

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ» (ТУСУР)**

Кафедра автоматизации обработки информации (АОИ)

**ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ
И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Методические указания к практическим занятиям
и организации самостоятельной работы для студентов направления
«Государственное и муниципальное управление»
(уровень магистратуры)

Сидоров Анатолий Анатольевич

Теория, методология и нормативно-правовые механизмы государственного и муниципального управления: Методические указания к практическим занятиям и организации самостоятельной работы для студентов направления «Государственное и муниципальное управление» (уровень магистратуры) / А.А. Сидоров. – Томск, 2018. – 29 с.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| 1 ВВЕДЕНИЕ | 4 |
| 2 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ | 6 |
| 2.1 Практическое занятие «Реализация функций государства в различных его типах» | 6 |
| 2.2 Практическое занятие «Функции управления в органе государственной власти: общее и особенное» | 7 |
| 2.3 Практическое занятие «Органы государственной власти особой компетенции» | 8 |
| 2.4 Практическое занятие «Особенности реализации управления в сложносоставных субъектах Российской Федерации» | 9 |
| 2.5 Практическое занятие «Муниципальная служба в Российской Федерации» | 10 |
| 2.6 Практическое занятие «Организация деятельности исполнительно-распорядительного органа муниципального образования» | 11 |
| 2.7 Практическое занятие «Организация и проведение голосования» | 14 |
| 2.8 Практическое занятие «Информирование избирателей и предвыборная агитация» | 18 |
| 2.9 Практическое занятие «Некоммерческие организации в Российской Федерации» | 19 |
| 2.10 Практическое занятие «Идентификация норм права и их соотношение с текстами правовых актов» | 21 |
| 2.11 Практическое занятие «Систематизация нормативных актов: теоретический и практический аспекты» | 22 |
| 2.12 Практическое занятие «Юрико-техническая подготовка проектов нормативных актов» | 24 |
| 2.13 Практическое занятие «Методы, приемы и практика толкования правовых актов» | 24 |
| 3 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ | 26 |
| 3.1 Общие положения | 26 |
| 3.2 Проработка лекционного материала и подготовка к практическим занятиям | 26 |
| 3.3 Индивидуальное задание «Разработка обращения гражданина в органы государственной власти / органы местного самоуправления» | 27 |
| 3.4 Подготовка к экзамену | 28 |
| 4 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ | 29 |

1 Введение

Целью дисциплины «Теория, методология и нормативно-правовые механизмы государственного и муниципального управления» является ознакомление студентов с теоретическими, методологическими, нормативно-правовыми и практическими аспектами развития системы государственного и муниципального управления как мультиаспектного феномена и социального института, а также формирование профессиональной правовой культуры, необходимой для эффективной деятельности в области государственного и муниципального управления.

Задачи дисциплины:

- раскрытие особенностей государства и государственного управления в философском, политическом, правовом, экономическом и социальном ракурсах;
- изучение особенностей организации государственного управления и системы власти в Российской Федерации;
- изучение особенностей местного самоуправления;
- рассмотрение и анализ социально-политических отношений, возникающих в системе государственного управления;
- формирование и развитие представлений об общей структуре права как механизма регуляции общественных отношений;
- систематизация законодательства в области профессиональной деятельности.

В результате изучения дисциплины «Теория, методология и нормативно-правовые механизмы государственного и муниципального управления» студент должен:

- **знать** характеристики государства и государственного управления; особенности организации государственного и муниципального управления и управленческого процесса; особенности построения системы государственного управления в Российской Федерации; особенности системы местного самоуправления; механизмы взаимодействия видов и уровней власти; содержание и механизмы формирования и развития коррупционных отношений; основы избирательного и референдумного процессов; механизмы взаимодействия государства и гражданского общества; понятийный аппарат правовой науки; базовые положения теории права; общее содержание отраслей права; понятие и содержание административно-правовых отношений;
- **уметь** анализировать отношения и процессы, возникающие и развивающиеся с участием государства; формировать решения, направленные

ные на ликвидацию выявленных противоречий и совершенствование системы государственного и муниципального управления; ориентироваться в правовой системе государства; понимать тенденции развития права, как механизма регуляции общественных отношений; применять нормы права в профессиональной деятельности; анализировать различные документы

владеть навыками диагностики ситуации, разработки и реализации государственной / муниципальной политики и государственных / муниципальных решений; подготовки правовых документов, юридической квалификации и оценки происходящих в общественной жизни событий.

2 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

2.1 Практическое занятие «Реализация функций государства в различных его типах»

Цель: выявление особенностей реализации функций государства в различных типах государства.

Форма проведения: семинарское занятие.

Рекомендации по подготовке к занятию

Рассмотреть типологию функций государства. Проанализировать практику их реализации в различных типах государства через исследование механизмов претворения их в жизнь государственным аппаратом.

Заполнить следующие таблицы, содержащие описание реализации функций в различных типах государства:

| Функция | Форма правления в государстве | |
|---------|-------------------------------|----------|
| | Республика | Монархия |
| | | |

| Функция | Форма политико-территориального устройства в государстве | |
|---------|--|--------------|
| | Унитарная | Федеративная |
| | | |

| Функция | Политический режим | | |
|---------|--------------------|--------------|-----------------|
| | Тоталитарный | Авторитарный | Демократический |
| | | | |

Проиллюстрировать реализацию функций практическими примерами. Выявить особенности реализации функций в Российской Федерации. Соотнести их характеристики с эталонными моделями, описанными посредством таблиц.

Обсуждаемые вопросы

Основные признаки унитарных и федеративных государств.

Особенности управления в унитарных и федеративных государствах.

Отличительные особенности республиканской формы правления в Российской Федерации.

Влияние политического режима на реализацию государственных функций.

Приоритеты реализации функций государственного управления в различных типах государств.

2.2 Практическое занятие «Функции управления в органе государственной власти: общее и особенное»

Цель: выявление признаков реализации функций управления в органах государственной власти, обусловленных универсализмом управленческого труда и спецификой сферы деятельности.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Государственное управление характеризуется следующими чертами:

- масштабность – распространяемость управляющего воздействия на все общество;
- властный характер;
- возможность использования в управленческой деятельности всех возможных ресурсов.

Функции органов управления обычно трактуются через их компетенцию (полномочия).

Рекомендации по подготовке к занятию

На примере нескольких органов власти выявить общие закономерности развития жизненного цикла разработки, принятия, исполнения и контроля управленческого решения. В качестве информационной основы использовать нормативные документы, регулирующие деятельность соответствующих властных структур (положения, регламенты и т.п.).

Проанализировать трансформацию реализации функций в зависимости от сферы управления (например, в структурах Минобороны, МЧС, Министерства финансов). Сделать выводы о соотношении общего и особенного в деятельности органов власти.

Обсуждаемые вопросы

Структура и показатели описания полномочий государственных органов.

Общеуправленческий труд в государственном управлении.

Влияние черт государственного управления на его содержание (через полномочия).

Распределение полномочий по горизонтали и вертикали.

Направления совершенствования реализации органами государственной власти функций.

2.3 Практическое занятие «Органы государственной власти особой компетенции»

Цель: изучение феномена органов власти, не относящихся ни к одной из ветвей.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Конституция Российской Федерации и федеральные законы предусматривают создание и функционирование нескольких органов с особым статусом:

- Счетная Палата Российской Федерации;
- Центральный Банк Российской Федерации;
- Прокуратура Российской Федерации;
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- Общественная палата Российской Федерации и др.

Указанные органы, несмотря на свою автономность, тесным образом интегрированы в систему регулирования, контроля и упорядочения общественных отношений.

Рекомендации по подготовке к занятию

Обозначить органы государственной власти, не относящиеся ни к одной из ветвей власти. Проанализировать степень их взаимосвязи с органами, относящимися к законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти. Пояснить, почему указанные органы не относятся ни к одной из ветвей власти. Изучить степень их влияния в процессе принятия государственных решений. Рассмотреть степень участия иных государственных структур в их формировании и деятельности.

Обсуждаемые вопросы

Полномочия органов с особой компетенцией.

Порядок формирования органов с особой компетенцией.

Система взаимоотношений органов с особой компетенцией с органами исполнительной, законодательной и судебной власти.

Роль органов особой компетенции в системе сдержек и противовесов.

2.4 Практическое занятие «Особенности реализации управления в сложносоставных субъектах Российской Федерации»

Цель: изучение политико-правового статуса сложносоставных субъектов Российской Федерации в контексте отечественной модели развития федеративных отношений.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Сложносоставными субъектами Российской Федерации считаются регионы, в состав которых входят другие регионы.

Конструкция сложносоставного субъекта Российской Федерации впервые была закреплена в Конституции Российской Федерации 1993 г. До 1990 г. все автономные округа входили в состав краев или областей России. Законом РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР» автономным округам была предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в состав Российской Федерации через край, область или непосредственно. Этим правом воспользовался только один из десяти автономных округов – Чукотский автономный округ, который в соответствии с Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 г. № 3056-1 входит непосредственно в состав Российской Федерации.

В настоящее время только два субъекта РФ имеют в своем составе другие субъекты РФ – автономные округа: Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа входят в состав Тюменской области, Ненецкий автономный округ входит в состав Архангельской области. Взаимоотношения между автономными округами, находящимися в составе областей, определяются Конституцией Российской Федерации, уставами соответствующих областей и автономных округов. Так, согласно Уставу Архангельской области в состав Архангельской области входит Ненецкий автономный округ – государственно-территориальное образование, являющееся субъектом Российской Федерации и одновременно частью области (ст. 4). Устав Тюменской области содержит гл. 2, посвященную основам отношений Тюменской области с входящими в ее состав Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами.

Рекомендации по подготовке к занятию:

Рассмотреть нормативные правовые основы функционирования сложносоставных субъектов Российской Федерации. Выявить причины наличия подобных государственно-территориальных образований. Проанализировать систему организации управления в сложносоставных субъектах. Выявить распределение полномочий и рассмотреть систему бюджетных отношений. Рассмотреть возможность трансформации сложившейся системы отношений в русле тенденций, связанных с укрупнением субъектов Российской Федерации.

Обсуждаемые вопросы

Правовой статус сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Система экономических отношений в сложносоставных субъектах Российской Федерации.

Участие населения в формировании органов управления сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Проблемы функционирования и развития сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Трансформации модели территориального устройства Российской Федерации (категория: сложносоставные субъекты).

2.5 Практическое занятие «Муниципальная служба в Российской Федерации»

Цель изучение института муниципальной службы в Российской Федерации.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Регулирование отношений, связанных с муниципальной службой, осуществляется Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

С процессуальной точки зрения институт муниципальной службы состоит из поступления на муниципальную службу, прохождения муниципальной службы, прекращения муниципальной службы.

Рекомендации по подготовке к занятию

Рассмотреть нормативные правовые основы института муниципальной службы в Российской Федерации. Выявить взаимосвязь с государственной службой. Обозначить отличительные особенности института муниципальной службы по сравнению с институтом государственной службы. Рассмотреть практические аспекты института муниципальной службы.

Рассмотреть на примере нескольких субъектов Российской Федерации систему организации муниципальной службы. Выявить различия, объяснить причины.

Обсуждаемые вопросы

Муниципальная служба как публично-общественный институт.

Общность и различия государственной и муниципальной службы.

Кадровый резерв на муниципальной службе, управление кадровым резервом.

Практика нормативного регулирования и организации муниципальной службы в различных субъектах Российской Федерации.

2.6 Практическое занятие «Организация деятельности исполнительно-распорядительного органа муниципального образования»

Цель: изучение практических аспектов функционирования местной администрации.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Основной документ, определяющий организацию деятельности местной администрации, – регламент, под которым понимается нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности органа местного самоуправления или его структурного подразделения.

Соблюдение регламента позволяет установить четкие границы между уровнями управления, а также горизонтальные связи как непосредственно между структурными подразделениями администрации, так и внутри

системы органов местного самоуправления в целом. На основе регламента организуются документопотоки, распределяются обязанности, ответственность и права, формируется система единых требований к руководителям.

Наряду с регламентом работы администрации, важную роль в организации ее деятельности играют нормативные документы, регулирующие деятельность отдельных структурных подразделений и исполнителей. К их числу относятся положения о структурных подразделениях, должностные инструкции муниципальных служащих и иных работников. Положения о структурных подразделениях предназначены для нормативно-правовой регламентации деятельности подразделений, распределения их функций, прав и ответственности в системе управления администрацией. Составлению положений предшествует анализ содержания и объема выполняемых работ. Положения для всех структурных подразделений должны составляться по единой методике и с использованием современных технических средств. В соответствии с положениями и профилем своей работы структурные подразделения администрации курируют работу подведомственных предприятий, организаций и учреждений; осуществляют сбор информации, анализ состояния социально-экономической и экологической ситуации в муниципальном образовании; готовят необходимые справочно-информационные и аналитические материалы; по поручению главы администрации, его заместителя или по собственной инициативе готовят проекты постановлений; осуществляют экспертизу проектов постановлений главы администрации по профилю своей деятельности, визируют указанные проекты; организуют по профилю своей деятельности консультативную поддержку главы администрации, его заместителей, других структурных подразделений, выполняют иные работы и поручения.

Должностные инструкции разрабатываются на основе положений о структурных подразделениях и с учетом технологического и квалификационного разделения труда. Они должны содержать перечень конкретных обязанностей по каждой муниципальной должности в зависимости от функциональных особенностей данной должности. Должностные инструкции призваны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами. Они должны обеспечить целесообразную специализацию работников, их четкое взаимодействие и достижение намеченных результатов.

Важным механизмом организации деятельности местной администрации являются совещания, семинары и другие подобного рода меро-

приятия с участием работников администрации и заинтересованных приглашенных лиц. Совещания и семинары проводятся в соответствии с планами работы администрации и ее структурных подразделений. Как правило, на них выносятся вопросы, которые требуют координации деятельности нескольких структурных подразделений. Семинары проводятся с целью обучения сотрудников новым формам и методам управленческой деятельности. К участию в них целесообразно привлекать не только работников администрации, но и представителей высшей школы и исследовательских организаций. Семинары менее формализованы, чем совещания, и в большей мере ориентированы на свободный обмен мнениями по вопросам, выносимым на обсуждение.

Муниципальное управление осуществляется в условиях постоянного взаимодействия различных структурных подразделений местных администраций. В этом смысле важное значение приобретают правильная организация и проведение совещаний, которые призваны согласовывать деятельность муниципальных служащих, направленную на реализацию муниципальной политики. При этом грамотная организация и проведение аппаратных совещаний с высокой степенью вероятности может повысить эффективность работы, как отдельных структурных подразделений, так и местной администрации в целом. Аппаратные совещания решают следующие задачи:

- рассмотрение вопросов чрезвычайной важности (например, какие либо аварии на технических объектах, стихийные бедствия и т.п.);
- обсуждение текущих вопросов, внесенных в повестку аппаратного совещания, и принятие по ним решений.

Рекомендации по подготовке к занятию:

На примере конкретной структуры рассмотреть особенности построения системы управления в местной администрации. Выделить внутренние административные процессы, проанализировать внутреннюю коммуникационную политику и деятельность по обеспечению полномочий местной администрации.

Обсуждаемые вопросы

Нормативные основы деятельности местной администрации.

Планирование деятельности местной администрации.

Рабочие мероприятия в местной администрации и формат их подготовки и проведения.

Система взаимодействия между элементами местной администрации.

2.7 Практическое занятие «Организация и проведение голосования»

Цель: изучение такой стадии избирательного процесса как организация и проведение голосования.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Голосование в помещении для голосования проводится в календарный выходной день – воскресенье. Время начала и окончания голосования определяется соответствующим законом о выборах. Традиционное время голосования – с 8:00 до 20:00.

Основная роль в организации голосования на избирательном участке в день голосования принадлежит участковой избирательной комиссии (УИК). Комиссия должна своевременно открыть избирательный участок. Непосредственно перед наступлением времени голосования председатель УИК предьявляет к осмотру членам комиссии, наблюдателям, представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (СМИ) (в случае их присутствия), пустые ящики для голосования или соответствующие отсеки технических средств подсчета голосов при их использовании, которые вслед за этим пломбируются печатью УИК.

Участковая избирательная комиссия обязана организовать выдачу избирателям бюллетеней. Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, при предьявлении паспорта гражданина или документа, заменяющего паспорт. При получении бюллетеня избиратель в соответствующих графах списка избирателей проставляет серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт. Законом предусмотрено, что с согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предьявляемого им паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей членом УИК с правом решающего голоса. Избиратель расписывается в получении бюллетеня. Член УИК, выдавший бюллетень, также расписывается в списке избирателей.

Голосование проводится путем внесения избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор. При этом закон гарантирует избирателю, который считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, право обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, выдать ему новый бюллетень взамен испорченного.

После того, как избиратель заполнил бюллетень в кабине для тайного голосования, он опускает его в опломбированный ящик для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

На УИК возложено бремя непосредственного подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования на избирательном участке. Закон требует, чтобы подсчет голосов избирателей начинался сразу после окончания времени голосования и продолжался без перерыва до установления итогов голосования. Свое решение об итогах голосования УИК оформляет протоколом, который представляет собой строго формализованный акт с арифметически проверяемым содержанием. Все строки протокола заполняются цифрами и прописью. Все процедуры, связанные с подсчетом голосов избирателей осуществляются УИК открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в имеющейся в помещении для голосования увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов избирателей. Все действия осуществляются членами комиссии с правом решающего голоса.

После окончания времени голосования члены УИК с правом решающего голоса подсчитывают и погашают, отрезая левый нижний угол, неиспользованные бюллетени. Необходимые данные, предусмотренные действующим законодательством, последовательно заносятся в протокол. Непосредственный подсчет голосов избирателей производится по находящимся в ящиках для голосования бюллетеням. После извлечения из ящиков для голосования бюллетеней производится их сортировка, при которой УИК отделяет бюллетени неустановленной формы. Члены УИК с правом решающего голоса сортируют бюллетени по голосам, поданным за каждого кандидата (список кандидатов). После этого осуществляется подсчет отсортированных бюллетеней. Далее производится заполнение оставшихся граф протокола с проверкой контрольных соотношений.

После завершения подсчета голосов рассортированные бюллетени упаковываются в отдельные пачки, которые упаковываются в мешки или коробки, на которых указывается номер избирательного участка и число бюллетеней. Мешки и коробки печатаются.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов УИК обязана провести итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол об итогах голосования. Протокол заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами УИК с правом решающего голоса. В нем проставляется дата и время подписания.

Рекомендации по подготовке к занятию

Рассмотреть основные вопросы деятельности участковых избирательных комиссий, связанные с подготовкой и проведением голосования. Указать процедурные аспекты рассматриваемой стадии. Рассмотреть статусы участников: члены избирательных комиссий (с правом решающего голоса, с правом совещательного голоса), наблюдатели, доверенные лица, избиратели и др. Смоделировать типичные конфликтные ситуации, которые могут возникнуть при проведении голосования и подведении итогов.

Обсуждаемые вопросы

Вопросы организации и проведения голосования обсуждаются на примерах конкретных ситуаций. Некоторые ситуации описаны ниже.

Пример 1. Заместитель председателя УИК проверяет правильность размещения увеличенных форм протоколов УИК об итогах голосования, вносит в каждую из увеличенных форм протокола: номер избирательного участка, адрес помещения для голосования, проверяет наличие авторучек в кабинках для тайного голосования.

Секретарь УИК регистрирует членов УИК с правом совещательного голоса, наблюдателей, иных лиц, указанных в пункте 1 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ, присутствующих в помещении для голосования.

Секретарь УИК передает членам УИК, в обязанности которых входит выдача избирателям избирательных бюллетеней, список избирателей или отдельные книги списка избирателей, а также избирательные бюллетени по всем видам и уровням выборов по ведомости под подпись.

Председатель комиссии предъявляет к осмотру всем присутствующим пустые стационарные и переносные ящики для голосования и с помощью членов УИК с правом решающего голоса опечатывает их.

Председатель УИК организует работу по обработке бюллетеней досрочно проголосовавших избирателей:

- 1) сообщает число избирателей, проголосовавших досрочно, по соответствующим выборам;
- 2) проверяет наличие на конвертах двух подписей членов ТИК или УИК и соответствующей печати.

Обнаруживаются конверты, на которых отсутствуют указанные реквизиты. Каковы действия комиссии?

Пример 2. Председатель УИК приступает к вскрытию конвертов. В каждом конверте должно быть не более двух бюллетеней: один по одно-

мандатному избирательному округу и один – по единому избирательному округу по региональным выборам.

Из конверта извлечено более двух бюллетеней установленной формы для голосования по соответствующим выборам. Каковы действия комиссии?

Пример 3. В ходе голосования наблюдатель встал возле стационарного ящика для голосования и не желает садиться на место, отведенное для этого участковой комиссией. Председатель УИК пытается объяснить наблюдателю, что он мешает голосованию избирателей, нарушает тайну голосования, так как при опускании бюллетеня в ящик может видеть отметку избирателя.

Наблюдатель категорически возражает, возмущается. Председатель предупреждает его о том, что при таком поведении он может быть удален с избирательного участка.

Наблюдатель продолжает стоять на своем. Начинает громко возмущаться, мешать работе комиссии.

Каковы действия председателя УИК в данном случае? Есть ли различие в удалении наблюдателя, если он направлен на избирательный участок кандидатом, выдвинутым на федеральных или на региональных выборах?

Пример 4. Председатель УИК объявляет о том, что через 30 минут члены комиссии выезжают для проведения голосования вне помещения для голосования и предлагает членам участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателям самостоятельно определиться кто из них примет участие в этой процедуре, при этом предупреждает о количестве мест в транспорте, чтобы доставить их к месту проведения голосования вне помещения для голосования.

Кандидат, присутствующий на избирательном участке выражает намерение тоже присутствовать при проведении голосования вне помещения для голосования.

Председатель УИК объясняет ему положения законодательства, в соответствии с которым, наряду с членами УИК с правом решающего голоса, присутствовать при проведении голосования вне помещения для голосования могут члены УИК с правом совещательного голоса и наблюдатели.

Кандидат этим правом не наделен. Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав граждан, а равно возможность искажения волеизъявления избирателей.

Кандидат требует предоставить ему право наблюдать за голосованием вне помещения вместо наблюдателя и обеспечить ему место в машине, на которой выезжают члены УИК.

Каковы действия председателя УИК в данном случае?

2.8 Практическое занятие «Информирование избирателей и предвыборная агитация»

Цель: изучение таких стадий избирательного процесса, как информирование избирателей и предвыборная агитация.

Форма проведения: семинарское занятие.

Рекомендации по подготовке к занятию

Рассмотреть, что в российском законодательстве понимается под информированием избирателей и предвыборной агитацией. Выявить субъектов, вовлеченных в соответствующие отношения. Указать роль и место указанных стадий в избирательном процессе. Обозначить сроки проведения информирования избирателей и предвыборной агитации. Рассмотреть запреты и ограничения, связанные с предвыборной агитацией. Привести примеры нарушения законодательства по вопросам проведения предвыборной агитации.

Обсуждаемые вопросы

Вопросы организации и проведения голосования обсуждаются на примерах конкретных ситуаций. Некоторые ситуации описаны ниже.

Пример 1. В избирательную комиссию муниципального образования поступили жалобы от кандидатов А. и Е., в которых они указывают на нарушения порядка изготовления и распространения кандидатом С. агитационного печатного материала. В период избирательной кампании по выборам главы городского округа кандидат С. на основании договора разместил на рекламной конструкции, расположенной на въезде в город, баннер с надписями: «С Юбилеем, дорогая мама! Ты у меня одна такая! Любящий сын С.», с одной стороны, и «Всегда! С.» – с обратной. На баннере с каждой из сторон была размещена также фотография кандидата. Какая-либо иная информация на баннере отсутствовала. Считая, что данный баннер не является агитационным печатным материалом, кандидат С. произвел его оплату из личных средств. Заявители полагают, что с обеих сторон размещен агитационный материал, имеющий признаки предвыборной агитации, просят привлечь кандидата к административной ответственности по признакам административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.12 КоАП РФ, обратиться в правоохранительные

органы с просьбой пресечь распространение агитационного материала, рассмотреть вопрос об отмене регистрации кандидата.

Пример 2. На выборах депутатов Думы городского округа, назначенных на 4 марта 2012 года, зарегистрированный кандидат К. обратился в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата С. В обоснование своих требований К. указал, что кандидат С. нарушил принцип равенства кандидатов, разместив, минуя свой избирательный фонд, агитационный материал в виде 4 двухсторонних баннеров. В ходе судебного разбирательства было установлено, что баннеры с использованием агитационных материалов С., были им заказаны и оплачены из соответствующего избирательного фонда на предыдущих выборах, а именно на выборах депутатов Законодательного Собрания Свердловской области, состоявшихся 4 декабря 2011 года, при этом обязанность по демонтажу баннеров после окончания выборов на кандидата С. возложена не была. Доказательств того, что информация, размещённая на баннерах, направлена на то, чтобы побудить к голосованию за С. в качестве кандидата на текущих выборах, суду представлено не было.

Пример 3. Проанализируйте материал в газете. Определите, есть ли в материале признаки предвыборной агитации.

ОПРОС ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

Кто одержит победу на выборах главы района?

13 сентября состоятся выборы главы района. На вакантную должность претендуют 10 кандидатов. Кого-то из них избиратели хорошо знают, о ком-то наверняка услышали впервые. Многих интересует вопрос: кто же имеет наибольшие шансы одержать победу. Точный ответ мы узнаем только 14 сентября, а вот прогноз результатов выборов можем прочитать уже в этом номере газеты. При помощи специальных методик специалисты опросили часть жителей, проживающих в поселении района, обработали результаты и предоставили их.

Как писали классики, «статистика знает всё»: специалисты утверждают, что погрешность таких опросов не превышает 5%, были ли они точны, узнаем 13 сентября.

Первый вопрос, который задавали социологи, ставил своей целью выявить, собираются ли жители принять участие в выборах 13 сентября 2015 года?

«Если бы выборы главы района состоялись в ближайшее воскресенье, Вы бы приняли в них участие?» – так звучал один из вопросов, который задавали жителям Первомайского района.

ЯВКА НА ВЫБОРЫ!
47% опрошенных собираются прийти на избирательные участки
26% – «не придут»
27% – затруднились ответить

Как видно, около половины опрошенных собираются отдать свои голоса в пользу одного из кандидатов. Столь высокий уровень явки может быть связан с

ной основе с большим количеством кандидатов, несомненно, подогревают интерес избирателей.

КТО ИЗ КАНДИДАТОВ ЛИДИРУЕТ?

Второй вопрос ставил своей задачей выявить, как говорит социологи, электоральные предпочтения, а если говорить проще: сколько процентов голоса может набрать тот или иной кандидат.

Вопрос звучал следующим образом: *«Если бы выборы состоялись в это воскресенье, за кого из кандидатов на должность главы Первомайского района Вы бы отдали свой голос?»*

62% – Ирина Сибирг
9% – Сергей Лавский
8,5% – Владимир Вазков
11% – другие кандидаты

9,5% – затруднились с выбором кандидата

Примечание: распределение голосов считалось по той части респондентов, которые собираются прийти на избирательные участки.

ПОЧЕМУ СОБИРАЮТСЯ ГОЛОСОВАТЬ ИМЕННО ТАК?

И, наконец, третий вопрос: *«Почему Вы собираетесь отдать свой голос за кандидата на должность главы Первомайского района Ирину Сибирг?»* (открытый вопрос)

Среди мотивации голосовать за Ирину Сибирг респонденты назвали следующее: открытость кандидата, наличие чёткой программы, работа с населением, приложимость, местное, первомайское, происхождение, внимательность, работа «здесь и сейчас».

Примечание: число опрошенных (выборка): 400 человек; сроки проведения опроса: 15-25 августа 2015 года; статистическая погрешность – 5%; метод сбора информации: личное интервью по формализованной анкете; регион: Томская область, Первомайский район; заказчик: Сморгалов Анатолий Валентинович; исполнитель: ООО «Томь-Пресс»; публикация оплачена Сморгаловым Анатолием Валентиновичем. (17*)

2.9 Практическое занятие «Некоммерческие организации в Российской Федерации»

Цель: изучение правовых основ деятельности некоммерческих организаций как элементов гражданского общества.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Некоммерческие организации (НКО) – это общее понятие. Существуют разнообразные НКО, которые играют различную роль в обществе:

- Содействие реализации прав человека через оказание конкретных услуг населению в различных сферах.

- Просвещение общественности относительно способов влияния людей на принятие решений, затрагивающих их жизнь.

- Оказание услуг в сферах социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры и т.д.

- Содействие в установлении позитивных общественных связей между различными группами населения, государственными, муниципальными и общественными структурами.

- Вовлечение людей в самостоятельное решение своих проблем.

- Привлечение к обсуждению социально значимых идей самых широких слоев населения, донесение идей до различных общественных, государственных и коммерческих структур.

- Участие в совершенствовании законодательства и политики государственных и муниципальных органов.

- Стабилизация общества, ослабление социальной напряженности за счет налаживания партнерских отношений между государственными, предпринимательскими структурами, некоммерческими организациями, населением.

Деятельности НКО регулируются обширным множеством нормативных правовых актов, структурнообразующими из которых являются следующие:

- Конституцией Российской Федерации (ст. 30, право на объединения).

- Гражданским Кодексом Российской Федерации (ст. 50, 117–123).

- Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

- Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

- Федеральным законом от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

Кроме перечисленных, деятельность НКО регулирует целый ряд других нормативных актов, общее число которых превышает 800.

Рекомендации по подготовке к занятию

Рассмотреть виды некоммерческих организаций в Российской Федерации. Указать особенности их создания, государственной регистрации и деятельности. Выявить формы их участия в общественной жизни. Проанализировать результаты деятельности некоммерческих организаций. Сформулировать основные положения правового регулирования деятельности некоммерческих организаций.

Обсуждаемые вопросы

Значение некоммерческих организаций в развитии общества и гражданских инициатив.

Разновидности и демаркационные признаки некоммерческих организаций.

Особенности регистрации различных видов некоммерческих организаций.

Проблемы развития сектора некоммерческих организаций.

2.10 Практическое занятие «Идентификация норм права и их соотношение с текстами правовых актов»

Цель: выработка у студентов умений навыков по анализу текстов нормативных правовых актов.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Структура правовой нормы – ее внутренне строение, деление на составные элементы (части) и взаимосвязь этих частей между собой. Структура правовой нормы представлена тремя взаимосвязанными элементами: гипотеза, диспозиция, санкция. Логическая структура правовой нормы показывает взаимосвязь гипотезы, диспозиции и санкции и представляет собой формулу: «если – то – в противном случае». «Если» – это условие действия правила, закрепленного в норме права; «то» – само правило поведения; «в противном случае» – последствия реализации правила.

Гипотеза – часть правовой нормы, указывающая на условия, при наступлении (ненаступлении) которых реализуются закрепленное в норме правовое предписание. В гипотезе излагаются те фактические обстоя-

тельства, при наличии которых у лиц возникают, прекращаются или изменяются предусмотренные нормой юридические права и обязанности. Другими словами, это конкретная жизненная ситуация, из которой вытекает возможность, долженствование или запрещение совершения каких-либо действий или воздержание от какого-либо поведения.

Диспозиция – часть нормы права, непосредственно раскрывающая содержание правила поведения, формулирующая права и обязанности субъектов в процессе урегулированных данной нормой правоотношений. Таким образом, диспозиция указывает, во-первых, на кого рассчитано правило повеления, т.е. субъектов нормы права, во-вторых, что представляет само правило поведения.

Санкция – часть правовой нормы, определяющая, какие юридические последствия наступят в отношении субъекта, реализовавшего вариант поведения, предусмотренный диспозицией данной нормы. Как правило, под санкцией понимают меры негативного характера, применяемые от имени государства в отношении правонарушителей.

Содержание занятия

Выделить в тексте нормативного правового акта (фрагмента нормативного правового акта), выданного преподавателем, отдельные нормы права и их структурные элементы. Указать их виды (в соответствии с классификацией, рассмотренной в лекционной части курса). Привести примеры конкретных управленческих ситуаций, моделирующих отношения, регулируемые соответствующими нормами.

2.11 Практическое занятие «Систематизация нормативных актов: теоретический и практический аспекты»

Цель: формирование представления о структуре нормативного поля и его совершенствовании.

Форма проведения: семинарское занятие.

Теоретические основы

Система права – обусловленное объективными факторами внутреннее строение права, характеризующееся согласованностью, взаимообусловленностью и взаимодействием правовых норм, объединенных по соответствующим основаниям в обособленные группы (правовые общности).

В качестве основных структурных элементов в отечественной практике традиционно выделяют отрасли права, подотрасли права, институты и правовые нормы.

Отрасль права – наиболее крупная, обособленная совокупность правовых норм, регулирующих качественно однородные группы общественных отношений. Среди отраслей права выделяют основные и производные. К основным относятся те отрасли, предмет регулирования которых четко определен и ограничивается по существенным признакам от иных сфер жизнедеятельности общества. Основными отраслями являются конституционное право, гражданское право, уголовное право и административное право. К производным отраслям относятся те отрасли, предмет правового регулирования которых вычленяется из предмета регулирования основной отрасли.

Подотрасль права – обособленная в рамках отрасли совокупность юридических норм, регулирующих крупный, относительно самостоятельный блок общественных отношений, объединяемых по признаку видового сходства.

Институт права – сравнительно небольшая устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений, которые представляют лишь отдельную сторону предмета регулирования отрасли. Институты подразделяются на отраслевые и межотраслевые.

Систематизация законодательства – целенаправленная деятельность компетентных субъектов по упорядочению нормативных правовых актов в целях удобства пользования ими на практике, устранения возможных противоречий, неточностей, пробелов, и, таким образом, совершенствования системы законодательства в целом. Видами систематизации являются кодификация, инкорпорация, консолидация и учет.

Кодификация – целенаправленная деятельность компетентных государственных органов, предполагающая качественную переработку действующих формальных источников права путем вычленения и обобщения содержащихся в них положений и принципов, устранения повторов, противоречий, пробелов.

Инкorporация – систематизация законодательства путем объединения исходного нормативного материала в разного рода сборниках.

Консолидация – вид систематизации, в котором сочетаются характерные черты кодификации и инкорпорации. В результате консолидации создается новый источник права – консолидированный акт, что является признаком кодификации. Вместе с тем акты, объединяемые в рамках

консолидированного акта, не теряют индивидуальной юридической силы – признак инкорпорации.

Учет – простейшая форма систематизации, смысл которой заключается в упорядочении имеющейся информации и группировке систематизируемых материалов в специальные предметные блоки.

Рекомендации по подготовке к занятию

Рассмотреть отрасли российского права и способы систематизации нормативных правовых актов в каждой из них. Провести сравнительную оценку. Выявить наилучшую практику. Обосновать необходимость изменения способа систематизации актов в какой-либо отрасли. Предложить концепцию изменений.

2.12 Практическое занятие «Юрико-техническая подготовка проектов нормативных актов»

Цель: формирование навыков по подготовке проектов нормативных актов.

Форма проведения: семинарское занятие.

Рекомендации по подготовке к занятию

Выбрать область общественных отношений, которая, как правило, характеризуется слабым уровнем правового регулирования. Обозначить социальное противоречие, требующее правового оформления. Предложить концепцию нормативного акта, разработать его структуру и содержание. Оформить пакет сопроводительных документов. Оформить акт в соответствии с правилами юридической техники (использовать Методические рекомендации по юрико-техническому оформлению законопроектов, подготовленные Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Письмо от 18.11.2003 № вн2-18/490).

Обсуждаемые вопросы

Правила структурирования нормативного правового акта.

Особенности оформления сносок, ссылок, примечаний.

Оформление изменений в нормативные правовые акты, признание их утратившими силу.

2.13 Практическое занятие «Методы, приемы и практика толкования правовых актов»

Цель: формирование навыков по толкованию правовых норм.

Теоретические основы

Толкование – процесс, направленный на установление точного смысла предписаний правовых норм и доведение необходимой информации до сведения заинтересованных лиц. Выделяют грамматическое, логическое, систематическое и историко-политическое толкование.

Грамматическое толкование начинается с осмысления словарного выражения текста соответствующей нормы. При логическом толковании анализируются не отдельные слова и выражения, а смысловые понятия, которые они отражают. Систематическое толкование способствует выяснению правовых связей между структурными элементами интерпретируемой нормы. При историко-политическом толковании исследуются состояние общественных отношений во время издания нормативного акта, цели, которые преследовались при издании акта, юридическая практика применения соответствующего правового акта.

Содержание занятия

На основе представленного текста нормативного правового акта дать грамматическое, логическое, систематическое и историко-политическое толкование. Для оптимизации деятельности использовать справочно-правовую систему. Результат оформить в виде официального разъяснения содержания соответствующего текста.

3 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

3.1 Общие положения

Целями самостоятельной работы являются систематизация, расширение и закрепление теоретических знаний в области различных аспектов теории, методологии и нормативных правовых механизмов государственного и муниципального управления.

Самостоятельная работа студента по дисциплине «Теория, методология и нормативно-правовые механизмы государственного и муниципального управления» включает следующие виды деятельности:

- 1) проработка лекционного материала;
- 2) подготовка к практическим занятиям;
- 3) выполнение индивидуальных работ;
- 4) подготовка к экзамену.

В ходе самостоятельной работы студент, ориентируясь на изложенные рекомендации, планирует свое время и перечень необходимых работ в зависимости от индивидуальных психофизических особенностей. Формат самостоятельной работы студентов может отличаться в зависимости от формы обучения и объема аудиторной работы.

3.2 Проработка лекционного материала и подготовка к практическим занятиям

Для качественного усвоения учебного материала целесообразно осуществлять проработку лекционного материала, которая направлена как на систематизацию имеющегося материала, так и на подготовку к освоению практических аспектов, связанных с содержанием дисциплины.

Проработка лекционного материала включает деятельность, связанную с изучением рекомендуемых преподавателем источников, в которых отражены основные моменты, затрагиваемые в ходе лекций. Кроме того, важное место отведено работе с собственноручно составленным конспектом лекций. При конспектировании во время лекции помните, что не следует записывать все, что говорит и/или демонстрирует лектор: старайтесь выявить главное и записать только это. Цель конспекта – формирование целостного логически выстроенного взгляда на круг вопросов, затрагиваемых в ходе изучения соответствующей темы, а не механическая фиксация текстовой и графической информации.

Во внеаудиторное время проработка лекционного материала может быть выстроена в двух основных форматах:

а) отработка прослушанной лекции (прочтение конспекта и рекомендованных преподавателем источников с сопоставлением записей) и восполнение пробелов, если они имелись (например, если студент не понял чего-то, не успел записать);

б) прочтение перед каждой последующей лекцией предыдущей, дабы не тратилось много времени на восстановление контекста изучения дисциплины при продолжающейся или связанной теме.

В ходе проработки лекционного материала обращайте внимание на контрольные вопросы, которые, как правило, имеются в конце каждой темы учебника (учебного пособия). Отвечая на них, можно сделать вывод о степени понимания материала. Если ответы на какие-то вопросы вызвали затруднения, то следует предпринять еще одну попытку изучения отдельных вопросов.

При подготовке к практическому занятию необходимо заранее изучить методические рекомендации по его проведению, обратить внимание на цель, формат и содержание занятия. Если какие-то моменты вызвали дополнительные вопросы, целесообразно обратиться к содержанию лекционного материала, рекомендациям преподавателя по изучению теоретической части курса (рекомендуемым источникам) или за личной консультацией. В ходе подготовки к практическим занятиям может потребоваться обращение к различным источникам. Проявляйте инициативу и самостоятельность в данном вопросе. При этом следует пользоваться только авторитетными изданиями, как печатными, так и электронными.

3.3 Индивидуальное задание «Разработка обращения гражданина в органы государственной власти / органы местного самоуправления»

Цель: получение навыков толкования норм права применительно к конкретной ситуации в рамках составления обращения.

Индивидуальная работа должны включать титульный лист, содержание, основную часть (в соответствии с планом выполнения работы), список используемых источников, приложения.

План работы:

1. Изучить социальное противоречие, являющееся основанием для обращения гражданина в орган государственной власти / орган местного самоуправления.

2. Изучить нормативную правовую базу, регулирующую соответствующую область общественных отношений.
3. Сделать квалификацию изучаемого случая.
4. Составить обращение.

При составлении обращения необходимо учесть требования Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «Об обращениях граждан Российской Федерации».

3.4 Подготовка к экзамену

Подготовка к экзамену осуществляется во время сессии и включает в себя изучение теоретического материала и выполнение практических заданий. Экзаменационный билет содержит теоретические вопросы и практическую задачу, направленную на определение умений применить знания на конкретном примере.

4 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ

Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е.В. Охотский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 367 с. (<https://biblio-online.ru>)

Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е.В. Охотский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 299 с. (<https://biblio-online.ru>)

Комаров, С.А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры / С.А. Комаров. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. — 506 с. (<https://biblio-online.ru>)