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательство, устав муниципального образования и муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;
- исполнять свои должностные обязанности;
- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий;
- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей;
- соблюдать служебный распорядок органа местного самоуправления;
- не разглашать сведения, составляющие охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
- сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства;
- соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению;
- беречь муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей и др.

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 11) установлены ограничения, связанные с муниципальной службой.

Муниципальный служащий не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

- быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания, депутатом законодательного органа субъекта Федерации, депутатом представительного органа, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

- состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными и региональными законами, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

- получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

- выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

- принимать участие в забастовках;

- использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других обще-



ственных объединений, за исключением профессиональных союзов. Это ограничение направленно на реализацию указанного выше принципа внепартийности муниципальной службы.

Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

#### **3.4. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации**

Муниципальная служба в Российской Федерации не входит в систему государственной службы и не является структурной частью.

Органы государственной власти и их должностные не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления и их муниципального аппарата. Напротив, они призваны обеспечивать государственные гарантии прав населения на самостоятельное решение вопросов местного назначения.

Между муниципальной службой и государственной гражданской службой Российской Федерации существует тесная взаимосвязь, которая обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Отличие общих задач муниципальных служащих от задач государственных служащих достаточно условно, оно заключается в уровне управления – федеральный, региональный, местный.

Решение задач и государственной и муниципальной службы направлено на удовлетворение общественных потребностей и интересов.

Вместе с тем, существуют специфические различия между муниципальной службой и государственной гражданской службами. Государственная служба получает властные полномочия сверху, от органов государственной власти Российской Федерации, а муниципальная служба снизу – от населения муниципального образования.

В муниципальной службе органами власти являются органы местного самоуправления, в государственной – органы государственной власти. Правовое регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а не находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что дает больше полномочий субъектам Российской Федерации.

### **3.5. Правовые основы трудовой деятельности государственных и муниципальных служащих**

Как уже было сказано в предыдущих параграфах, концепция федеральных законов «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает обеспечение единого статуса государственных и муниципальных служащих с точки зрения их основных прав и обязанностей, а также ограничений и запретов, связанных с государственной и муниципальной службой. Поэтому в законе используется термин «наниматель». Вместе с тем, на них с определенными оговорками распространяется и трудовое законодательство.

В трудовом законодательстве опосредуются две группы норм. Во-первых, нормы, закрепляющие правила должного поведения работника в процессе труда. И, во-вторых, нормы содержащие правовые средства обеспечения добросовестного отношения к труду, которые используются работодателем, его представителями в процессе формирования наемного работника.

В соответствии со ст. 5 Трудового кодекса РФ<sup>70</sup> регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами осуществляется трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: Трудовым кодексом РФ; иными федеральными законами; указами Президента РФ; постановлениями Правительства РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации; актами органов местного самоуправления и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Примеры регулирования ТК РФ будут приведены в следующем параграфе настоящего учебного пособия.

В систему нормативных правовых актов входят также соглашения участников социально-трудовых отношений. Данные соглашения являются формой трудового права и играют достаточно заметную роль в формировании у работников должного отношения к труду. На практике при принятии соглашений более низкого уровня стороны должны учитывать содержание соглашений более высокого уровня. Обязательства и гарантии, включенные в соглашения, являются минимальными и не могут снижать уровень социальной и экономической защищенности работников, установленный законодательством о труде.

Акты судебных органов, обобщающие практику применения трудового законодательства, не входят в систему нормативных правовых актов, т.е. не являются формой трудового права. Их основное назначение состоит в обеспечении правильного толкования и единообразного применения уже действующих норм трудового права.

Содержанием локального нормотворчества является система последовательных действий субъектов, реализующих принадлежащее им нормотворчество в организации в пределах предоставленной им законом компетенции,

---

<sup>70</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

т.е. локальный нормотворческий процесс. По субъектному критерию можно выделить следующие виды локального нормотворческого процесса:

- самостоятельное нормотворчество работодателя;
- нормотворчество работодателя с учетом мнения выборного представительного органа трудового коллектива работников;
- нормотворчество работодателя по согласованию с выборным представительным органом трудового коллектива;
- совместное нормотворчество работодателя и трудового коллектива в рамках социального партнерства.

Каждый вид локального нормотворческого процесса проходит ряд последовательно сменяющихся стадий и обладает своими процедурными особенностями. Трудовой кодекс РФ на законодательном уровне признает локальные нормативные правовые акты формой трудового права. Локальные нормативные правовые акты являются результатом локального нормотворчества работодателя. Локальное нормотворчество это установленная трудовым законодательством коллективным договором, иными локальными нормативными правовыми актами юридически оформленная процедурная деятельность работодателя по реализации его нормативной власти самостоятельно или с участием трудового коллектива работников его выборных представительных органов, конечной (идеальной) целью которой является создание системы локальных актов, содержащих правила должного поведения в процессе труда и правовые средства их неуклонного соблюдения.

Российское законодательство о государственной и муниципальной службе предусматривает, что поступление на службу производится на условиях трудового договора, и распространяет на государственных служащих законодательство о труде с особенностями, установленными законодательством о государственной и муниципальной службе.

Необходимо подчеркнуть, что трудовое законодательство распространяется на служащих, но не на саму государственную или муниципальную службу. Нормы законодательства о труде применяются только к регулированию некоторых условий труда государственных и муниципальных служащих, то есть к регламентации собственно трудовых отношений, но не связанных или смежных с ними отношений.

Система правового регулирования труда включает регулирование не только его условий (продолжительности рабочего времени, времени отдыха, минимальных размеров оплаты труда и т.п.), но и способов привлечения к

труду, организации труда, управления трудовой деятельностью, распределения результатов труда. Со своей организационной стороны несамостоятельный труд в пользу другого лица (трудовая деятельность по найму) может осуществляться в формах индивидуально-организованного труда (труда по гражданско-правовым договорам), коллективно организованного труда (труда в составе трудовых коллективов отдельных организаций) и публично-организованного труда (государственной и муниципальной службы).

Еще Н.Г. Александров отмечал, что трудовое законодательство приспособлено к регулированию коллективно-организованного труда, существенные условия которого (конкретное содержание трудовой функции, размеры и системы оплаты труда и материального стимулирования, режим труда) устанавливаются для отдельного коллектива организации<sup>71</sup>.

На индивидуально-организованный труд законодательство о труде распространяется только тогда, когда отношения между нанимателем и лицом, исполняющим работу, облекаются в юридическую форму трудового договора. В этом случае законодательство о труде применяется только в части, регулирующей трудовые права и обязанности работников.

Точно так же в сфере публично-организованного труда нормы трудового права должны применяться лишь постольку, поскольку ими устанавливаются общие для всех лиц несамостоятельного труда гарантии трудовых прав. Регулирование же организации службы, управления ею, и в том числе установление условий ее прохождения (таких, как должности государственной службы, содержание должностных полномочий и обязанностей, условия прохождения службы, социально-трудовые гарантии служащим), находятся вне уровня коллективного регулирования труда.

Правовое регулирование труда охватывает блоки (группы) отношений по использованию труда, распределению (перераспределению) трудовых ресурсов и производству (воспроизводству) рабочей силы<sup>72</sup>.

Трудовое законодательство применяется только в части регулирования отношений по использованию труда.

Нормы трудового права не регулируют привлечение трудовых ресурсов на службу, поскольку здесь действует специальная система профессионального отбора кадров, их подготовки, переподготовки, повышения квалификации, перераспределения внутри системы государственных и муниципальных

---

<sup>71</sup> Советское трудовое право: учебник / под ред. Н.Г. Александрова. М., 1949. С. 66.

<sup>72</sup> Молодцов М.В. Система трудового права и система законодательства о труде. М., 1985. С. 38.

органов. Для государственных и муниципальных служащих предусмотрена своя система социальных и правовых гарантий, включая оплату труда (денежного содержания), отпуска, социальные льготы и компенсации.

Распространение на государственных и муниципальных служащих законодательства о труде выражается прежде всего в том, что поступление на службу производится на условиях трудового договора. Однако значение трудового договора на службе состоит лишь в том, что он является юридической формой включения служащего в коллектив конкретного государственного и муниципального органа, посредством его заключения индивидуализируются некоторые второстепенные условия прохождения службы (устанавливается неполное служебное время, доплата за исполнение обязанностей по другой государственной должности).

Трудовой договор на службе является юридическим приемом, позволяющим распространять на служащих некоторые нормы трудового законодательства. Заключается трудовой договор с служащими на основании прохождения конкурса и (или) назначения на должность, при его прекращении государственная служба может и продолжаться (в случае перевода на службу в другой государственный орган). Условия же о содержании трудовой функции служащего, объеме и порядке предоставления ему социальных льгот и гарантий установлены централизованно и не могут пересматриваться в индивидуально-договорном порядке. На государственной службе неприменим основополагающий принцип регулирования труда, согласно которому договоры о труде могут содержать любые условия, улучшающие положение работников.

Рассматривая метод правового регулирования государственной и муниципальной службы в сравнении с общим правовым методом регулирования труда, используемым отраслью трудового права, можно также констатировать как черты сходства, так и ряд существенных различий.

Важнейшие черты метода выражаются в правовом положении (статусе) субъектов, основаниях формирования правоотношений, способах определения содержания правоотношений, защиты субъективных прав и обеспечения исполнения обязанностей.

Так, например, основными субъектами отношений в сфере государственной службы являются государственные служащие и государственные органы. Правовой статус государственных служащих характеризуется тем, что они являются одновременно субъектами целого комплекса разнородных

отношений: государственно-служебных, служебно-трудовых, служебно-социальных и организационно-служебных. Кроме того, государственные служащие – должностные лица являются также и субъектами государственно-управленческих отношений.

Другой отличительной чертой правового статуса государственных служащих является то, что в их служебно-трудовых отношениях с государственными органами по существу отсутствует равенство сторон, которое давало бы им возможность самостоятельно, по соглашению между собой определять содержание объема взаимных прав и обязанностей. Причем такое положение касается как государственно-служебных, так и служебно-трудовых, социально-служебных и организационно-служебных отношений.

Государственные и муниципальные служащие находятся в подчиненном положении. Однако эта подчиненность имеет административно-правовой характер только в государственно-управленческих отношениях, в которые служащие вступают при реализации «внешней» функции службы.

Подчиненность служащих в процессе организации совместной службы, поскольку она касается способов и приемов выполнения ими служебных обязанностей, имеет особый внутрислужебный характер.

Правовое положение государственных и муниципальных служащих в отношениях с государственными и муниципальными органами и руководителями по месту прохождения службы по ряду признаков существенно отличается от отношений подчинения наемных работников нанимателю.

Властные полномочия работодателя (администрации) осуществляются в масштабах трудового коллектива предприятия, организации, основываются на трудовом договоре и включении работника в организованный коллектив предприятия, осуществляются работодателем самостоятельно, без вмешательства государственных органов, применение санкций производится за невыполнение трудовых функций и условий трудового договора, власть работодателя ограничена полномочиями трудовых коллективов, профсоюзов и других представительных органов трудящихся<sup>73</sup>

В отличие от этого служащий подвластен не только руководству органа по месту прохождения службы, но и другим вышестоящим органам и должностным лицам.

Своеобразие метода трудового права выражается в решающей роли трудового договора в установлении трудовых правоотношений, а также в равенстве и свободе волеизъявления сторон при заключении трудового договора. Служебные трудовые отношения гражданских государственных служащих

---

<sup>73</sup> Трудовое право России: учебник / под ред. А.М. Куренного. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015. // [www.alleng.ru](http://www.alleng.ru).

также возникают на основе трудового договора, но эти отношения – не единственный вид отношений, которые присутствуют в сфере государственной службы. Основанием возникновения государственно-служебных отношений, выражающих правовую связь служащего с государством, является не договор, а акт назначения на должность государственной службы. Социально-служебные отношения возникают на основании сложного фактического состава, элементами которого являются и факт нахождения на службе, занятия должности государственной службы, и заключение трудового договора или контракта о прохождении службы. Следовательно, в целом служебные отношения существуют при наличии совокупности юридических фактов, среди которых трудовой договор не имеет определяющего значения.

Что касается свободы волеизъявления при поступлении (приеме или зачислении) на государственную службу, то она принадлежит только одному субъекту – гражданину. Государственный орган в силу закона не может отказать в приеме на государственную службу тому гражданину, который отвечает предъявленным требованиям и прошел процедуру публичного конкурсного отбора на вакантную должность государственной службы.

Для поступления на муниципальную службу также необходимо подать документы на конкурс, который проводится в два этапа: конкурс документов и конкурсное испытание. Для участия в конкурсе по включению в кадровый резерв управленческих кадров представляются документы о профессиональном образовании, профессиональной переподготовке, повышении квалификации, стажировке.

Для служебных правоотношений характерно и то, что состав юридических фактов и существенные элементы содержания правоотношения, как правило, установлены государственно-нормативным способом и не могут определяться по соглашению сторон.

При этом имеет место сочетание двух основных типов нормативно-правового регулирования: внешнего, то есть законодательного (федерального и регионального) и ведомственного (внутриаппаратного).

В этом также состоит отличие от присущего трудовому праву способа установления прав и обязанностей субъектов актами локального регулирования.

Имеются также и особенности в способах защиты субъективных прав и обеспечения исполнения обязанностей субъектов служебных правоотношений. Защита прав служащих производится в административном (в порядке подчиненности) и судебном порядке. Присущие трудовому праву способы защиты (с использованием КТС) не применяются. Наряду с обеспечением должностных обязанностей служащих трудовыми правовыми средствами – мерами дисциплинарной и материальной ответственности – используется



также и публично-правовая (судебная) ответственность. Однако эта ответственность также имеет специфику, поскольку, применяясь по решению суда, тем не менее состоит в применении к служащему мер дисциплинарного воздействия.

Преобладающим способом регулирования является сочетание дозволений и запретов, а основным видом норм – управомочивающие и запрещающие. Как правило, диспозиции данных норм абсолютно определены и не предусматривают возможности изменения прав и обязанностей сторон.

Таким образом, есть все основания говорить о специфических особенностях метода правового регулирования государственной и муниципальной службы.

Существенные особенности можно выявить и в правовых принципах. Вместо сочетания централизованного, локального и индивидуального регулирования труда здесь преобладает публичность правового регулирования и осуществления службы. Это относится к содержанию профессиональной деятельности служащих, способам установления условий труда и социальной защиты служащих.

Принципами, выражающими особенности правового регулирования поступления на государственную службу и прохождения службы, являются свободный доступ граждан к государственной и муниципальной службе и последующее продвижение по службе на основе объективного учета уровня их профессионального соответствия нормативно установленным требованиям; плановость и непрерывность подбора и профессиональной подготовки и переподготовки кадров государственных и муниципальных служащих.

Правовое положение служащих в организационной структуре государственного аппарата характеризуется принципом сочетания служебной субординации с публично-правовой ответственностью государственных служащих.

Отмеченные особенности правового регулирования государственной и муниципальной службы позволяют, на наш взгляд, рассматривать его в качестве относительно автономной системы в общей системе правового регулирования труда. Правовое регулирование государственной и муниципальной службы – зарождающаяся система, которая возникает на основе трудового и административно-правового регулирования. Новая система возникает на основе старых не сразу, не в готовом, уже сформировавшемся виде, а сначала в виде определенных предпосылок.

По мере развития законодательства о государственной и муниципальной службе и реформирования трудового законодательства различия между ними будут становиться все более очевидными.

### 3.6. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами, органами к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя.

В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения.

Меры дисциплинарной ответственности применяются не надведомственными органами (судом, арбитражным судом), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом).

Дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности.

В целом она характеризуется следующим:

- дисциплинарный проступок является основанием дисциплинарной ответственности;
- дисциплинарное взыскание применяется за указанный проступок;
- дисциплинарная ответственность применяется только в порядке подчиненности и только к физическим лицам.

Существенно отличается дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих .

Дисциплинарная ответственность служащих устанавливается действующим законодательством о труде, о государственной и о муниципальной службе.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет основания для привлечения муниципального служащего к дисциплинарной ответственности: «За совершение дисциплинарного проступка, неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания.

Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством (ст. 27 ТК РФ).

Несмотря на отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня должностных (дисциплинарных) проступков, ученые выделяют в дисциплинарном законодательстве признаки, которые можно объединить понятием состава должностного (дисциплинарного) проступка<sup>74</sup>.

Эти признаки характеризуют его с точки зрения объекта посягательства, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

Объектом посягательства должностного (дисциплинарного) проступка в сфере государственной и муниципальной службы являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении служебной деятельности.

Посягательства на данные общественные отношения выступают в виде нарушений служебной дисциплины.

В качестве объекта, на который непосредственно посягает тот или иной должностной (дисциплинарный) проступок, выступают конкретные обязанности государственного и муниципального служащего.

К признакам объективной стороны должностного (дисциплинарного) проступка, прежде всего, относится само противоправное деяние, посягающее на служебную дисциплину. Оно может быть выражено в форме как действия, так и бездействия. Круг таких деяний весьма широк и неоднороден, что является одной из причин отсутствия в дисциплинарном законодательстве единой, целостной системы составов проступков.

Субъектами должностного (дисциплинарного) проступка в сфере правоотношений государственной и муниципальной службы признаются государственные и муниципальные служащие.

Субъективной стороной должностного (дисциплинарного) проступка является совокупность признаков, характеризующих психическое отношение правонарушителя к своему противоправному деянию и к возможным вредным последствиям. Прежде всего, в качестве такого признака выступает вина.

Статья 192 ТК РФ прямо указывает на наличие вины работника в качестве обязательного признака дисциплинарного проступка.

В зависимости от формы вины должностные (дисциплинарные) проступки квалифицируются как умышленные (совершенные с прямым и косвенным умыслом) и неосторожные (явившиеся результатом самонадеянности или небрежности).

Умышленным является такое поведение служащего, когда он осознает противоправный характер своего поведения, предвидит его вредоносные последствия и желает или сознательно допускает их наступление либо относится к ним безразлично.

---

<sup>74</sup> Чаннов С.Е. Муниципальное право: учебник. 2-е изд., пер. и доп. М., 2017. С.26.

Неосторожность имеет место, если служащий не предвидит вредных последствий своего поведения, однако мог и должен был предвидеть их наступление.

Должностной (дисциплинарный) проступок имеет формальный состав, т.е. для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности достаточно самого факта нарушения служебной дисциплины, даже если вредные последствия этого нарушения отсутствуют.

ТК РФ устанавливает, что за каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Вместе с тем, Пленум Верховного суда Российской Федерации установил, что если, несмотря на применение дисциплинарного взыскания, неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжается, он может быть вновь привлечен к дисциплинарной ответственности (п.33 постановления Пленума Верховного суда РФ РТ 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»).

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее 1 месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни служащего, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее 6 месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее 2 лет со дня его совершения. Верховный суд Российской Федерации уточнил, что в случае обнаружения проступка в 2-годичный срок по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности дисциплинарное взыскание подлежит применению не позднее 1 месяца со дня окончания такой проверки. В указанные сроки не включается также время производства по уголовному делу. Дисциплинарное взыскание применяется к служащему на основании соответствующего приказа (распоряжения) должностного лица, наделенного правом привлекать к дисциплинарной ответственности.

## **Тема 4. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ**

### **4.1. Собственность как категория экономики, управления и права**

Отношения, возникающие между людьми, организациями, органами власти по поводу присвоения-отчуждения ресурсов или каких-либо иных экономических благ, принято называть отношениями собственности.

С одной стороны – это экономические отношения, так как в их основе лежат экономические интересы, с другой – правовые отношения, так как они регулируются ГК РФ<sup>75</sup>.

Воздействие, оказываемое собственниками, органами государственной власти и самоуправления, иными уполномоченными лицами, на процессы, связанные с принадлежностью вещей, имущества и их использованием, а также на участников этих процессов составляет сущность управления собственностью.

Преобразования отношений собственности непосредственно влияют на жизнь и благосостояние людей, затрагивают их интересы.

Принадлежность вещей, имущества, любых ценностей человеку, семье, группе людей, организации, региону, государству позволяет им опереться на юридическое право и фактическую возможность распоряжаться вещью, использовать ее, воздействовать на нее желательным образом. Такое воздействие есть не что иное, как управление. Собственник вещи поневоле управляет ею, тем самым реализует свои правомочия.

Тесная связь между собственностью и управлением побуждает к рассмотрению отношений собственности в их связи с управлением. Так, с одной стороны, все экономические объекты представляют объекты чьей-то собственности. С другой стороны, практически все экономические объекты кем-то управляются – либо их собственниками, либо по поручению собственников.

Вследствие этого связь собственности с управлением естественна и неизбежна, хотя принимает иногда усложненные формы.

Виды и формы собственности, характер отношений собственности служат определяющими признаками экономической системы.

Так, если централизованно-распорядительной системе свойственна в основном так называемая государственная форма собственности на средства производства, то рыночная экономика опирается на весь спектр форм и отношений собственности, исходит из принципа их равных прав на существование. В условиях рыночных отношений приходится решать сложнейшую задачу обеспечения эффективного с экономических и социальных позиций

---

<sup>75</sup> Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СПС КонсультантПлюс 20017.

функционирования института государственной собственности, неизбежно присутствующего в рыночной экономике.

Теория и практика управления государственной собственностью в качестве субъектов видит:

- народ, осуществляющий права и полномочия собственности непосредственно или делегируя их органам управления;
- государство в лице уполномоченных органов государственной власти Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления;
- государственные и муниципальные организации и учреждения, наделенные правами собственности (управления собственностью).

По своей природе отношения собственности – это управленческие отношения между собственниками и лицами, которым собственники передают объект во временное пользование. Суть отношений сводится к установлению договорных условий предоставления объекта в пользование, платы за пользование, характера использования объекта, времени передачи и возвращения объекта.

Отношения такого вида возникают:

- при сдаче объекта в аренду;
- в условиях лизинга имущественных объектов;
- при залоге имущества, в том числе при ипотечном залоге;
- при передаче имущества в доверительное управление;
- при предоставлении денежных средств в кредит;
- при передаче объектов в безвозмездное пользование.

Практически все указанные виды отношений между владельцами, распорядителями, пользователями объектов собственности распространяются на процессы, связанные с объектами государственной и муниципальной собственности.

## **4.2. Государственная и муниципальная собственность**

Форма собственности – это вид собственности, определяемый по признаку субъекта собственности

Согласно Конституции и ст. 214 ГК РФ под государственной собственностью в РФ подразумевается два уровня государственной собственности: федеральный и субъектов РФ республик в ее составе, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Законодательные нормы, в которых используется термин «государственная собственность», в равной степени применяются как к федеральной собственности, так и к собственности субъектов РФ.

Перечень объектов федеральной собственности по ГК РФ не является исчерпывающим. В ней может находиться практически любое имущество. В то же время круг объектов собственности субъектов РФ сужен: в него по определению не могут входить объекты исключительной федеральной собственности. Основные виды объектов, относящихся к исключительной собственности Российской Федерации, определены в Приложении № 1 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>76</sup>.

Муниципальная собственность не входит в состав государственной собственности, а является самостоятельной формой собственности, что гарантируется ст. 8, 132, 133 Конституции. Из ч. 1 ст. 130 Конституции следует, что владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом как правомочия собственника осуществляются от имени и в интересах населения муниципального образования.

Субъектами права собственности могут выступать муниципальные образования: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, другое имущество.

По сравнению с государственным муниципальное имущество более сужено по составу, так как с его помощью решаются иные по сравнению с государственными вопросы местного уровня. Однако и государственной, и муниципальной собственности присуща такая общая черта, как направленность на решение общественных, а не частных интересов.

Муниципальное имущество может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями.

---

<sup>76</sup> Приложении № 1 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (ред. от 24.12.1993) // СПС КонсультантПлюс 2017.

Муниципальное имущество, образует муниципальную казну. Муниципальное имущество, как и государственное, закрепляется за унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (ст. 294-298 ГК РФ).

Участие органов местного самоуправления в ходе использования муниципального имущества состоит в том, что они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования<sup>77</sup>.

Государственная и муниципальная собственность включает многообразные и взаимосвязанные отношения, построенные по иерархическому принципу. Во-первых, между органами государственной власти и управления, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением имуществом, принадлежащим государству, утверждением и наполнением бюджета государства;

Во-вторых, между центральными и региональными, региональными и местными органами власти и управления;

В-третьих, между аппаратом государства и муниципального образования и государственными и муниципальными предприятиями как реальными товаропроизводителями и предпринимателями.

### **4.3. Цели и задачи управления государственной и муниципальной собственностью**

Глобальная цель управления любой системой состоит в обеспечении сохранности, устойчивости, развития этой системы в общих интересах и входящих в нее элементов или связанных с ней других систем.

Применительно к государственной и муниципальной собственности сформулированная генеральная цель может быть представлена в виде формулы: обеспечение сохранности, развития, эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов государственной и муниципальной собственности в общенациональных интересах российского народа как первичного собственника.

---

<sup>77</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.



Данное определение не противоречит задачам структурного преобразования государственной и муниципальной собственности в процессе перехода к рыночным отношениям. Напротив, реструктуризация государственной и муниципальной собственности является одним из средств повышения эффективности ее использования и развития.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации<sup>78</sup>, принятой Правительством Российской Федерации 09.09.1999 г., намечены следующие цели государственной политики в области управления собственностью:

- увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;
- оптимизация структуры собственности с точки зрения соблюдения пропорций на макро- и микроуровнях в интересах обеспечения устойчивых предпосылок экономического роста;
- вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;
- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Из сформулированных целей вытекают задачи управления государственной и муниципальной собственностью:

- инвентаризация объектов государственной собственности, оформление прав на них с целью упорядочения статистического и оперативного учета<sup>79</sup>;
- обеспечение контроля сохранности государственного и муниципального имущества, используемого государственными и муниципальными организациями, сдаваемого в аренду, передаваемого в залог и доверительное управление;
- рационализация структуры и состава объектов государственной собственности с точки зрения приватизации, продажи, выкупа, передачи в муниципальную форму собственности, создания новых объектов;
- повышение экономической и социальной эффективности, доходности объектов государственной и муниципальной собственности за счет применения прогрессивных форм, методов и средств управления;

---

<sup>78</sup>Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 «1024 (ред. от 29.11.2000) «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс 2017.

<sup>79</sup> Государственное регулирование экономики (на примере Самарской области): учеб. пособие для студентов / под общ. ред. С.А. Мартышкина. Самара, 2009. С.18-19.

- формирование правовых основ управления теми объектами государственной и муниципальной собственности, применительно к которым правовые нормы практически отсутствуют или недостаточны.

#### **4.4. Изменение целевого назначения муниципального имущества и реорганизация муниципальных предприятий и учреждений**

Имущество может находиться в муниципальной собственности и нерационально использоваться, а может находиться и эффективно функционировать, например, гостиницы, предприятия общественного питания. При изменении целевого назначения муниципального имущества необходимо учитывать:

- муниципальная собственность не является по своей сути коммерческой;
- деятельность органа власти не должна ограничивать конкуренцию.

Муниципальные образования создаются местным сообществом для реализации публичных функций. Поэтому получение прибыли не должно определять деятельность местного самоуправления и использование муниципального имущества. В случае возникновения у муниципальных образований имущества, которое не соответствует установленному законом № 131-ФЗ перечню, оно подлежит репрофилированию либо отчуждению.

Перечень имущества, входящего в состав муниципального, включает:

- имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, установленных законом № 131-ФЗ;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- имущество, необходимое органам местного самоуправления для осуществления предоставленных им в соответствии с федеральными законами полномочий (не переданные, а «возложенные» полномочия).

Под репрофилированием понимается приведение имущества в состояние «Программа репрофилирования в лучшем варианте обсуждается с населением на публичных слушаниях, собраниях и конференциях. Может быть проведен опрос населения.

Само репрофилирование представляет технический процесс, различающийся по видам имущества.

Так, например, нежилое помещение может использоваться для сдачи в аренду под офис коммерческой торговой фирме (не целевое назначение) и для размещения органов местного самоуправления, отдельных муниципальных учреждений, выполняющих управленческие функции (целевое назначение). Репрофилирование такого имущества требует решение только организационных вопросов. Наоборот, репрофилирование промышленного объекта в объект социального назначения (например, учреждение дополнительного образования) требует проведение реконструкции или вообще не допустимо. Так, например, под медицинские цели или детские учреждения в течение значительного времени не могут быть репрофилированы вредные объекты промышленного производства.

Эффективное управление муниципальным имуществом может потребовать проведения реорганизации муниципальных организаций.

Порядок, основания и формы организации юридических лиц регулируются гражданским законодательством.

В соответствии с ГК РФ реорганизация юридического лица может быть осуществлена по решению учредителя в формах слияния. Присоединения, разделения, выделения, преобразования (изменение организационно-правовой формы).

В отношении муниципальных унитарных предприятий и учреждений в ГК РФ не указаны формы и процедуры реорганизации.

Нормы о реорганизации муниципальных унитарных предприятий содержатся в федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>80</sup>.

#### **4.5. Нормативно-правовое регулирование процессов управления государственным и муниципальным имуществом**

На федеральном уровне действует Конституция РФ, ГК РФ, федеральные законы, нормативно-правовые акты Президента, Правительства РФ и других органов исполнительной власти, принятые исключительно в пределах компетенции, определенной Конституцией РФ и законами РФ.

---

<sup>80</sup> О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.07.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

На региональном уровне принимаются законы субъектов РФ в рамках компетенции, определенной Конституцией РФ и федеральными законами.

На местном, или муниципальном, уровне процесс управления муниципальной собственностью регулируется федеральными законами и правовыми актами органов местного самоуправления. К таким актам, например, относятся устав муниципального образования, решения представительных и исполнительно-распорядительных органов, принимаемые по вопросам местного значения в соответствии с уставом.

Концептуальной особенностью закона № 131-ФЗ<sup>81</sup> является установление исчерпывающего (не подлежащего расширительному толкованию) перечня видов муниципального имущества, а также критериев отнесения отдельного имущества к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности.

Согласно ст. 50 закона № 131-ФЗ порядок и сроки отчуждения имуществом устанавливаются законом № 131-ФЗ. В законе также установлен предельный срок отчуждения имущества – 01.01.2009 год (пункт 4 части 8 статьи 85), однако при этом не определяются правовые последствия нахождения «несоответствующего» имущества в муниципальной собственности после указанного срока. Эти последствия устанавливаются пунктом 2 статьи 238 ГК РФ: «в случаях, когда имущество не отчуждено собственником в сроки, указанные в пункте 1 (в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок) настоящей статьи, такое имущество, с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества».

Кроме того, в статье 50 закона № 131-ФЗ устанавливается, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества определяются только федеральным законом. Специальный закон в отношении указанных во-

---

<sup>81</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

просов до сих пор не принят, часть правоотношений, связанных с передаваемым имуществом, урегулирована пунктами 11 и 11.1 статьи 154 федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>82</sup> и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, этот закон устанавливает, что основанием возникновения права муниципального образования на передаваемое РФ и (или) субъектом РФ имущество является решение Правительства РФ или исполнительного органа государственной власти субъекта РФ соответственно. Те же решения (только не о передаче, а о приеме имущества) являются основанием и для прекращения права муниципального образования на передаваемое РФ и (или) субъекту РФ муниципальное имущество.

Установление закрытого перечня имущества, которое может принадлежать на праве собственности муниципальным образованиям, концептуально связано с реформой государственного и муниципального управления.

---

<sup>82</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

## **Тема 5. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **5.1. Понятие управленческого решения**

Для того чтобы управлять какими-либо социальными общностями или процессами, необходимы социальные нормы, требования которых признаются и соблюдаются как субъектами, так и объектами социального управления. Необходимость такого рода норм наиболее значима в государственной и муниципальной службе<sup>83</sup>.

Выработка определенной социально-управленческой нормы лежит в основе всякого государственного решения, принятие которого всегда – выбор нормы, способной урегулировать вопросы по приоритетной социальной проблеме. Социально-управленческие нормы – это требования, выраженные в правилах поведения, упорядочивающих социальные отношения в соответствии с выбранными целями человеческой деятельности. С их помощью требования субъектов управления переводятся в модели, стандарты должного поведения объектов управления. Воплощение в реальной жизни они получают в процессе разработки и реализации управленческих решений, которые можно считать сердцевиной управленческой деятельности<sup>84</sup>.

По своей сути управленческое решение – это разработанный и принятый, формально зафиксированный проект социальных изменений. Поэтому всякое управленческое решение есть акт осуществления управленческого воздействия, средство выражения и способ регулирования управленческих отношений в конкретно-исторических условиях и социальной среде<sup>85</sup>.

Государственно-управленческое решение – это осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме.

Между тем существует более широкое понятие государственного решения, – это властная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий.

---

<sup>83</sup> Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для вузов. СПб., 2007. С. 210.

<sup>84</sup> Гапоненко Т.В. Управленческие решения: учеб. пособие. М., 2008. С.131.

<sup>85</sup> Левина С.Ш. Управленческие решения: конспект лекций. М., 2010. С. 86.

Принятие государственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, совершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями, при выборе одной из существующих возможностей в достижении предполагаемого результата намечаемых действий.

Таким образом, государственное решение – это, как правило, идеальная модель будущего, где содержится информация, данная субъектом власти, о желательности и нужности того, что должно быть исполнено.

Социальный характер управленческих решений государственных органов заключается в том, что они воздействуют не на природную или техническую среду, а на людей. Цель их побуждающего воздействия – мобилизовать людей на практическое (материальное) преобразование социальной действительности.

Основное содержание данного управленческого процесса является волевое воздействие управляющих на управляемых. Если деятельность по подготовке и принятию управленческих решений всегда духовна, то деятельность по реализации этих решений в основном материальна, в какой бы социальной сфере она ни осуществлялась.

Исполнение управленческих решений – это практическая, а следовательно, материальная сторона управленческой деятельности, так как именно в процессе организаторской и в результате практической деятельности происходит «материализация» содержащихся в управленческих решениях социальных норм, перевод их в реальные физические действия (отношения, процессы, результаты) под воздействием управляющей подсистемы на управляемую в целях преобразования ее в новое качественное состояние.

Управленческие решения могут иметь двоякий характер, поскольку могут быть направлены как вовне на управляемую подсистему, так и внутрь – на управляющую подсистему. При этом качественная специфика управленческих решений заключается в преобразовании и стабилизации управляемого социального объекта<sup>86</sup>.

## **5.2. Политические и административные государственных решений**

Многообразие общественных отношений, требующих государственного вмешательства, порождает множество видов государственных решений и соответственно действий властного характера. В управленческой деятельности,

---

<sup>86</sup> Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики: учеб. пособие. М., 2008. С. 72.

как правило, решаются задачи двух типов: оригинальные (нетривиальные) и однотипные, повторяющиеся. Отсюда и решения, которые приходится находить и брать ответственность за их принятие и непосредственное исполнение, также могут быть оригинальными либо типичными.

Оригинальные задачи не поддаются унификации и стандартизации в полном объеме. Но для них могут быть применены общие принципы решения управленческих задач. В большинстве случаев целесообразно стандартизировать как технологию решения повторяющихся однотипных задач, так и формы предоставления информации<sup>87</sup>.

Государственные решения делятся на политические и административные.

Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие).

Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение.

Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства.

Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер. В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего. Хотя в своем большинстве эти решения подготавливаются конкретными людьми, их личными решениями частного характера они не могут быть, так как принимаются от имени государственных органов. Отсюда возникает задача их юридического закрепления в надлежащей форме.

### **5.3. Правовая регуляция принятия и реализации управленческих решений**

В государственном управлении решения разрабатываются, принимаются и исполняются в установленном порядке соответствующими правомочными

---

<sup>87</sup> Лысов О.Е. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. СПб., 2007. С. 85.



субъектами: государственными органами и должностными лицами. Юридическое волеизъявление управленческого субъекта государственной власти предполагает наступление определенных последствий. Принятие и выполнение государственных решений порождают также правовые последствия или условия, необходимые для возникновения таких последствий. Поэтому следует подчеркнуть, что принятие решений является не только правом, но и обязанностью уполномоченных субъектов (государственных органов и должностных лиц), а вместе с тем предусматривает и ответственность не только за их принятие и выполнение, но также и за наступающие в результате последствия. И по этим же основаниям управленческие решения государства должны облекаться в надлежащие формы их официального выражения<sup>88</sup>.

В повседневной жизни встречается множество государственных решений, связанных с управлением в различных сферах общественных отношений, различия между которыми весьма существенны для правоприменительной практики.

Главным для является государственное веление с целью урегулирования (упорядочения, разрешения и т.д.) общественных отношений, затрагивающих разнообразные проявления жизни и деятельности человека-гражданина в обществе-государстве.

Необходимость правовой регуляции принятия и реализации государственных решений вызывает потребность в их документировании, должной фиксации и общезначимой достоверности фактов, событий и состояний.

Принятие (издание, обнародование) государственных решений в документальной форме есть способ письменного сообщения (передачи) информации, необходимой для управления и иных видов деятельности.

Все официальные решения, имеющие статус государственных, оформляются надлежащим образом в виде различных документов (актов). Документ – это письменная форма управленческого решения, акт – разновидность документа.

Документирование предполагает соблюдение установленных правил записи и оформления управленческих решений.

Надлежащее соблюдение таких правил обязательно, так как придает им официальное выражение и юридическую силу.

---

<sup>88</sup> Лифшиц А.С. Управленческие решения: учеб. пособие для ВУЗов. М., 2009. С.120.

Юридическая сила – это свойство обязательности исполнения решений, содержащихся в официальном документе (в теории государства и права – правовой акт), сообщаемое ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком оформления.

Придание документу юридической силы, подтверждение факта его издания – главное назначение процедуры регистрации.

Процедура регистрации обеспечивается установленным для каждой разновидности документов комплексом реквизитов, обязательных элементов оформления документов (в том числе наименование документа, его номер, дата принятия, гриф утверждения, сведения о подписавшем: название должности и фамилия, печать и др.).

Например, пока приказ министра не зарегистрирован, он юридически не существует; если поступивший документ не зарегистрирован, никто из чиновников не возьмет на себя ответственность за него, так как не подтвержден факт его поступления.

Регистрационные реквизиты позволяют также вести учет, поиск и идентификацию всех документов, а также контроль за исполнением управленческих решений.

Современные российские требования к оформлению организационно-распорядительной (административной) документации зафиксированы в государственном стандарте ГОСТ Р 6.30-97 «Унифицированные системы документации», «Система организационно-распорядительной документации», «Требования к оформлению документов», «Унифицированные системы документации», «Унифицированная система организационно-распорядительной документации»,

Наряду со многими функциями (социальной, коммуникативной, исторической и др.) документы несут в себе также правовую и информационную. Правовая функция выполняется документами, содержащими решения органов государственной власти, так как они являются средством закрепления и изменения юридически значимых состояний, связанных с управленческими решениями и правоотношениями. Выполняя информационную функцию, документ является основным носителем управленческой информации о принятых решениях.

Государственные решения, принимаемые органами государственной власти, оформляются изданием правовых актов, которые могут быть нормативными и ненормативными. В зависимости от степени юридической значимости

государственные решения могут быть в письменной (нормативные или ненормативные правовые акты) либо в устной форме (указание, распоряжение, приказание, поручение, служебное задание)<sup>89</sup>.

Государственные решения, принимаемые в форме нормативно-правовых актов, издаются уполномоченным органом и устанавливают, изменяют или отменяют нормы права.

Нормы права – это установленные государством общеобязательные правила должного поведения. Они, как и все право в целом, направлены на регулирование и развитие определенных общественных отношений. В них указываются условия, при которых следует руководствоваться данным правилом (гипотеза), субъекты регулируемых отношений, их права и обязанности, возникающие при обстоятельствах, предусмотренных в гипотезе (диспозиция), а также определяются последствия, которые должны наступить для лиц, нарушивших данное предписание (санкция).

Обычно предписания норм права носят более или менее общий характер, регулируя определенный вид общественных отношений. Общеобязательность норм права обеспечивается государством посредством воспитания правосознания граждан и применения к нарушителям мер государственного принуждения. Совокупность норм права в данном обществе составляет его право<sup>90</sup>.

Основу основ всей нормотворческой деятельности государственных органов составляют подготовка и принятие законов, которые являются актами государственного управления, имеющими наибольшую юридическую силу. Высшим по правовой значимости среди них является Конституция РФ. Поэтому естественно, что главные процедуры принятия законодательных актов фиксируются в конституциях, изменение норм которых имеет особую по сложности процедуру.

Подтверждающим тому примером может служить Конституция Российской Федерации. Наиболее характерные свойства государственно-управленческих решений заключаются в следующем. Решения, принятые органами государственной власти и оформленные как правовые акты, характеризуют юридическую значимость предписанных ими действий.

---

<sup>89</sup> Сапожникова А.А. Государственное и муниципальное управление. Реализация реформ: учеб. пособие. М., 2008. С. 175.

<sup>90</sup> Афоничкин А.И., Михаленко Д. Г. Управленческие решения в экономических системах: учеб. пособие. СПб., 2009. С. 218.

Наряду с этим установленные в них меры обычно обязательны для исполнения. Отсюда выделяется такая черта государственного решения, как его директивность, обязательность. Являясь властным актом, государственное решение, как правило, обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает, лишает, прекращает, разрешает, поощряет, наказывает и т.д.

Властность проявляется в одностороннем принятии такого решения, которое поэтому не может быть результатом договора сторон.

Государственно-управленческие решения отличаются также активной организующей, созидательной ролью. Для государственного управления и принимаемых в процессе его осуществления решений характерна обычно не одна, а несколько целей, связанных между собой. Например, стратегической, главной, постоянной и всегда актуальной целью можно считать удовлетворение общественных потребностей по приоритетным направлениям развития общества и государства. Этому служат ряды обеспечивающих, часто изменяющихся и потому не отличающихся постоянством целей, достижение которых осуществляется посредством последующих государственно-управленческих решений.

Выделяется и такое важное свойство государственных решений, как наличие системы правил, определяющей порядок их разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, внесения изменений и отмены. Регламентация в данном случае служит прочной гарантией ведущей роли решений государственных органов в реальных управленческих процессах.

Таким образом, можно отметить параметры, свойственные всем видам управленческих решений, которые принимаются государством. К ним относятся:

- наличие субъектно-объектных отношений;
- содержательность решений – информация о том, что должно быть сделано и для чего (в каких целях) и т.д.;
- процедура принятия решения;
- форма решения;
- время действия решения<sup>91</sup>.

Среди многочисленных форм (внешних выражений внутренних связей и способов организации, взаимодействия элементов и процессов как между собой, так и с внешними условиями) важное место занимают управленческие

---

<sup>91</sup> Видяпин В.И., Степанов М.В. Региональная экономика. Основной курс: учебник. М., 2009. С. 409.

акты государственных органов и должностных лиц. Такие акты есть выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержатся управленческие положения.

Особую группу составляют государственные решения, которые всегда содержат указание на ответственность за их нарушение. К таким прежде всего относятся кодексы: об административных правонарушениях, гражданский, трудовой, уголовный, таможенный, налоговый и др. Другую группу составляют судебные решения, которые по российскому праву выносятся в виде приговоров по уголовным, арбитражным и административным делам либо в виде постановлений органа судебной власти (суда), чем заканчивается рассмотрение и разрешение гражданских дел по существу, а также по делам, рассмотренным в процессе конституционного судопроизводства.

Государственные решения оформляются обычно в правовых документах следующих видов: законы, указы, постановления, распоряжения, приказы, предписания, указания, положения, инструкции, приговоры и др.

Виды и формы государственно-управленческих решений универсальны для всех государственных органов определенного типа. Например, для России закон есть акт законодательного органа вне зависимости от его уровня (федерального или субъекта федерации), постановление – есть акт Правительства России или правительств субъектов федерации и т.д.

Такие разновидности документов, которые весьма часто используются во внутри- и межведомственном документообороте, как служебные письма, докладные записки, отчеты, рекомендации, извещения и другие не содержат властных требований, обязательных для исполнения их адресатами, а потому не являются актами, имеющими характер государственных решений<sup>92</sup>.

Юридический вариант управленческого решения представляет собой правовой акт управления, который есть разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе государственно-управленческой деятельности органов власти (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и др.) отражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение. Правовой акт управления, как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно. Напри-

---

<sup>92</sup> Кузнецов В.В., Ваховский В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления: учеб. пособие. Ульяновск, 2009. С. 73.

мер, в форме устного приказа в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления.

С помощью правовых актов управления определяются правила должного поведения в сфере государственно-управленческих отношений. Путем их издания органы государственной власти и должностные лица решают те или иные вопросы (общие или индивидуальные), возникающие в процессе их деятельности.

Правовые акты управления, наряду с некоторыми властно-управленческими действиями, иногда характеризуют термином из гражданского права – как конклюдентные (от лат. conclude -- заключаю, делаю вывод). Это значит, что они выражают волю по установлению правоотношений (например, совершение сделки), но не в форме устного или письменного волеизъявления, а поведением, по которому можно сделать заключение о таком намерении. В государственно-управленческой практике нередко встречаются повеления, не обязательно выражаемые в форме письменного акта. Это, например, сигнал сирены, светофора, свисток постового милиционера, дорожный знак и т.п.<sup>93</sup>.

По критерию гласности следует обозначить открытые и закрытые формы управленческих решений. Открытые формы доступны всем, закрытые оформляют решения, обычно связанные с госбезопасностью, оперативно-розыскной, разведывательной, военной, частично внешнеполитической и подобной деятельностью, требующей соблюдения гостайны и режима секретности.

Кроме того, в документах органов государственной власти могут содержаться различные сведения, касающиеся тех или иных вопросов государственно-управленческой деятельности. Такая информация, содержащаяся в государственно-управленческих решениях, фиксируется на материальных носителях, имеющих статус официальных документов государственных органов. К их числу могут относиться документы, составленные в виде справок, отчетов, проектов, смет, графиков, программ, планов, схем, карт и т.п. Причем односторонность волеизъявления субъекта государственной власти дает обычно юридически властную информацию о содержащихся для ее адресата предписаниях.

Если иметь в виду деятельность всех субъектов публичного управления, под формами государственно-управленческих решений понимают формы

---

<sup>93</sup> Бирман Л.А.; Управленческие решения: учеб. пособие. М., 2008. С.67.

внешнего выражения конкретных юридически либо организационно значимых установлений, в которые они облекаются. Различают правовые и неправовые формы государственно-управленческих решений.

Правовыми считаются те, в которые облекаются решения, влекущие определенные юридические последствия. Среди них выделяются:

- правовые акты (решения);
- правовые договоры;
- иные акты, закрепляющие совершение юридически значимых решений.

В нормативно-правовых актах содержатся решения, которые устанавливают новые юридические нормы, изменяют или отменяют прежние, т.е. оформляют правотворческую деятельность госорганов. В правовых актах управления содержатся решения, с помощью которых формируются новые правоотношения, изменяются, прекращаются ранее действовавшие, выполняются и фиксируются юридически значимые действия, т.е. оформляется правоприменительная деятельность госорганов.

Например, юридическим фактом является издание приказа (распоряжения) о назначении госслужащего на должность, так как с этим событием связывается возникновение у него определенного объема полномочий. Значение юридического факта имеет постановление соответствующего органа (должностного лица) о наложении административного взыскания на лицо, виновное в совершении правонарушения.

Нормативные и индивидуальные правотворческие и правоприменительные акты -- это основные и наиболее значимые формы государственных решений. Существуют и другие, например, такие, которые оформляют различные виды деятельности госорганов в связи с решениями о регистрации, лицензировании, выдаче документов, подтверждающих наличие либо лишение каких-либо специальных прав (например, на вождение автомобиля, охоту, предпринимательство), об отчетах о контрольно-надзорной, инспекционной, ревизионной и прочей деятельности. Во всех подобных случаях выражается юридическое волеизъявление госоргана (должностного лица), характерное в большинстве из них для решений, принятых в порядке исполнительно-распорядительной деятельности.

Широкое распространение получают также решения, вырабатываемые в ходе договорной практики -- формы трудовых договоров, административных договоров-соглашений между разными субъектами управления, контрактов о

службе в органах государственной власти, государственно-правовых договоров между субъектами Российской Федерации, межгосударственных и иных договоров.

Неправовые формы – оформление организационных мероприятий и материально-технических операций, совершаемых в процессе государственного управления, которые непосредственно юридических последствий не влекут.

Организационные формы -- решения совещаний, обсуждений, проверок, распространение передового опыта, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, бухгалтерская и статистическая отчетность и т.п.

Материально-технические формы – решения, касающиеся ведения делопроизводства, оформления документов, финансового учета и отчетности, информационно-коммуникативной и справочно-аналитической и им подобной обеспечивающей деятельности.

Неправовые формы государственных решений не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий. Они не порождают, не изменяют и не прекращают правоотношения. Такие решения и действия не могут рассматриваться в качестве форм правового регулирования. Но они могут иметь иное значение (например, выдача какой-либо справки) или быть властными физическими действиями органа (представителя) власти (например, пресечение милиционером правонарушения).

Неправовые формы государственно-управленческих решений могут предшествовать правовым либо следовать за ними. При этом, в отличие от правовых форм, они не требуют полного и строго определенного законом юридического закрепления; носят вспомогательный характер в управленческой деятельности. Деление всех форм управленческих решений по любым основаниям условно, так как они тесно взаимосвязаны, накладываются одна на другую. Но все же они различны по своему юридическому значению.

Эффективность управленческой деятельности в немалой степени зависит от умелого их сочетания.

Работа по унификации и стандартизации управленческих решений государства и их документарному оформлению ведется во многих странах мира. Такую работу в течение длительного времени проводят организации по стандартизации в Англии, Бельгии, Германии, Норвегии, Швеции и других странах. Роль и значение унификации и стандартизации документов особенно возросли в связи с возможностями применения в управлении компьютерных технологий.



Все государственные решения оформляются в соответствии с имеющимися стандартами, в которых закреплены основные требования к их составлению и изданию (опубликованию). Так, судебное решение обычно состоит из вводной (описательной), мотивировочной и постановляющей частей. Текстуальное содержание документа, принимаемого органом исполнительной власти в виде постановления, распоряжения или приказа, чаще всего состоит из двух частей: констатирующей и резолютивной (директивной, распорядительной). В констатирующей части излагаются основания (мотивы) для издания документа, а в директивной указываются конкретные мероприятия (меры), которые надлежит предпринять во исполнение намеченных действий. Все меры расписываются отдельно по каждому пункту с указанием ответственных исполнителей, сроков исполнения, а в конце указываются те, на кого возлагается контроль за исполнением данного акта в целом или его отдельных пунктов.

Государственно-управленческие акты подчиняются общим правилам подготовки служебных документов в соответствии с требованиями к их текстам, образцам бланков, порядку составления и оформления, их регистрации, учету, передаче, приему и хранению. Составляется номенклатура дел, проводится систематизация и унификация служебных документов. Все это определяется единой государственной системой делопроизводства, типовыми и отдельными инструкциями по делопроизводству в государственных органах.

Для государственных решений, содержащихся в нормативно-правовых актах особенно важен процессуальный порядок (процедурные правила), определяющий весь цикл их разработки и реализации: подготовку, принятие, регистрацию, опубликование, применение и т.д. При этом все нормативно-правовые акты составляют единую систему, построенную по принципу обязательного соответствия актов нижестоящих органов актам вышестоящих.

Наряду с этим каждое подготавливаемое решение должно быть выдержано в определенном стиле с точки зрения языка, логичности и формы изложения, а также удобства восприятия специальной терминологии и ее адекватного понимания всеми, кому предназначено данное решение. Оно должно ясно и точно передавать смысл и существо необходимых к исполнению действий, содержать обязательную для этого информацию и указывать конкретные способы исполнения. Директивные документы (приказы, распоряжения, постановления и пр.) не должны содержать неопределенных фраз и безадресных формулировок, затрудняющих однозначное понимание поставленных задач и нарушающих порядок реализации намеченных мероприятий либо до-

пускающих противоречивые, взаимоисключающие меры. Решение только тогда будет надлежащим образом исполнено, когда оно вполне понятно его исполнителям.

В государственном управлении необходимо максимально точно и правильно выражать смысл целесообразных форм, в которых содержатся властные требования, т.е. самих решений. Поэтому в юридической практике обычно закрепляются требования к правовым документам разного рода, их построению, соотношению частей, разбитых на статьи, пункты и подпункты, формулированию положений, используемой терминологии и т.д.

Среди правил юридической техники особо важными являются:

- правильное формулирование правовых норм и предписаний;
  - ясное определение смысловых значений применяемых понятий и терминов;
  - четкий юридический язык;
  - емкие и точные заголовки глав и статей;
  - отсылки к другим статьям;
  - правильные обозначения госорганов, должностных лиц и других субъектов;
- тов;
- реквизиты.

Реквизиты государственных решений, как правило, следующие: герб (государственный, субъекта федерации, города), наименование государственного органа, название акта (указ, приказ, постановление, распоряжение и т.п.), заголовков (о чем), номер, дата принятия (подписания), подпись должностного лица, визы согласования, исполнитель и др.

Стремясь упорядочить процесс разработки управленческих решений, государственные органы стандартизируют общие требования к ним в ведомственных инструкциях, памятках, рекомендациях по служебному делопроизводству.

Сам процесс принятия управленческих решений осуществляется с использованием целого ряда специальных процедур. Суть и целесообразность их соблюдения в том, чтобы обеспечить наиболее оптимальные условия для принятия нужных решений в надлежащем порядке. Обычно совокупность процедур по принятию управленческих решений называют «регламентом» (от фр. *reglement, regie* -- правило).

Управленческие процедуры, связанные с принятием органами государственной власти соответствующих решений, служат обеспечению четкого

функционирования государственного аппарата, обеспечивают полноту, всесторонность и объективность анализа проблем и обстоятельств конкретных дел, правильное применение материальных норм различных отраслей права, служат достижению целей государственного управления, способствуют его научной обоснованности и законности, создают условия для реализации прав, обязанностей и законных интересов граждан и других участников государственно-управленческой деятельности, помогают проводить в жизнь принцип ответственности каждого органа, должностного лица за порученное дело.

Принимая управленческие решения, орган государственной власти реализует возложенные на него полномочия для выполнения задач и функций в рамках своей компетенции, т.е. реализует государственный, иначе говоря, публичный, интерес. Реализация публичного интереса, выражающего необходимость эффективного и рационального использования государственно-властных полномочий, напрямую связана с обязательностью четких процедурных правил для участников таких отношений. Подобные отношения возникают в связи или по поводу совершения органом государственной власти своей юрисдикционной деятельности в пределах предоставленной правовой компетенции.

Разработка, принятие и реализация государственных решений – это сложный, многоступенчатый процесс, в котором происходит выработка и согласование позиций по самым разнообразным общественно значимым вопросам с целью практического осуществления мер властного воздействия на социальную действительность<sup>94</sup>.

#### **5.4. Классификация государственных решений**

Многогранные проявления общественной жизнедеятельности и возникающих в ней ситуаций объясняют большое разнообразие соответствующих решений, принятие которых требуется со стороны государства. Классификация государственных решений позволяет систематизировать их по различным основаниям, например, по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т.д.

Государственные решения можно классифицировать следующим образом.

---

<sup>94</sup> Государственное регулирование экономики (на примере Самарской области): учеб. пособие / под общей ред. С.А. Мартышкина. Самара, 2009. С.13-14.

1. По субъектам управления: общенародные (выборы, референдум); федеральные, региональные (субъектов федерации), местные; законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; единоличные, коллегиальные.

2. По целям и времени действия: стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).

3. По масштабу действия: общегосударственные; локальные (в пределах административно-территориальной единицы); внутриведомственные; межведомственные.

4. По нормативной природе: общие (нормативные); частные (ненормативные).

5. По юридической силе: высшие (конституционные); законодательные; подзаконные.

6. По видам государственного управления: гражданские; военные.

7. По формам правовых актов:

- законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов федерации);

- указы (царские, президентские);

- постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры);

- распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти);

- приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные);

- приговоры (суда);

- санкции (следственных, прокурорских органов);

- декреты;

- указания, предписания, инструкции и т.д.;

- программы, декларации, положения, уставы;

- межгосударственные договоры и соглашения.

8. По порядку принятия – способу оформления и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.); вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра; положение, утверждаемое постановлением главы администрации, и т.п.).

9. По методам разработки: типичные (аналогичные); нетипичные (оригинальные).

10. По содержанию: политические; административные; экономические; организационные; технологические и др.

11. По форме изложения: письменные; устные.

12. По механизму действия: прямого (непосредственного) действия; рамочные (отсылочного характера).

13. По значимости для исполнения: обязательные; рекомендательные.

14. По характеру воздействия: стимулирующие; протекционистские; мотивационные; ограничительные; запретительные и др.

15. По степени публичности (открытости): общего пользования; служебного пользования; секретные; совершенно секретные.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений.

Управленческая деятельность в любой организации основана на переработке данных и производстве исходящей информации. Это предполагает наличие технологии преобразования исходных данных в результативную информацию о принятых решениях. Такие технологии применяются в процессе разработки, реализации, а также документооформления разного рода государственных решений.

Документооборот в системе государственного управления - это процесс перемещения документов, используемых в служебной деятельности государственных органов, начиная с момента их создания или получения до завершения использования и дальнейшего движения с последующей передачей на хранение или уничтожение.

Документооборот необходим для связи госорганов при осуществлении ими властно-управленческих функций посредством официальных информационных потоков. В основе документооборота лежит документирование, представляющее собой запись деловой информации по установленным формам.

Первичным элементом документооборота является документ -- материальный объект, содержащий информацию в фиксированном виде и предназначенный для того или иного управленческого действия в ходе осуществления принятого решения. Совокупность однородных и взаимосвязанных документов по каким-либо вопросам, процессам, лицам или госоргану образует документацию.

Организация документооборота строится на основе определенных требований: целесообразности, оперативности, непротиворечивости, адресности и т.п. По адресату отправителя/получателя документы бывают: входящие, исходящие, внутрислужебные.

Соответственно масштабам движения документов может быть выделен в качестве самостоятельного объекта документооборот конкретного должностного лица, структурного подразделения, госоргана, отрасли государственного управления, государства в целом. Действующие в Российской Федерации нормативные акты, в том числе и «Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения» (ГСДОУ) Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения.

В соответствии с единой государственной системой делопроизводства в каждом государственном органе, в зависимости от его уровня и принадлежности к той или иной ветви власти, используются свои формы документов. Единая государственная система делопроизводства – это научно упорядоченный комплекс правил, нормативов, рекомендаций, регламентирующих делопроизводство в государственных организациях, учреждениях, предприятиях. Она содержит единые правила оформления документов, создания научно-справочного и учебно-вспомогательного аппаратов, формирования дел, подготовки их к хранению и использованию, принципы механизации и автоматизации делопроизводственных процессов. Учитывая возрастающий в качественно-количественном отношении документооборот, связанный с управленческой деятельностью, единая государственная система делопроизводства предусматривает применение прогрессивных форм и методов работы с документами, их унификацию и стандартизацию, использование новейших технических средств.

В условиях развития информационного общества с появлением новых секторов в экономике, в структуре общественного развития в целом, которые постепенно оформляются в сферы и делают «социально-инновационный» вызов государственному управлению», особое внимание заслуживает прогрессивная Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 163-2-р<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> d-russia.ru/wp-content/ 2017/07.

# ЛИТЕРАТУРА И НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

## Нормативные акты

### Международные правовые акты и правовые акты зарубежных государств

1. О гражданских и политических правах: Международный Пакт от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.
2. Венская Конвенция о праве международных договоров: (Заключена в Вене 23.05.1969) // Сборник международных договоров СССР. 1988. Выпуск XLII.
3. Европейская Хартия местного самоуправления: (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.
4. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества от 29.10.1994 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6.
5. Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: (принят Межпарламентской Ассамблей государств – участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г.) / Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2003. № 30. Ч. II.
6. Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления: (принят Межпарламентской Ассамблей государств – участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 1998. № 16.
7. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З

### Правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

1. Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.): с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. – Ст. 4398.
2. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конст. закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12. – Ст. 1201.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации [Текст]: федер. конст. закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. № 13. – Ст. 1447.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (часть 1). – Ст. 16; 2005. № 30 (ч. II).
5. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. – Ст.4147.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. – Ст. 3301.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. – Ст. 410.

9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. – Ст. 3609.

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09.02.2009 г. 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. – Ст. 776.

11. Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. – Ст. 85.

12. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. – Ст. 115.

13. О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конст. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 5. – Ст. 85.

14. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 5. – Ст. 1138.

15. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 01.05.2017 № 90-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. – Ст. 1152.

16. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: федер. закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). – Ст. 3108.

17. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ; в ред. от 24.07.2009 г // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.

18. О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 186-ФЗ // Российская газета. – 2014. № 6420. – Ст. 332.

19. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. – № 40. – Ст. 3822.

20. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

21. О приватизации государственного и муниципального имущества: федер. закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. – № 4. – Ст. 251.

22. О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. 2017.

23. О безопасности: федер. закон от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 25.07.2002) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1992. № 5. Ст. 20.

24. О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации: федер. закон от 26.07.2017 г. №187-ФЗ/ СПС КонсультантПлюс. 2017.



25. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ/ СПС КонсультантПлюс. 2017.

26. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

27. О защите прав потребителей: федер. закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

28. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2012 273-ФЗ (ред. 01.07.2013) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

29. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ (с изменениями от 10.08.2017) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

30. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. – Ст. 2757.

31. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. – Ст. 3378.

32. О статусе наукограда Российской Федерации: федер. закон от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ (с изм. от 20.04.2015) / СПС КонсультантПлюс. 2017.

33. О ЗАТО: федер. закон от 14.07.1992/ СПС КонсультантПлюс. 2017.

34. О центральном банке Российской Федерации: федер. закон от 18.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

35. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. – Ст. 2003.

36. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления: указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 45. – Ст. 5462.

37. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента РФ от 15.10.1999 г. № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. – Ст. 5011.

38. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента РФ от 22.12.1993 г. № 2265 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52.

39. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 15.04.2009 г. № 322) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 17. – Ст. 2083.

40. О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 (вместе с «Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов») // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2008. № 38. – Ст. 4301.

41. О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования: постановление Правительства РФ от 11.11.2006 г. № 670 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. № 47. – Ст. 4901.

42. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1. (Ч.2). – Ст. 212.

43. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров» от 04.12.2009г. № 1382 // СЗ РФ. 2009. № 49 (2 ч.). – Ст. 5922.

44. Указ Президента РФ «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» от 31.12.2005г. № 1574 // СЗ РФ. 2006. № 1. – Ст. 118.

45. Указ Президента РФ «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» от 18.05.2009г. № 559 // СЗ РФ. 2009. № 21. – Ст. 2544.

46. Указ Президента РФ «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» от 21.09.2009г. № 1065 // СЗ РФ. 2009. № 39. – Ст. 4588.

47. Указ Президента РФ «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» от 18.05.2009г. № 557 // СЗ РФ. 2009. № 21. – Ст. 2542.

48. Указ Президента РФ «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 16.02.2005г. № 159 // СЗ РФ. 2005. № 8. – Ст. 629.

49. Указ Президента РФ «Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» от 01.02.2005г. № 113 // Российская газета. 2005. №20.

50. Указ Президента РФ «Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 01.02.2005г. № 112 // СЗ РФ. 2005. № 6. – Ст. 439.

51. Указ Президента РФ «Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 01.02.2005г. № 110 // Российская газета. 2005. № 20.

52. Указ Президента РФ «Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 01.02.2005г. № 111 // Российская газета. 2005. № 20.

53. Указ Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации» от 11.01.1995г. № 32 // Российская газета. 1995. № 11-12. 17 января.

54. Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12.08.2002г. № 885 // СЗ РФ. 2002. № 37. – Ст. 3196.

55. Указ Президента РФ от 12 октября 2017 г. № 478 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»».

55. Указ Президента РФ «Вопросы прохождения военной службы» от 16.09.1999г. № 1237 // СЗ РФ. 1999. № 38. – Ст. 4534.

56. Указ Президента РФ «Вопросы организации альтернативной гражданской службы» от 21.07.2003г. № 793 // СЗ РФ. 2003. № 30. – Ст. 3044.

57. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» от 06.02.2010г. № 63 // СЗ РФ. 2010. № 7. – Ст. 762.

58. Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальным образований и расположенных на их территориях населенных пунктов»// СЗ РФ. 2001. № 29. – Ст. 3019.

59. Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 07.06.2005 № 237-30// Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8.

60. Закон Севастополя «О местном самоуправлении в городе Севастополе» от 30.12.2014 № 102-ЗС// СПС КонсультантПлюс. 2017.

61. Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» (в редакции Решений Думы городского округа Самара от 13.06.2017 № 207) // docs.cntd.ru/document/945015475.

62. Закон Самарской области «О государственной гражданской службе Самарской области» от 06.04.2005г. № 103-ГД // Волжская коммуна. 2005. № 62. 7 апреля.

63. Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» от 09.10.2007г. № 96-ГД // Волжская коммуна. 2007. № 190. 12 октября.

64. Закон Самарской области «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» от 09.10.2007г. № 97-ГД // Волжская коммуна. 2007. № 191. 13 октября.

65. Закон Самарской области «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» от 30.12.2005г. № 254-ГД // Волжская коммуна. – 2006. № 5. – 14 января.

66. Постановление Главы города Самары «Об утверждении Перечня выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы в городе Самаре» от 04.06.2004г. № 1187 // Самарская Газета. – 2004. – № 127. – 30 июня.

67. Постановление Главы городского округа Самара «Об утверждении Положения об аттестации муниципальных служащих Администрации городского округа Самара» от 04.02.2008г. № 70 // Самарская Газета. 2008. № 21. 7 февраля.

68. Постановление Администрации городского округа Самара 2о внесении изменений в постановление Главы городского округа Самара от 10.06.2008 № 404 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара» от 25.04.2017 № 411.

## ЛИТЕРАТУРА

### Основная

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепция и решения нового закона // Вестник Московского университета. Серия Право, 2006, № 2.
2. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления (Круглый стол в Институте государства и права РАН) // Государство и право, №5, 2007.
3. Алексеев А.П., Братановский С.Н. Муниципальное право России: учебник. М., 2013.
4. Астафичев П.А. Муниципальное право России: учеб. пособие. М., 2010.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд. М.: Омега-Л. 2006.

6. Афоничкин А.И., Михаленко Д. Г. Управленческие решения в экономических системах: учеб. пособие. СПб., 2009.
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М, 1998.
8. Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право, №12, 2007.
9. Баранчиков В.А. Муниципальное право. М, 2000.
10. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. курс: В 2 т. Т.1. М.: Изд-во РАГС, 2011.
11. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008.
12. Бирман Л.А.; Управленческие решения: учеб. пособие для ВУЗов. М., 2008.
13. Булин Д. Реформа госуправления в России: властные «засоры» и «жаренный пельмень»//[http://www.bbc.com/Russia/2016/04/160422\\_russia\\_administrative\\_reform/](http://www.bbc.com/Russia/2016/04/160422_russia_administrative_reform/) 22/04/2016.
14. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право, №1, 2006.
15. Государственное и муниципальное управление: учебник / под ред. Н.И. Захарова. М.: ИНФРА-М. 2014.
16. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах: учеб. пособие. М.: Ось. 1989.
17. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/Д. 2006.
18. Конституционное право Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; отв. ред. В.В.Комарова. М., КНОРУС, 2017.
19. Кузнецов В.В., Ваховский В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления: учеб. пособие. Ульяновск, 2009.
20. Лепский В.Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). М.: Когито-Центр. 2015.
21. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право: учебник. М., 2017.
22. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2011.
23. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб.-метод. комплекс. М.: Юрайт, 2013.
24. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учебник. М., 2007.
25. Подберезкин А.И., Гебеков М.П. Роль национального человеческого капитала в период «фазового перехода» человечества. М.: МГИМО-Университет. 2012.
26. Поляк Г.Б. О влиянии новых законодательных актов на местные финансы // Закон и право, №5, 2007.
27. Понкин И.В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисловие д-р юрид. наук, проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди, 2017.
28. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001.
29. Чаннов С.Е. Муниципальное право: учебник. 2-е изд., пер. и доп. М., 2017.
30. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Норма, 2012.

## Дополнительная

1. Абдулатипов Р.Г., Голенков Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. Книга 1-я. М., 1992.
2. Абросимова Е.Б. Парламент и судебная власть Российской Федерации. // Конституционный строй России. Вып. 2. 1995.
3. Авакьян С.А. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ России и за рубежом. М., Юстицинформ. 2016.
4. Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сб.статей по материалам ежегод. всеросс. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (СПб. 25.03.2016) В 3 ч. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.
5. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Харбиевой. М., «ИНФРА-М». 2006.
6. Алексей Кудрин советует уволить треть чиновников в Администрации Президента обсуждают реформу госуправления// <http://www.kommersant.ru/dok/3319169/> 07.06.2017.
7. Атаманчук Г.В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации. Вестник государственной службы. – М., 2005. июнь.
8. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика.- М., Изд-во РАГС, 2003.
9. Баранова А.Н., Гусева Т.А., Чураев А.В. Принудительная ликвидация юридических лиц: Научно-практическое пособие. 2011.
10. Бахрах Д.Н. Государственная служба России. М.: Проспект, 2009.
11. Бахлов И.В. Современное федеративное государство. СПб.: Град Петров. 2004.
12. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и права, № 3, 2007.
13. Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 2.
14. Бердяев Н. Философия свободы. М.: Litres. 2017.
15. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. Сер.: Окна и зеркала. Издательство: Издательский сервис, 2008.
16. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). М.: Юстицинформ., 2017.
17. Валентен С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.,Гардарики, 2003.
18. Васильева Т.А. Как написать Закон. М.,2017.
19. Вельский А. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 2008. №4.
20. Велиева Д.С., Лысенко В.В., Капитанец Ю.В., Кулушева М.А., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2005.
21. Видяпин В.И., Степанов М.В. Региональная экономика. Основной курс: учебник. М., 20009.
22. Воронов А.М. Тенденции развития теории государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегод. всеросс. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (СПб.

25.03.2016) В 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. Т.1.

23. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М.: Норма, 2012. Выступление Г.А. Гаджиева на Международной научно-практической конференции "Модернизация правовых институтов: вызовы времени", 11.10.2012 // URL: <http://www.hse.ru/news/avant/63634940.html>.

24. Гапоненко Т.В. Управленческие решения: учеб. пособие. М., 2008.

25. Государственное регулирование экономики (на примере Самарской области). учеб. пособие / под общей ред. С.А. Мартышкина. Самара, 2009.

26. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. М.: Изд-во РАГС, 2010.

27. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебник. М.: Дело и Сервис, 2003.

28. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2004. № 12.

29. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для вузов. СПб., 2007.

30. Иванов В.Н., Яровой О.Я. Российский федерализм: становление и развитие. М., Спутник+ 2006.

31. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России. Ростов н/Д.: Фенпкс, 2010.

32. Иванченко А. Местное самоуправление в Российской Федерации: особенности формирования // Право и экономика. №6, 2006.

33. Кабашов С.Ю. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / С.Ю. Кабашов. М.: Инфра-М, 2010.

34. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы: учебник. М.: Наука, 2010.

35. Карнушин В.Е. Секундарные права в гражданском праве Российской Федерации: общие вопросы теории / под ред. В.П. Камышанского. М.: Статут, 2016.

36. Кокотов А.Н. О соотношении понятий «закон» и «Конституция» // Н.Е. Таева, Е.Н. Дорошенко. Конференция, посвященная 15-летию Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7.

37. Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. 1997. № 9.

38. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

39. Качество управления имеет значение: Показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996-2006 годы «Governance Matters» 2007. Worldwide Governance Indicators. 1996-20006.

40. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма, 2010.

41. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под ред. М.В. Баглая. М.: Юрлитинформ, 20012.

42. Конституционное право России в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / под ред. А.В. Малько. М., 2003.

43. Конституционное право России в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / под ред. А.В. Малько. М., 2001

44. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в России: монография / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012.

45. Костоков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М.: Юрлитинформ, 2012.
46. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М, Наука, 2007.
47. Курбатов А.Я. Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России. М.: Юстицинформ, 2013.
48. Лавров: Запад намерен разрушить экономику России и сменить режим // <http://www.vesti.ru/doc/html&?id=21433353&cid=5/22.11.2014>.
49. Левина С.Ш. Управленческие решения: конспект лекций. М., 2010.
50. Лившиц А.С. Управленческие решения: учеб. пособие для ВУЗов. М., 2009.
51. Лысов О.Е. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. СПб., 2007.
52. Мусинова Н.Н. Проблемы территориальной организации столичного мегаполиса и пути их разрешения // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012. № 4.
53. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М.: Юрист, 2008.
54. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. М. 1996.
55. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы: учеб.-метод. пособие / под ред. В.Б. Зотова. 2-е изд., испр. и доп. М.: ГУУ, МГУУ Правительства Москвы, 2010.
56. Полянский В.В. Конституционные идеалы и политико-правовые средства обеспечения баланса интересов в системе народовластия: сб. XII Международной научно-практической конференции «Конституционные идеалы и ценности в практической демократии» / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара: Изд-во Самарского университета, 2017.
57. Санатин В.П. Административно-правовое регулирование качества государственных услуг как фактор минимизации коррупционных рисков в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.
58. Сапожникова А.А. Государственное и муниципальное управление. Реализация реформ: учеб. пособие. М., 2008.
59. Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1.
60. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник. М.: Юнити-Дана, 2010.
61. Чиркин В.Е. Основы конституционного строя. М. 2017.
62. Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография. Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2011.
63. Эбзеев Б.С. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2 т. / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2000. Т. 2
64. Якунин В.И. Заключение // Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / под ред. А.М. Морголина, П. Дуткевича. М.: Московский государственный университет управления Правительства Москвы. 2013.

Учебное издание

*Улизко Татьяна Алексеевна*

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Учебное пособие*

Редактор А.В. Ярославцева  
Компьютерная вёрстка А.В. Ярославцевой

Подписано в печать 26.03.2018. Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печ.л. 7,0 п. л.

Тираж 50 экз. Заказ . Арт. – 19(Р1У)/2018.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»

(Самарский университет)

443086, САМАРА, МОСКОВСКОЕ ШОССЕ, 34.

---

Изд-во Самарского университета.  
443086, Самара, Московское шоссе, 34.