

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ  
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

КАФЕДРА АВТОМАТИЗАЦИИ ОБРАБОТКИ ИНФОРМАЦИИ (АОИ)

А. А. Сидоров, Д. В. Сапрон

---

**ВВЕДЕНИЕ В ОСНОВЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

---

Учебное пособие

Томск  
2018

УДК 352(075.8)  
ББК 67.401(2Рос)я73  
С 347

**Рецензенты:**

**Н. С. Хохлова**, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры  
государственного и муниципального управления  
Байкальского государственного университета (г. Иркутск);

**В. В. Азарова**, канд. экон. наук, доцент кафедры экономики,  
управления и предпринимательского права  
Мурманского арктического государственного университета

**Сидоров А. А., Сапрон Д. В.**

С 347 Введение в основы профессиональной деятельности: государственное и муниципальное управление : учебное пособие / А. А. Сидоров, Д. В. Сапрон. – Томск : Эль Контент, 2018. – 138 с.

ISBN 978-5-4332-0270-2

Рассмотрены вопросы, связанные с определением границ будущей профессиональной деятельности бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление». Уделено внимание базовым элементам системы государственного и муниципального управления, показана взаимосвязь разных уровней управления. Отдельные главы посвящены определению современного контекста развития сферы публичного управления. Кроме того, освещены некоторые вопросы организации системы образования, призванные сориентировать студента в соответствующей среде.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление».

ISBN 978-5-4332-0270-2

© Сидоров А. А.,  
Сапрон Д. В., 2018

© Оформление.

ООО «Эль Контент», 2018

## Оглавление

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Система образования и образовательный процесс .....</b>	<b>7</b>
1.1 Нормативные правовые основы системы образования.....	7
1.2 Виды и уровни образования.....	12
1.3 Правовое регулирование высшего образования.....	18
1.4 Организация учебного процесса и научно-исследовательской деятельности в вузе.....	20
1.5 Организационные основы высшего учебного заведения.....	27
<b>2 Образовательное направление подготовки «Государственное и муниципальное управление» .....</b>	<b>31</b>
2.1 Подготовка партийных и управленческих кадров в СССР .....	31
2.2 Эволюция образовательного направления «Государственное и муниципальное управление».....	33
<b>3 Государство и государственное управление .....</b>	<b>37</b>
3.1 Понятие и признаки государства.....	37
3.2 Классификация государств .....	40
3.3 Государственное управление: понятие, функции и методы.....	50
<b>4 Россия в мировом социально-экономическом и политическом пространстве .....</b>	<b>55</b>
4.1 Роль и место России на карте мира .....	55
4.2 Мировые социально-экономические рейтинги.....	63
<b>5 Конституционные, организационно-правовые и территориальные основы государственного и муниципального управления в Российской Федерации .....</b>	<b>68</b>
5.1 Государственный аппарат и государственные органы .....	68
5.2 Государственная символика Российской Федерации .....	71
5.3 Федеративные отношения и административно-территориальное устройство .....	76
5.4 Органы государственной власти: федеральный уровень.....	80
5.5 Органы государственной власти: региональный уровень .....	86
5.6 Организационные основы местного самоуправления.....	90

<b>6 Государственная и муниципальная служба .....</b>	<b>100</b>
6.1 Понятие и нормативное правовое регулирование государственной и муниципальной службы .....	100
6.2 Система государственной службы. Основные принципы государственной и муниципальной службы .....	102
6.3 Поступление на государственную службу .....	113
6.4 Прохождение государственной службы .....	116
6.5 Уход с государственной службы .....	120
6.6 Особенности муниципальной службы .....	122
<b>Заключение .....</b>	<b>124</b>
<b>Литература .....</b>	<b>125</b>
<b>Глоссарий .....</b>	<b>133</b>

---

## Введение

---

Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление» является относительно новым. Оно появилось практически одновременно со становлением новой российской государственности и ориентировано на подготовку специалистов, осуществляющих на профессиональной основе функции по обеспечению функционирования и развития органов публичного управления и иных элементов, вплетенных в систему государственного и муниципального управления.

Очевидно, что качество управления определяется в числе прочих факторов и качеством человеческого капитала, обеспечивающего реализацию тех или иных функций. Не является исключением в этом отношении и сфера государственного и муниципального управления. Подготовка специалистов в данной области управления предполагает освоение достаточно обширного и разнообразного перечня дисциплин. Вместе с тем отправной точкой образовательного процесса можно считать курс, ориентированный на формирование целостного представления о будущей профессиональной деятельности и имеющий в качестве базовой цели формирование у студентов мотивации овладения необходимыми компетенциями.

В рамках учебного пособия дается характеристика современного состояния сферы публичного управления, ее организационных и технологических аспектах. Отмечается, что в рамках системы государственного и муниципального управления, несмотря на внешнюю стабильность, перманентно происходит большое количество разновекторных изменений, оказывающих влияние на содержание управленческих процессов.

Стоит отметить междисциплинарный характер учебного курса, который синтезируется посредством сложного конгломерирования отдельных разделов обществоведческих дисциплин: права, политологии, истории, экономики и т. п. Освоение материала не требует какой-либо специальной подготовки, однако предполагает наличие заинтересованности в изучении соответствующих вопросов и продуктивной самостоятельной работы, почвой для которой является предлагаемое содержание.

## Соглашения, принятые в учебном пособии

Для улучшения восприятия материала в данном учебном пособии используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



.....  
*Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.*  
 .....



.....  
 Эта пиктограмма означает «Внимание!». Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.  
 .....



.....  
**Контрольные вопросы по главе**  
 .....

---

# 1 Система образования и образовательный процесс

---

## 1.1 Нормативные правовые основы системы образования

Правовой основой развития системы образования в Российской Федерации является ст. 26 Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций (ООН) 10 декабря 1948 г., в которой говорится следующее: «Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого» [1].

В 1989 г. ООН была принята Конвенция о правах ребенка [2], в которой имеются статьи о праве ребенка на образование соответствующего уровня и содержания, в том числе на получение бесплатного и обязательного образования (ст. 28–29). В отличие от Декларации, носящей рекомендательный характер, Конвенция является соглашением, имеющим обязательную силу для присоединившихся государств.



.....  
В Российской Федерации высшим нормативным правовым актом является общенациональная Конституция, принятая 12 декабря 1993 г., где право на образование закреплено в ст. 43 [3]:

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.
- .....

Целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования.

Основными задачами правового регулирования отношений в сфере образования являются следующие положения:

- обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;
- создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;
- создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования;
- определение правового положения участников отношений в сфере образования;
- создание условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В 2012 г. был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», включающий пятнадцать разделов [4]:

1. Общие положения.
2. Система образования.
3. Лица, осуществляющие образовательную деятельность.
4. Обучающиеся и их родители (законные представители).
5. Педагогические, руководящие и иные работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность.
6. Основания возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений.



7. Общее образование.
8. Профессиональное образование.
9. Профессиональное обучение.
10. Дополнительное образование.
11. Особенности реализации некоторых видов образовательных программ и получения образования отдельными категориями обучающихся.
12. Управление системой образования. Государственная регламентация образовательной деятельности.
13. Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования.
14. Международное сотрудничество в сфере образования.
15. Заключительные положения.

Данный закон представляет комплексный базовый акт, регламентирующий как общие положения, так и включающий нормы, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования. Он заменяет целый ряд законодательных актов – Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-I «Об образовании» [5], Федеральный закон Российской Федерации от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [6]. Действующий Федеральный закон [4] по большей части вступил в силу с 1 сентября 2013 г. Объектом регулирования являются правовые, организационные и экономические основы образования, основные принципы государственной политики в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.



.....

*В соответствии с этим законом **образование** есть единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов [4].*

.....

Субъекты Российской Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать законы и иные нормативные акты в области образования, не противоречащие федеральной нормативной правовой базе и ратифицированным нормам международного права.

На основании Конституции Российской Федерации [3] органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования, устанавливают федеральные государственные образовательные стандарты и требования. Стандартом закрепляется совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки.

Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования обеспечивают реализацию следующих принципов:

- единство образовательного пространства Российской Федерации;
- преемственность основных образовательных программ;
- вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования, возможность формирования образовательных программ различного уровня сложности и направленности с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся;
- государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения.

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к следующим аспектам:

- структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему;
- условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям;
- результатам освоения основных образовательных программ.

Федеральными государственными образовательными стандартами устанавливаются сроки получения общего образования и профессионального обра-

зования с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий обучающихся.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к основным образовательным программам относятся следующие виды (рис. 1.1, табл. 1.1) [4]:

- основные общеобразовательные программы (образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования);
- основные профессиональные образовательные программы (образовательные программы среднего профессионального образования – подготовки квалифицированных рабочих (служащих), специалистов среднего звена; образовательные программы высшего образования – бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров);
- основные программы профессионального обучения (профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по профессиям рабочих, должностям служащих).



Рис. 1.1 – Виды основных образовательных программ

Таблица 1.1 – Виды основных образовательных программ

<b>Основные образовательные программы</b>			
<b>Основные общеобразовательные программы</b>	<b>Основные профессиональные образовательные программы</b>		<b>Основные программы профессионального обучения</b>
Дошкольное образование; начальное общее образование; основное общее образование; среднее общее образование	<b>Среднее профобразование</b>	<b>Высшее образование</b>	Профессиональная подготовка по профессиям рабочих, должностям служащих; переподготовка рабочих, служащих; программы повышения квалификации рабочих, служащих
	Подготовка квалифицированных рабочих, служащих; подготовка специалистов среднего звена	Бакалавриат; специалитет; магистратура; подготовка научно-педагогических кадров	

С учетом требований практики и рынка труда, а также изменения уровней образования действующий закон об образовании систематизирует и расширяет видовое разнообразие образовательных программ, в целях обеспечения более гибкого реагирования системы образования на запросы общества и рынка труда [7].

## 1.2 Виды и уровни образования

В соответствии Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образование подразделяется на следующие виды [4]:

- общее образование – вид образования, который направлен на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования;
- профессиональное образование – вид образования, который направлен на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессии или специальности;

- профессиональное обучение – вид образования, который направлен на приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование компетенций, необходимых для выполнения определенных трудовых, служебных функций (определенных видов трудовой, служебной деятельности, профессий);
- дополнительное образование – вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования.

Общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням.



.....  
*Уровень образования – это завершённый цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований.*  
 .....

В Российской Федерации устанавливаются следующие уровни образования:

а) *общее образование:*

- дошкольное образование;
- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование;

б) *профессиональное образование:*

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат, специалитет;
- высшее образование – магистратура;
- высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации;

в) *дополнительное образование* включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

## Общее образование

Общее образование является обязательным видом образования. Родители (законные представители) несовершеннолетних обязаны обеспечить получение детьми общего образования. Новеллой Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» является включение дошкольного образования в круг уровней образования: дошкольное образование является одним из уровней общего образования (ч. 4 ст. 10); образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования являются преемственными (ч. 1 ст. 63). Разумеется, это в большей степени декларация, поскольку освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся.

Начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования. Обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования. Требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста 18 лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее.

Применительно к сфере общего образования п. 4 ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает только два типа организаций [4]:

- дошкольная образовательная организация (дошкольное образование, присмотр и уход за детьми);
- общеобразовательная организация (начальное общее, основное общее и (или) среднее общее образование).



Дошкольное образование направлено на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста.

Начальное общее образование направлено на формирование личности обучающегося, развитие его индивидуальных способностей, умений в учебной деятельности: овладение чтением, письмом,

счетом, простейшими навыками самоконтроля, культурой поведения и речи, основами личной гигиены и здорового образа жизни.

Основное общее образование направлено на становление и формирование нравственных убеждений, эстетического вкуса и здорового образа жизни, высокой культуры межличностного и межэтнического общения, овладение основами наук, государственным языком Российской Федерации, навыками умственного и физического труда, развитие склонностей, интересов, способности к социальному самоопределению.

Среднее общее образование направлено на дальнейшее становление и формирование личности обучающегося, развитие интереса к познанию и творческих способностей обучающегося, формирование навыков самостоятельной учебной деятельности на основе индивидуализации и профессиональной ориентации содержания среднего общего образования, подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору, продолжению образования и началу профессиональной деятельности.

.....

## Профессиональное образование

Профессиональное образование подразделяется на среднее профессионально и высшее. Профессиональному образованию посвящена гл. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

.....



Среднее профессиональное образование направлено на решение задач интеллектуального, культурного и профессионального развития человека и имеет целью подготовку квалифицированных рабочих или служащих и специалистов среднего звена по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, а также удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования.

.....

К освоению образовательных программ среднего профессионального образования допускаются лица, имеющие образование не ниже основного общего

или среднего общего образования. Среднее профессиональное образование получают в специальных учебных заведениях:

- техникум (училище) – среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базовой подготовки;
- колледж – среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базовой и углубленной подготовки.



.....

Высшее образование имеет целью обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации.

.....

К освоению программ бакалавриата или программ специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее образование. К освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня.

К освоению программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки допускаются лица, имеющие образование не ниже высшего образования (специалитет или магистратура). К освоению программ ординатуры допускаются лица, имеющие высшее медицинское образование и (или) высшее фармацевтическое образование. К освоению программ ассистентуры-стажировки допускаются лица, имеющие высшее образование в области искусств.

Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам высшего образования, осуществляется в очной, очно-заочной или заочной формах. Формы обучения определяются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами и образовательными стандартами, утвержденными образовательными организациями высшего образования.



## Профессиональное обучение



Профессиональное обучение направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции, в том числе для работы с конкретным оборудованием, технологиями и иными профессиональными средствами. Получение лицами, прошедшими данный вид обучения, квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего не меняет уровень образования.

Под профессиональным обучением по *программам профессиональной подготовки* по профессиям рабочих и должностям служащих понимается профессиональное обучение лиц, ранее не имевших профессии рабочего или должности служащего.

Под профессиональным обучением по *программам переподготовки* рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего (профессии рабочих) или должность служащего (должности служащих), в целях получения новой профессии рабочего или новой должности служащего с учетом потребностей производства, вида профессиональной деятельности.

Под профессиональным обучением по *программам повышения квалификации* рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего (профессии рабочих) или должность служащего (должности служащих), в целях последовательного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков по имеющейся профессии рабочего или имеющейся должности служащего без повышения образовательного уровня.

## Дополнительное образование



Дополнительное образование детей и взрослых направлено на выполнение следующих задач:

- формирование и развитие творческих способностей детей и взрослых, удовлетворение их индивидуальных потребностей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании;

- формирование культуры здорового и безопасного образа жизни, укрепление здоровья;
- организация свободного времени.

.....

Дополнительное образование включает в себя дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование. Дополнительное образование детей обеспечивает их адаптацию к жизни в обществе, профессиональную ориентацию, а также выявление и поддержку детей, проявивших выдающиеся способности.

Дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ. К освоению дополнительных профессиональных программ допускаются лица, имеющие или получающие среднее профессиональное или высшее образование.

Обучение по дополнительным профессиональным программам осуществляется как одновременно и непрерывно, так и поэтапно. Дополнительная профессиональная образовательная программа может реализовываться полностью или частично в форме стажировки. Освоение дополнительных профессиональных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся. Лицам, успешно освоившим программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются удостоверение о повышении квалификации или диплом о профессиональной переподготовке.

### **1.3 Правовое регулирование высшего образования**

Как уже отмечалось ранее, вступивший в силу Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отменил целый ряд документов (по подсчетам аналитиков, более 100 нормативных актов РСФСР и Российской Федерации), в том числе и Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» содержит нормы, закрепляющие процесс управления системой образования, государственной регламентации образовательной деятельности. Управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер. Государственная регламентация образова-

тельной деятельности направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований.



.....  
 Государственная регламентация образовательной деятельности включает в себя следующие процедуры:

- лицензирование образовательной деятельности;
  - государственную аккредитацию образовательной деятельности;
  - государственный контроль (надзор) в сфере образования.
- .....

Лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, производит Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Требования, предъявляемые к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности, установлены вышеуказанным федеральным законом и Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» [8]. Лицензия на осуществление образовательной деятельности имеет приложение, являющееся ее неотъемлемой частью. В приложении к лицензии указываются сведения о виде образования и об уровне образования, а также адреса мест осуществления образовательной деятельности.

Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности, осуществляемой организацией. Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по результатам аккредитационной экспертизы, которая основана на принципах объективности ее проведения и ответственности экспертов за качество ее проведения. Предметом аккредитационной экспертизы является определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации федеральным государственным образовательным стандартам. Нормы, устанавливаемые Положением о государственной аккредитации организации, указаны в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций.

#### **1.4 Организация учебного процесса и научно-исследовательской деятельности в вузе**

Учебный процесс в вузе значительно отличается от обучения в школе. Место традиционного урока занимают самые разные формы и методы обучения. Так, наиболее приближенными к уроку можно назвать лекцию и практические занятия. На лекциях студенты получают теоретические знания, а на практиках учатся применять их в жизни. Правда, в современной ситуации, когда Всемирная паутина позволяет получить практически любую информацию, лекции приобретают не познавательную, а скорее мотивационную и даже воспитательную функции, являясь тем самым одним из методов учебно-воспитательного процесса в вузе. Практические занятия предполагают решение конкретных задач, анализ материала, выполнение графических работ и т. п.

Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закреплены несколько форм получения образования. Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей и возможностей личности осуществляется в очной, очно-заочной или заочной формах.

##### **Очная форма обучения**

Обучение на дневной (очной) форме – это классический способ подготовки специалистов, основанный на получении знаний посредством личного общения с преподавателями на лекциях и практических занятиях. Очная форма обучения предполагает системную учебную программу, при которой студенты регулярно посещают занятия 5–6 дней в неделю. Время посещения занятий во многом зависит от загрузки аудиторного фонда и профессорско-преподавательского состава. Программа очного обучения предполагает большой объем теоретического материала, лекций и семинаров, контрольных, лабораторных и практических работ. В учебных планах всех специальностей/направлений для студентов очной формы обучения предусмотрено время на самостоятельную работу.

## **Очно-заочная форма обучения**

Занятия по этой форме проходят, как правило, в вечернее время либо в выходные дни. Обычно предполагается, что таким образом студенты смогут благополучно совмещать трудовую деятельность и получение знаний и навыков в рамках программы высшего образования. Занятия по очно-заочной форме обычно проводятся в виде систематических аудиторных занятий (проводятся семинары, практические и лабораторные занятия, начитываются лекции) на протяжении всего учебного года с последующей сдачей зачетной и экзаменационной сессии.

## **Заочная форма обучения**

Заочная форма обучения предполагает достаточно большую степень самообучения в сочетании с элементами очной формы. Учебный процесс по заочной форме обучения предусматривает небольшое количество аудиторных часов. Основная доля материала изучается студентами самостоятельно, а затем учебное заведение проводит контроль знаний в виде контрольных работ и сессии.

Отдельным пунктом следует выделить *заочную форму обучения с использованием информационных технологий* – дистанционное обучение. Такая форма организации учебного процесса предполагает использование компьютера с выходом в сеть Интернет. Дистанционное обучение предполагает доставку студентам изучаемого материала и их удаленное общение с преподавателями с помощью сервисов сети Интернет: специализированных систем дистанционного обучения, электронной почты, чатов, видеоконференций, онлайн-лекций и прочее.

Аттестационные мероприятия проводятся обычно также дистанционно. Процесс организован таким образом, что проверяется именно знание учащегося, а не его умение пользоваться интернет-поисковиком (например, при запуске онлайн-теста доступ к другим сервисам Интернета блокируется). В некоторых вузах при дистанционной форме обучения экзамены проводятся очно, т. е. при личном присутствии обучаемого, но чаще всего используется смешанный стиль.

Специфические особенности учебного процесса в высшем учебном заведении позволяют выделить следующие группы его принципов [9]:

- ориентированность высшего образования на развитие личности будущего специалиста;

- соответствие содержания вузовского образования современным и прогнозируемым тенденциям развития науки (техники) и производства (технологий);
- оптимальное сочетание общих, групповых и индивидуальных форм организации учебного процесса в вузе;
- рациональное применение современных методов и средств обучения;
- соответствие результатов подготовки специалистов требованиям, которые предъявляются конкретной сферой их профессиональной деятельности, обеспечение их конкурентоспособности.

Основное содержание деятельности вузовского преподавателя состоит в выполнении следующих функций: обучающей, воспитательской, развивающей, организаторской, исследовательской, психологической подготовки. Требование психологизации образовательного процесса становится особенно важным в современных условиях. В программах обучения и воспитания учащихся (студентов) акцент делается на развитие мыслительных качеств (психолого-педагогическая задача), которые позволят обучаемому получать знания и умения [9].

Формирование умений и навыков – специальная педагогическая задача. Применение знаний, умений и навыков – важнейшее условие подготовки учащихся к жизни, путь установления связи теории с практикой в учебно-воспитательной работе. Их применение стимулирует учебную деятельность, вызывает уверенность учащихся в своих силах. Знания становятся средством воздействия на предметы и явления действительности, а умения и навыки – орудием практической деятельности только в процессе их применения. Важнейшая функция применения – получение с его помощью новых знаний, т. е. превращение их в инструмент познания [10].

Неотъемлемой частью процесса обучения является педагогическое общение.



.....

***Педагогическое общение** – совокупность средств и методов, обеспечивающих реализацию целей и задач воспитания и обучения и определяющих характер взаимодействия педагога и учащихся [11].*

*Под **методом обучения** можно понимать упорядоченный способ организации совместной деятельности субъектов образовательного процесса, направленный на усвоение содержания обра-*

зования, общее и профессиональное развитие личности будущего специалиста.

.....

Среди многочисленных форм учебной работы в вузе важнейшая роль отводится лекции, которая одновременно является самым сложным видом работы и поэтому обычно поручается наиболее квалифицированным и опытным преподавателям. Слово «лекция» происходит от латинского *lection* – чтение. Лекция появилась в Древней Греции, получила свое дальнейшее развитие в Древнем Риме и в средние века. Вузовская лекция – главное звено дидактического цикла обучения. Ее цель – формирование ориентировочной основы для последующего усвоения студентами учебного материала [12].



.....

Лекции составляют основу теоретического обучения и дают систематизированную основу научных знаний по дисциплине, раскрывают состояние и перспективы развития соответствующей сферы, концентрируют внимание обучающихся на наиболее сложных и узловых вопросах, стимулируют их активную познавательную деятельность и способствуют формированию творческого мышления.

.....

Лекции в значительной мере определяют содержание других видов занятий, последовательность их проведения, развитие творческих навыков и самостоятельную работу обучающихся над учебной дисциплиной. Ведущим методом в лекции выступает устное изложение учебного материала (лекционный метод), зачастую сопровождающееся демонстрацией презентаций с использованием электронно-вычислительной техники, схем, плакатов.

Как вид учебных занятий лекция организует мыслительную деятельность обучающихся над конкретной проблемой в одной аудитории, под руководством одного преподавателя и при использовании общих для всех обучающихся учебных и наглядных средств. Это требует от лектора – руководителя занятий – хороших организаторских способностей, знания психологии восприятия лекции, умения управлять вниманием, учебной работой большой массы людей, использовать средства активизации творческого мышления обучающихся [13].



.....

Лекция закладывает основы научных знаний в обобщенной форме, а практические занятия направлены на расширение и детализацию этих знаний, на выработку и закрепление навыков профес-

сиональной деятельности. Подготовка к практическим занятиям не может ограничиться слушанием лекций, а предполагает предварительную самостоятельную работу студентов в соответствии с методическими разработками по каждой запланированной теме.

.....

Слово «семинар» происходит от латинского *seminarium* – рассадник, связано с функциями «посева» знаний, передаваемых от учителя к ученикам и «прорастающих» в сознании учеников, способных к самостоятельным суждениям, к воспроизведению и углублению полученных знаний. В современной высшей школе семинар является одним из основных видов практических занятий по гуманитарным и техническим наукам. Он представляет собой средство развития у студентов культуры научного мышления. Семинар предназначен для углубленного изучения дисциплины, овладения методологией научного познания [12].

Семинары обычно проводятся по наиболее сложным вопросам (темам, разделам) учебной программы для того, чтобы углубленно изучить учебную дисциплину, привить обучающимся навыки самостоятельного поиска и анализа учебной информации, сформировать и развить у них научное мышление, умение активно участвовать в творческой дискуссии, делать правильные выводы, аргументированно излагать и отстаивать свое мнение. Семинар – важное звено в общей системе теоретического обучения. Кроме того, семинары служат средством контроля самостоятельной работы обучающихся [13].

Можно выделить следующие виды семинаров [12]:

- *Междисциплинарные.* На занятия выносятся тема, которую необходимо рассмотреть в различных аспектах: политическом, экономическом, научно-техническом, юридическом, нравственном и психологическом. Метод междисциплинарного семинара позволяет расширить кругозор студентов, приучает к комплексной оценке проблем, видеть межпредметные связи.
- *Проблемные.* Во время семинара в условиях групповой дискуссии проводится обсуждение проблем. Метод проблемного семинара позволяет выявить уровень знаний студентов в данной области и сформировать стойкий интерес к изучаемому разделу учебного курса.
- *Тематические.* Этот вид семинара готовится и проводится с целью акцентирования внимания студентов на какой-либо актуальной теме или на наиболее важных и существенных ее аспектах. Тематический



семинар углубляет знания студентов, ориентирует их на активный поиск путей и способов решения затрагиваемой проблемы.

- *Ориентационные.* Предметом этих семинаров становятся новые аспекты известных тем или способов решения уже поставленных и изученных проблем, опубликованные официально материалы, указы, директивы и т. п. Метод ориентированных семинаров помогает подготовить к активному и продуктивному изучению нового материала, аспекта или проблемы.
- *Системные.* Проводятся для более глубокого знакомства с разными проблемами, к которым имеет прямое или косвенное отношение изучаемая тема. Метод системных семинаров раздвигает границы знаний студентов, не позволяет замкнуться в узком кругу темы или учебного курса, помогает обнаружить причинно-следственные связи явлений, вызывает интерес к изучению различных сторон общественно-экономической жизни.
- *Спецсеминары.* Предполагают овладение специальными средствами профессиональной деятельности в выбранной для специализации области науки или практики.

В общем виде процесс проведения семинарского занятия состоит из трех частей: вводная часть (сообщение темы и целей занятия), основная часть и заключительная часть (обобщение и систематизация полученных результатов).

*Лабораторные занятия* – это одна из разновидностей практического занятия, являющаяся эффективной формой учебных занятий в вузе. Лабораторные работы интегрируют теоретико-методологические знания и практические умения и навыки студентов в едином процессе деятельности учебно-исследовательского характера.

Лабораторные работы имеют ярко выраженную специфику в зависимости от учебной дисциплины, углубляют и закрепляют теоретические знания. На этих занятиях студенты осваивают конкретные методы изучения дисциплины, обучаются экспериментальным способам анализа действительности, умению работать с данными и современным средствами их обработки. Именно лабораторные занятия дают наглядное представление об изучаемых явлениях и процессах; на них студенты осваивают постановку и ведение эксперимента, учатся умению наблюдать, оценивать полученные результаты, делать выводы и обобщения. Следовательно, ведущей целью лабораторных работ является овладение

техникой эксперимента, умение решать практические задачи путем постановки опыта.

Порядок проведения лабораторного занятия представляется следующим [14]:

1. Вводная часть:
  - а) контроль готовности студента и исправности оборудования;
  - б) вводный инструктаж (знакомство с содержанием предстоящей работы, предупреждение о возможных ошибках).
2. Основная часть:
  - а) проведение студентом лабораторной работы;
  - б) перманентный инструктаж преподавателем (разъяснение исполнительных действий при необходимости).
3. Заключительная часть:
  - а) оформление отчета о выполнении задания;
  - б) заключительный инструктаж (подведения итогов, разбор ошибок, объявление результатов).

Для всех лабораторных работ, которые выполняют студенты, на ведущей кафедре составляются методические указания, содержащие описание работы, порядок ее выполнения и форму отчета.

Формой осуществления и развития науки является научное исследование, т. е. изучение с помощью научных методов явлений и процессов, анализ влияния на них различных факторов, а также изучение взаимодействия между явлениями с целью получить убедительно доказанные и полезные для науки и практики решения с максимальным эффектом.

*Научно-исследовательская работа студентов (НИРС)* является одним из важнейших средств повышения качества подготовки специалистов с высшим образованием, способных применять на практике полученные знания, умения и навыки. Привлечение к научно-исследовательской работе студентов позволяет использовать их творческий и интеллектуальный потенциал для решения актуальных задач современной науки.

Научно-исследовательская работа студентов реализует ряд задач:

- овладение студентами методами научного познания, углубленное и творческое усвоение учебного материала;
- обучение методике и средствам самостоятельного решения научных и технических задач и навыкам работы в научных коллективах; ознакомление с методами организации их работы;

- развитие у студентов способности грамотного оформления и представления научных результатов.



.....

Научно-исследовательская работа студентов является продолжением и углублением учебного процесса и организуется непосредственно на кафедрах. Руководство научно-исследовательской работой студентов осуществляет профессорско-преподавательский состав вуза. Могут привлекаться к руководству НИРС также сотрудники научно-исследовательских учреждений и аспиранты.

.....

Участвующими в научно-исследовательской работе считаются студенты, выполняющие элементы самостоятельной научной работы в области общественных, гуманитарных, естественных и технических наук. Научно-исследовательская работа студентов завершается обязательным представлением отчета в регламентированном виде.

## 1.5 Организационные основы высшего учебного заведения

Управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. Об этом говорится в ст. 26 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Также устанавливается, что единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации.

В образовательной организации высшего образования формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание работников и обучающихся; ученый совет. Также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации. Статьей 27 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепляется возможность образовательной организации самостоятельно формировать свою структуру.

Общее руководство университетом осуществляет выборный представительный орган – ученый совет. В состав ученого совета обычно входят ректор, который является председателем ученого совета; проректоры; по решению уче-

ного совета – директора институтов, деканы факультетов; а также выборные члены из числа преподавателей, сотрудников и студентов, выдвинутые на собраниях соответствующих структурных подразделений. Полномочия ученого совета регламентируются уставом образовательного учреждения, как и участие обучающихся. Непосредственное управление деятельностью университета осуществляет ректор. Полномочия ректора регламентируются уставом образовательной организации.

Заместители ректора – проректоры. Как правило, каждый проректор ведет координацию работы по одному из основных блоков деятельности. К таким блокам можно отнести:

- образовательную деятельность – проректор по учебной работе;
- научную деятельность – проректор по научной работе;
- административно-хозяйственную деятельность – проректор по административно-хозяйственной работе (части).

Также в крупных вузах выделяют блоки международной деятельности, инновационного развития, информатизации, финансовой деятельности и пр.



.....

В современных вузах довольно часто выделяют такое структурное подразделение, как институт, представляющий собой учебно-научное структурное подразделение университета, осуществляющее в рамках уставной деятельности университета автономную образовательную и научную деятельность, ведущее подготовку, переподготовку специалистов, повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности.

.....

Общее руководство институтом осуществляет ученый совет института, возглавляемый директором института.

Непосредственное управление институтом осуществляет директор, назначаемый, как правило, ректором из числа наиболее авторитетных специалистов, имеющих большой опыт работы по профилю института и ученую степень. Директор института назначается на должность приказом ректора университета, с ним заключается трудовой договор. Директор института организует работу института по выполнению задач в области учебно-научного процесса, методического обеспечения, воспитательной работы среди студентов, кадровой политики института и прочие.

Самое распространенной организационной единицей является факультет.



.....

**Факультет** – структурное подразделение университета, осуществляющее образовательную и научную деятельность по направлениям подготовки специалистов.

.....

Общее руководство факультетом осуществляет ученый совет факультета, возглавляемый деканом факультета. Деятельность факультета регламентируется внутривузовским положением о факультете по направлению подготовки.

Основным учебно-научно-производственным подразделением вуза (института, факультета), осуществляющим учебную, методическую и научно-исследовательскую работу, является кафедра. Деятельность кафедры регламентируется внутривузовским положением о кафедре. Руководство кафедрой осуществляет заведующий.

На кафедре осуществляется подготовка по дисциплинам образовательных программ высшего образования по направлениям подготовки (специальностям), послевузовского образования (подготовка научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации); ведутся фундаментальные и прикладные научные исследования.

Помимо вышеперечисленных единиц обычно в состав вуза входят структурные подразделения, обеспечивающие планирование, организацию и контроль образовательной и научной деятельности университета: учебно-методическое управление, управление по воспитательной работе, управление аспирантуры, докторантуры и научной деятельности, отдел организации приема абитуриентов, библиотека, управление информационных технологий, управление персонала, управление стратегического развития и др.



.....

### Контрольные вопросы по главе 1

.....

1. Какие нормативные правовые документы регламентируют образовательный процесс в Российской Федерации?
2. Какие вопросы регламентирует действующая редакция Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»?
3. Какой смысл вкладывается в понятие «образование» на нормативном правовом уровне?

4. Какие вопросы регламентируют федеральные государственные образовательные стандарты?
5. Какие виды образования выделяются в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством?
6. Каковы уровни образования в Российской Федерации?
7. Какие процедуры включает в себя государственная регламентация образовательной деятельности?
8. В каких формах обучения осуществляется обучение в высших учебных заведениях?
9. В чем заключаются особенности дистанционного обучения?
10. Каковы особенности проведения разных видов занятий: лекций, практических занятий, лабораторных работ?
11. Каковы основные управляющие звенья высшего учебного заведения?

---

## **2 Образовательное направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»**

---

### **2.1 Подготовка партийных и управленческих кадров в СССР**

После победы Октябрьской революции 1917 г. в ряде крупных городов были созданы краткосрочные курсы по подготовке пропагандистов и организаторов советской власти на местах, положившие начало планомерной подготовке партийных и советских кадров. С 1920 г. начали функционировать областные советско-партийные школы с годичным, губернские – с 6-месячным и уездные – с 4-месячным сроком обучения. X съезд РКП(б), прошедший в 1921 г., определил программу подготовки партийных и советских работников в условиях мирного социалистического строительства. Создавалась система советско-партийных школ: уездных (с сокращенными программами), губернских (с двумя-тремя выпусками в год), областных – повышенного типа и коммунистических университетов – высших партийных школ. К 1925 г. насчитывалось 179 уездных и 67 губернских советско-партийных школ, в которых обучалось свыше 26 тыс. чел.

Содержание работы и профиль подготовки кадров в советско-партийных школах менялись в зависимости от задач, решаемых партией. В период подготовки и проведения коллективизации сельского хозяйства они готовили главным образом пропагандистских работников, секретарей сельских партячек. В 1930-е гг. в период социалистической реконструкции народного хозяйства советско-партийные школы строились по производственному принципу – вели подготовку кадров низовых работников как для промышленности, так и для сельского хозяйства. Учеба партийных и советских кадров не прекращалась и в годы Великой Отечественной войны, но ее формы и сроки были подчинены условиям военного времени.

После войны новые задачи советской и партийной работы вызвали перестройку структуры партийных учебных заведений. В 1955–1957 гг. на базе ликвидированных трехгодичных партийных и средних сельскохозяйственных школ по подготовке председателей колхозов были созданы 52 советско-партийные школы. Они стали готовить руководящие колхозные кадры, партийных и советских работников для сельских районов. В последующие годы часть советско-партийных школ была упразднена в связи с возросшей потребностью в кадрах

партийных и советских работников с высшим образованием. С 1968 г. советско-партийные школы работают по новым учебным программам. В них значительно увеличено время на изучение истории КПСС, марксистско-ленинской философии, научного коммунизма, политической экономии, партийного и советского строительства, государственного права, научной организации и экономического анализа сельскохозяйственного производства, социальной психологии и педагогики.

### **Партийные школы КПСС [15]**

Высшие партийные школы имели 2 отделения: на базе высшего образования с двухгодичным сроком обучения (давали высшее партийно-политическое образование) и на базе среднего с четырехгодичным (давали высшее общее и партийно-политическое образование). В данные учебные заведения принимались по рекомендации ЦК КП союзных республик, обкомов и крайкомов КПСС члены партии (до 40 лет на двухгодичное и до 35 – на четырехгодичное отделение), имеющие партийный стаж не менее 3 лет и опыт партийной, советской, комсомольской, журналистской работы, а также коммунисты – рабочие и колхозники, проявившие организаторские способности в выборах партийных и советских органах.

В высших партийных школах имелись кафедры истории КПСС, марксистско-ленинской философии, политэкономии, научного коммунизма, партийного строительства, советского государственного строительства и права, международного коммунистического и национально-освободительного движения, советской экономики и управления народным хозяйством, журналистики, русского языка, иностранных языков и др. Они работали под руководством ЦК КПСС и соответствующих ЦК КП союзных республик, обкомов и крайкомов КПСС. Учебно-методическое руководство осуществляли Высшая партийная школа при ЦК КПСС и Заочная высшая партийная школа при ЦК КПСС, срок обучения в последней составлял 3 года на базе высшего образования и 5 лет на базе среднего.

КПСС всегда уделяла большое внимание подготовке партийных кадров. После Октябрьской революции 1917 г. были созданы курсы, школы советской и партийной работы, Коммунистический университет имени Я. М. Свердлова, ставший главным звеном складывавшейся в 1920-е гг. системы партийных школ и коммунистических университетов. На основе постановления ЦК партии от 2 августа 1946 г. была создана Академия общественных наук при ЦК КПСС,



наряду с высшей партийной школой при ЦК партии образованы высшие партийные школы с двухгодичным сроком обучения при ЦК КП союзных республик, обкомах и крайкомах партии. В 1956 г. количество высших партийных школ было сокращено; создана заочная высшая партийная школа при ЦК КПСС.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС от 1 сентября 1972 г. «О мерах по улучшению подготовки партийных и советских кадров в ВПШ при ЦК КПСС» во всех высших партийных школах кроме глубокой подготовки по марксизму-ленинизму теории и практике партийной и советской работы большое внимание уделяется изучению вопросов управления народным хозяйством, социальной психологии и педагогики в партийной работе, опыта социалистических стран – членов Совета экономической взаимопомощи (СЭВ). В учебном процессе значительное место отводилось методологии применения знаний на практике, освоению искусства руководства социально-экономическими процессами и работой в массах.

## **2.2 Эволюция образовательного направления**

### **«Государственное и муниципальное управление»**

Качество государственного управления определяется, прежде всего, качеством кадрового состава работников органов управления, запасом имеющихся у них профессиональных знаний и способностью применять их в своей деятельности. В целях более быстрого становления современной, соответствующей российским реалиям государственной службы еще в 1991 г. было принято решение о создании системы специализированных учебных заведений (кадровых центров, впоследствии преобразованных в региональные академии государственной службы), главной задачей которых были определены подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих.

Чуть позже, в начале 1992 г., в классификатор специальностей высшего профессионального образования была введена специальность «Государственное и муниципальное управление», которая стала основной для системы упомянутых учебных заведений. Специальность была введена в то время, когда не существовало ни одного нормативного акта, который определял бы параметры государственной и муниципальной службы в России. В то время рассматривались лишь проекты законов Российской Федерации о государственной службе, причем существенно различавшиеся концептуально. Следовательно, формиро-

вать содержание образования по этой специальности можно было, опираясь на общие представления о государственной службе, имеющийся зарубежный и складывающийся отечественный опыт.

В силу принятой в России схемы управления образованием содержание образования по данной специальности определялось федеральным органом управления образованием в меру понимания этим органом того, какой будет государственная и муниципальная служба в России. Было время (хотя и достаточно краткое), когда специальность именовалась «Государственное и региональное управление». В Федеральном законе от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» упоминалась такая несуществующая в классификаторе специальность, как «Государственное управление».

Сравнение государственных образовательных стандартов первого поколения, принятых в 1995 г., показывает практически полное совпадение требований к подготовке специалистов по таким существенно разным специальностям, как «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент» [16].

В 2000 г. были массово приняты государственные образовательные стандарты второго поколения. Наряду с иными специальностями обновлению подверглась и специальность «Государственное и муниципальное управление». Содержание подготовки по сравнению с действующим ранее существенно изменилось. Оно трансформировалось от универсального управленческого в сторону более тематического и междисциплинарного. В рамках государственного образовательного стандарта появились явно выраженные блоки дисциплин: правовой, финансово-экономический, государствоведческо-управленческий, блок менеджмента. Учебный план включал достаточно широкий спектр разноплановых инвариантных дисциплин, закладывающих междисциплинарный характер образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Начиная с 2011 г. образовательное пространство в России практически по всем направлениям подготовки были упорядочено в концепции «бакалавриат – магистратура». Не обошла стороной она и «Государственное и муниципальное управление». Примечательным является тот факт, что первым появился федеральный государственный образовательный стандарт третьего поколения по направлению «Государственное и муниципальное управление» уровня магистратуры. Он был принят Приказом Минобрнауки России от 15.02.2010 № 123. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что данный профиль

образования признавался как специфический и необходимый для развития страны.

Сложнее дело обстояло с направлением бакалаврской подготовки в области государственного и муниципального управления. Идеологи реформы образования основывались на необходимости универсализации подготовки кадров на первой ступени высшего образования. В связи с этим в классификаторе направлений подготовки по блоку «Экономика и управление» значилось лишь две позиции: «Экономика» и «Менеджмент». «Государственное и муниципальное управление» рассматривалось как специализация (профиль) последнего. Данное обстоятельство абсолютно не отвечало сути требований к компетенциям выпускников, предъявляемым работодателем. После многочисленных обращений сети образовательных учреждений, специализирующихся на подготовке государственных и муниципальных служащих, а также их различных сообществ данное направление появилось в классификаторе, а позже Приказом Минобрнауки России от 17.01.2011 № 41 был утвержден соответствующий стандарт.

Модернизация стандартов третьего поколения массово произошла в 2014–2015 гг.: были приняты обновленные версии документов для уровней бакалавриата и магистратуры по направлению «Государственное и муниципальное управление», утвержденные соответственно приказами Минобрнауки Российской Федерации от 10.12.2014 № 1567 и 26.11.2014 № 1518. Особенностью данной редакции стандартов стал тот факт, что они признавали утратившими силу предыдущие версии рассматриваемых документов, что потребовало существенной коррекции образовательных программ. Вместе с тем следует отметить, что с содержательной точки зрения введенные в действие образовательные стандарты предоставляли существенную свободу для разработчиков конкретных программ, акцентируя внимание на необходимости формирования компетенций, в то время как предшествующая редакция стандарта бакалавриата жестко закрепляла определенный перечень дисциплин, посредством изучения которых должны были формироваться компетенции.

В настоящее время осуществляется разработка федеральных государственных образовательных стандартов, ориентированных на сопряжение содержащихся в них требований с профессиональными стандартами. В качестве профессионального стандарта для госслужащих целесообразно рассматривать Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должно-

стей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [17].



.....  
Контрольные вопросы по главе 2  
.....

1. Какие организационные структуры готовили партийные и управленческие кадры в СССР до Великой Отечественной войны?
2. Каков был профиль подготовки кадров в советско-партийных школах?
3. Какие отделения имели высшие партийные школы КПСС?
4. Каковы были условия поступления в высшие партийные школы КПСС?
5. Какие кафедры имелись в партийных школах в СССР?
6. Какие специализированные учебные заведения были созданы в 1991 г. для подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих?
7. Как менялось содержание подготовки в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление»?
8. В чем особенности требований федеральных государственных образовательных стандартов по направлению «Государственное и муниципальное управление» 2011 и 2014 гг.?
9. На какие требования в настоящее время ориентируются проекты модернизируемых федеральных государственных образовательных стандартов?

---

## 3 Государство и государственное управление

---

### 3.1 Понятие и признаки государства

Общепринятого определения государства в современной литературе нет. Вместе с тем раскрытие сущности рассматриваемого понятия возможно через характеристику его основных признаков:

- территория;
- население;
- институт гражданства;
- право как регулятор общественных отношений;
- публичная власть и аппарат принуждения;
- суверенитет;
- фискальная система;
- государственные символы.

#### Территория

Государственная территория состоит из сухопутных, водных, воздушных пространств и недр. Сухопутную территорию государства образуют материк, острова и анклав. Анклав – это часть сухопутной территории государства, полностью охваченная территорией другого государства или государств. Сухопутная территория конкретного государства не обязательно должна состоять из всех указанных частей. Есть государства, которые не имеют островов и анклавов. Некоторые государства, напротив, могут полностью состоять из островов.

К водной территории государства относятся реки, озера, водохранилища, проливы, каналы, расположенные внутри его границ. Также к водной территории государства относятся внутренние морские воды и территориальные воды, омывающие побережье государства.



.....

***Внутренние морские воды** – это прибрежные морские воды государства, на которые распространяется его суверенитет и юрисдикция в полном объеме.*

.....

К ним относятся воды морских портов, заливов, бухт, губ, лиманов, исторические воды, а также воды, расположенные в сторону берега от исходных

линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря. Внешней границей внутренних морских вод портов является прямая линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки портовых сооружений.



.....

**Территориальное море (или территориальные воды)** – это морские воды шириной до 12 морских миль, примыкающие к сухопутной территории государства или его внутренним морским водам.

.....

Ширина территориального моря обычно измеряется от линии наибольшего отлива вдоль берега. Однако в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где вдоль берега и в непосредственной близости к нему имеется цепь островов, ширина территориального моря может измеряться от прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки.

Частью государственной территории также являются недра сухопутных и водных пространств, находящихся в пределах границ государства. Нижней границей недр является центр Земли, а боковой – воображаемая плоскость, соединяющая сухопутную и водную границу государства с центром Земли.

Прибрежные государства осуществляют суверенные права над континентальным шельфом и имеют суверенные права функционального характера в пределах исключительной экономической зоны. Данные виды пространств примыкают к государственной территории.



.....

**Воздушная территория государства** – это воздушное пространство, расположенное над сухопутной и водной территориями государства, в пределах которого государство осуществляет свой суверенитет.

.....

Нормы о верхней границе воздушной территории государства не существует. Имеется лишь международный обычай о том, что эта граница не должна превышать 100–110 км над уровнем моря.



.....

*Государственные границы – это фактические или воображаемые линии на сухопутном, водном, воздушном пространстве, недрах, которые определяют пределы действия государственного суверенитета.*

.....

## Население



.....

*Население – совокупность людей, живущих в пределах государственной территории и объединенных подчинением государственной власти.*

.....

Любое государство немислимо без людей. Чаще всего оно отождествляется именно с этим элементом.

## Институт гражданства

Государство объединяет людей в единое целое, а принадлежность их к данному государству отражается через институт гражданства (подданства), представляющий устойчивую правовую связь лица с государством, выражающейся в их взаимных правах и обязанностях.

## Право как регулятор общественных отношений

Только государство имеет право издавать нормативные правовые акты, обязательные для всеобщего исполнения. Они закрепляют нормы, выражающие общеобязательную государственную волю. Характерными признаками права, отличающими его от иных норм общественной жизни (нормы морали, обычаи, традиции), являются общеобязательность его предписаний, обеспеченность специальными принудительными мерами в случае их нарушения, распространение их действия на неопределенный круг субъектов, а также санкционирование его норм государством.

## Публичная власть и аппарат принуждения

Государство располагает специальным аппаратом (механизмом) управления обществом для обеспечения его нормальной жизнедеятельности. Базовым элементом этого аппарата является государственный орган. Наряду с публич-

ной властью государство имеет особый аппарат принуждения, состоящий из разнообразных силовых ведомств и принудительных учреждений (тюрем, лагерей и т. п.). Государству принадлежит монопольное право применять принуждение на своей территории. Через систему своих органов и учреждений государство непосредственно осуществляет руководство обществом, защищает неприкосновенность своих границ.

### **Суверенитет**

Суверенитет предполагает, что государственная власть является самостоятельной и независимой от какой-либо власти как внутри государства, так и за его пределами.

### **Фискальная система**

Налогообложение также составляет один из основных признаков государства, поскольку без налогов, других обязательных платежей государство не может содержать свой аппарат и выполнять свойственные ему функции.

### **Государственные символы**

Каждое государство имеет свои символы, которые призваны обозначать носителей государственной власти, принадлежность чего-либо к государству. Традиционно к ним относят гимн, герб, флаг. Символ государства означает его особенности: географическое расположение, природные богатства, этапы исторического становления, организацию власти, преемственность в организации государственной власти и т. д. Использование государственной символики регулируется достаточно жестко: официальное представительство государственных должностных лиц, государственные церемониальные мероприятия, государственные издания и т. д.

## **3.2 Классификация государств**

Типология государств – это научная классификация государств по определенным группам на основе их общих признаков, отражающая присущие данному государству общие закономерности возникновения, развития и функционирования [18].

На рисунке 3.1 представлена классификация государств с позиции нескольких подходов.





Рис. 3.1 – Классификация государств

### Типы производственных отношений [18]

История насчитывает пять основных типов производственных отношений: первобытно-общинный, рабовладельческий, феодальный, капиталистический, социалистический строй.

При первобытно-общинном строе человек был бессилён в борьбе с природой. Люди имели только грубые каменные орудия, лук и стрелы и вынуждены были работать сообща, коллективно. Существовала общая собственность на средства производства и на продукты. Отсутствовали классы и эксплуатация.

С переходом к металлическим орудиям, с появлением железного топора кочующие племена переходили на оседлость и начинали заниматься земледелием и ремеслами. Рост производительности труда привел к появлению частной собственности, обмену и накоплению богатств в руках немногих. Появились классы: рабы и рабовладельцы. При рабовладельческом строе рабовладелец был собственником средств производства и самого раба. Свободный от эксплуатации труд людей первобытной общины сменился трудом эксплуатируемых рабов. В дальнейшем распространение рабского труда и бесправное положение рабов привели к разрушению главной производительной силы общества – рабочей силы. На смену рабовладельческому строю пришел феодальный строй.

Основой производственных отношений феодализма была собственность феодала-помещика на средства производства и неполная собственность на работников производства, так называемых крепостных крестьян. Наряду с феодальной крупной земельной собственностью существовала собственность крестьян и ремесленников на орудия производства; это была собственность, основанная на личном труде ремесленника и крепостного. Феодал предпочитал труд крепостного, больше заинтересованного в труде, чем раб. Крепостной расплачивался с феодалом натурой (часть урожая), нес различные повинности и т. п., а позже, с развитием денежного хозяйства, расплачивался деньгами (денежный оброк).

Развитие производительных сил, рост торговли в недрах феодализма привели к возникновению капиталистической мануфактуры – крупной мастерской, где работали на капиталиста десятки и сотни рабочих-ремесленников. Введение машин превратило ремесленно-мануфактурное производство в крупную промышленность и вызвало коренные изменения в производственных отношениях.

На смену господству крупной феодальной земельной собственности и мелкой собственности пришло господство крупной промышленной и торговой капиталистической собственности. Класс капиталистов, владеющий средствами производства, и наемные рабочие, лишенные средств производства и эксплуатируемые капиталистами, – таковы основные классы, существующие при капиталистическом строе.

Общественный характер производства в крупной промышленности вступает в противоречие с частной формой присвоения продуктов общественного производства. Связанные с господством частной капиталистической собственности конкуренция, анархия производства, эксплуатация рабочих и всех трудящихся, являющихся основным потребителем, приводят к кризисам перепро-

изводства, разрушающим производительные силы и обрекающим рабочий класс на безработицу, голод и нищету. Особенной остроты противоречия капитализма достигают на последней стадии его развития – в эпоху империализма.

При социалистическом строе, осуществленном, по некоторым оценкам, пока только в СССР, основой производственных отношений является общественная собственность на средства производства – государственная и кооперативно-колхозная собственность. Эксплуататорские классы и эксплуатация уничтожены. Продукты распределяются по труду.

Также довольно часто в качестве основания классификации выделяют уровень экономического развития. В государствах развивающегося типа, иногда называемых аграрными, основу экономики составляют сельское хозяйство, продажа полезных ископаемых и т. д. К индустриальному типу относят государства, где основу экономики составляет промышленность. Постиндустриальные государства – это современные развитые государства, в которых произошла научно-техническая революция, основные богатства этих государств создаются в сфере услуг.

## Отношение государства к религии [18]

Можно классифицировать государства по такому основанию, как отношение официальной власти к религии. С этой точки зрения принято выделять светские, клерикальные, теократические и атеистические государства.



.....

***Светское государство** – государство, которое управляется на основе гражданских, а не религиозных норм; решения государственных органов не могут иметь религиозного обоснования, не существует какой-либо государственной или обязательной религии, признается свобода религии и атеизма, религиозных и антирелигиозных взглядов.*

.....

В светском государстве каждый человек вправе рассчитывать на то, что он сможет жить, не обращаясь к религиозным институтам. Например, заключение браков и осуществление правосудия является в нем прерогативой государства. В светском государстве последователи всех конфессий равны перед законом.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Россия – светское государство (ст. 14). Религиозные объединения отделены от государства и

равны перед законом. Ст. 28 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Детальное осуществление этих прав регулируется Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».



.....

*Клерикальное государство – это государство, где церковь имеет государственный статус, не только пользуется огромными привилегиями, но и является влиятельной политической силой.*

.....

Например, в Великобритании государственной церковью является англиканство, ее главой выступает глава государства – монарх. Также существует и ряд других стран, где церковь (евангелическо-лютеранская) является государственной, например:

- Швеция, где высшим административным органом церкви является правительство. Церковным налогом облагаются все граждане, а сама церковь получает средства из государственного бюджета и является крупным лесо- и землевладельцем;
- Норвегия, где также взимается церковный налог, а главой церкви является король;
- Финляндия, где расходы церкви покрываются за счет государственного бюджета и церковного налога;
- Дания, где главой церкви является король и взимаются специальные налоги, а священники являются государственными служащими;
- Исландия, где главой церкви является президент и государство отвечает за экономическое состояние церкви.

Пресвитерианская церковь является государственной в Шотландии. В Германии католицизм пользуется значительным влиянием, в его пользу взимается до 10% подоходного налога. В Италии Конституцией 1947 г. провозглашена свобода совести, но при этом сохранен государственный характер католицизма. Бразильская католическая церковь формирует государственные программы по образованию, экономическим, аграрным и законодательным вопросам. В Ирландии конституция гарантирует католической церкви особый статус, позволяющий ей контролировать системы здравоохранения и образования. Здесь запрещены разводы, аборт и продажа контрацептивных средств.



.....

***Теократическое государство** – особая форма организации государственной власти, при которой последняя принадлежит церковной иерархии.*

.....

Обычно высшая власть в таком государстве принадлежит главе господствующей церкви (он же глава государства), признаваемому «живым богом», «наместником бога на земле», «первосвященником» и т. п. (фараон, царь, император, халиф). Практически государственные полномочия возложены на духовенство, жрецов. Законом признаются «веления бога» – Священное писание, шариат и т. п., а также воля главы государства и церкви. Примерами теократии эпохи рабовладельческого строя были, например, древневосточные деспотии (Египет, Вавилон, Иудейское царство, Арабский халифат). В настоящее время примером теократического государства является государство-город Ватикан, представляющее собой абсолютную теократическую монархию. Законодательная, исполнительная и судебная власть в Ватикане принадлежат папе, пожизненно избираемому коллегией кардиналов.



.....

***Атеистическое государство** – это государство, в котором атеистическая пропаганда исходит от государственных органов власти и ведется систематическое преследование священнослужителей и верующих.*

.....

Атеистическими государствами были СССР и другие страны социалистического лагеря. В СССР было создано общество «Союз воинствующих безбожников» (1925).

## **Политический режим [18]**

В научной литературе выделяют два вида политического режима:

- демократический;
- антидемократический.

Демократический режим основан на принципах равенства и свободы, основным источником власти здесь считается народ. Антидемократический режим подразделяется на тоталитарный и авторитарный. При авторитарном режиме политическая власть сосредоточивается в руках отдельного человека или группы людей, однако вне сферы политики сохраняется относительная свобода.

При тоталитарном режиме власть жестко контролирует все сферы жизни общества.

В переводе с греческого «демократия» означает «власть народа».



.....  
 Демократический режим основан на признании народа основным источником власти, на принципах равенства и свободы.  
 .....

Американский президент А. Линкольн дал следующее определение: «демократия – правление народа, избранное народом и для народа».

Основные признаки демократии:

- выборность – происходит избрание граждан в органы государственной власти путем всеобщих равных и прямых выборов;
- разделение властей – власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви, независимые друг от друга;
- гражданское общество – граждане могут воздействовать на власть при помощи развитой сети добровольческих общественных организаций;
- равноправие – все имеют равные гражданские и политические права;
- наличие прав и свобод, а также гарантий их защиты;
- плюрализм – господствует уважение к чужим мнениям и идеологиям, в том числе к оппозиционным, обеспечены полная гласность и свобода прессы от цензуры;
- согласие – политические и другие социальные отношения направлены на поиск компромисса, а не на насильственное решение проблемы; все конфликты решаются правовым путем.

Демократия бывает прямой и представительной. При прямой демократии решения принимаются непосредственно всеми гражданами, имеющими право голоса. Прямая демократия была, например, в Афинах, в Новгородской республике, где люди, собираясь на площади, принимали общее решение по каждой проблеме. Сейчас прямая демократия реализуется, как правило, в виде референдума – всенародного голосования по проектам законов и важным вопросам государственного значения. Например, действующая Конституция Российской Федерации была принята на референдуме 12 декабря 1993 г.

В условиях большой территории прямую демократию слишком сложно реализовать. Поэтому государственные решения принимаются специальными выборными учреждениями, т. е. посредниками между волей народа и его во-

площением. Такая демократия называется представительной, поскольку выборный орган представляет избравший его народ.



.....

Авторитарный режим (от лат. *auctoritas* – власть) возникает, когда власть сосредоточивается в руках отдельного человека или группы людей. Обычно авторитаризм сочетается с диктатурой. Политическая оппозиция при авторитаризме невозможна, однако в неполитических сферах, например в экономике, культуре или частной жизни, сохраняются автономия личности и относительная свобода.

Тоталитарный режим (от лат. *totalis* – весь, целый) возникает, когда все сферы жизни общества контролируются властью. Власть при тоталитарном режиме монополизирована (партией, вождем, диктатором), единая идеология обязательна для всех граждан. Отсутствие всякого инакомыслия обеспечивается мощным аппаратом надзора и контроля, полицейскими репрессиями, актами устрашения. Тоталитарный режим формирует безынициативную личность, склонную к подчинению.

.....

## Форма правления [19]

При всем многообразии государств по форме правления их можно разделить на две группы: монархии и республики.



.....

Монархия как форма правления иначе может быть иначе названа персональным единовластием. Ее отличают следующие признаки:

- существование единоличного главы государства;
  - обладание монархом всей полнотой власти, которая является верховной, нераздельной и суверенной (независимой);
  - наследственный порядок передачи власти;
  - бессрочное правление монарха;
  - юридическая безответственность монарха.
- .....

Различают неограниченную (абсолютную) и ограниченную монархию. При абсолютной монархии отсутствуют представительные учреждения народа,

сосредоточение всей государственной власти в руках монарха. Он издает законы, назначает чиновников, контролирует сбор налогов и расходует их по своему усмотрению. Карательная функция также находится в его руках.

Ограниченная монархия подразделяется на дуалистическую и парламентарную (конституционную) в зависимости от степени ограничения полномочий главы государства. В дуалистической монархии существуют два политических учреждения: монарший двор (институт монархии), формирующий правительство, и парламент, который никакого влияния на правительство не оказывает. Монарх имеет сильное влияние на парламент: может наложить вето на принимаемые им законы, издавать чрезвычайные указы, имеющие силу закона и распускать парламент.

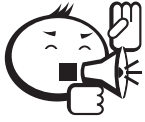
Парламентарной монархии (конституционной) свойственно ограничение власти монарха как в законодательной, так и в исполнительной сфере. Формально главу правительства и министров назначает монарх, но правительство несет ответственность не перед ним, а перед парламентом. Монарх – фигура скорее символическая, являющаяся своего рода данью традиции, нежели властная. На сегодняшний день данная форма присуща Японии, Швеции, Великобритании.

Существует несколько систем наследования престола:

- кастильская, принятая в странах Скандинавии, не делает различия между мужчиной и женщиной. Решающее значение при наследовании престола имеет не пол наследника, а старшинство. Следовательно, наличие в семье монарха старшей дочери не дает возможности стать королем младшему сыну;
- салическая, допускающая к престолу женщин только в том случае, если у короля нет сыновей. Другими словами, младший брат исключает возможность для старшей сестры занять престол;
- австрийская, допускающая женщин к престолу только в том случае, если в царском роду вообще не останется мужчин.

Республика как форма правления возникла позднее монархии и стала доминирующей в современном мире. *Республика* – форма правления, при которой высшие органы государственной власти избираются народом либо формируются особыми представительными учреждениями на определенный срок и несут полную ответственность перед избирателями.





Республике присущи следующие признаки:

- правление осуществляется коллективно, т. е. не одним лицом, а системой государственных органов;
- республиканское правление основано на принципе разделения властей;
- в формировании власти участвует народ; в процессе выборов власти могут применяться различные избирательные системы;
- высшие должностные лица несут ответственность перед органом, их избравшим, или народом.

Практике государственного устройства известны два основных вида республики: президентская и парламентская. *Президентская республика* характеризуется значительной ролью президента в системе государственных органов, соединением в его руках полномочий главы государства и главы правительства. Поскольку президент и правительство избираются внепарламентским путем, то эти институты власти в определенных ситуациях могут политически противостоять парламенту.

*Парламентская республика* характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет всю полноту ответственности за свою деятельность. Участие президента в формировании правительства минимально: оно формируется партией, получившей большинство в парламенте. Хотя президент формально наделяется большими полномочиями, на практике он не оказывает серьезного влияния на осуществление государственной власти, как, например, в Германии.

Помимо перечисленных видов довольно часто выделяют третий тип – *смешанная республика*. В государствах с такой формой правления сильная президентская власть одновременно сочетается с наличием эффективных мер по контролю парламента за деятельностью исполнительной власти в лице правительства, которое формируется президентом с обязательным участием парламента. Таким образом, правительство несет ответственность одновременно и перед президентом, и перед парламентом страны.

## Форма государственного устройства



.....

**Форма государственного устройства** – это территориальная организация государства, характеризуемая соотношением государства в целом и его отдельных составных частей.

.....

Выделяют три основные формы государственного устройства.



.....

**Унитарное государство** – единое политически однородное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью.

**Конфедерация** – союз самостоятельных независимых государств, созданный для обеспечения их общих интересов, обычно создается на определенное время или для достижения определенных целей.

**Федерация** – форма государственного устройства, при котором части сложного государства являются государствами или государственными образованиями, обладающими юридически определенной политической самостоятельностью.

.....

Форма государственного устройства показывает, как распределена власть в государстве по вертикали, отражает соотношение центральной власти и власти в отдельных частях государства.

## 3.3 Государственное управление: понятие, функции и методы



.....

**Государственное управление** – это целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства (через систему его органов) на общественные процессы, отношения и деятельность объектов управленческого воздействия, осуществляемое непрерывно и в различных формах с определенной целью.

.....

Государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти.

Субъектом государственного управления выступает государство в лице совокупности органов или должностей всех уровней и ветвей аппарата управ-

ления. Объектом государственного управления, как правило, являются общественные отношения социальных, национальных и иных общностей людей, общественных объединений, организаций, юридических лиц, поведение отдельных граждан, приобретающее общественное значение.

Цель государственного управления – предполагаемые результаты, к которым стремится субъект управления при осуществлении управленческой деятельности. Различают следующие цели управления [20]:

- социально-экономические – упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичного интереса; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;
- политические – участие в управлении всех политических сил в стране, выработка позитивных предложений и процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;
- обеспечительные – обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и общественной безопасности, необходимого уровня благосостояния;
- организационно-правовые – формирование правовой системы, способствующей реализации всех основных функций государства и решения всех его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований.

Реализация целей государственного управления осуществляется через систему функций, т. е. взаимосвязанную совокупность стандартизированных действий субъекта управления, нормативно регулируемых и контролируемых уполномоченными на то государственными и социальными институтами.



.....

**Функции государственного управления** – это роль, которую выполняет государственный аппарат (управляющая система государства или ее элементы) для того, чтобы побудить, направить, организовать общественную жизнедеятельность (управляемые государством объекты), оказать на нее влияние для достижения поставленных целей.

.....

В современной науке нет единого мнения по поводу видов функций государственного управления. Классификация функций может быть проведена по самым разнообразным признакам. Например, Г. В. Атаманчук классифицирует функции государственного управления на следующие виды [21]:

- внутренние (управление внутри государственной управляющей системы);
- внешние (влияние государственных органов на объекты управления).



.....

Наиболее распространенной является классификация функций государственного управления по содержанию и глубине воздействия на систему общественных отношений: общие и специфические функции государственного управления. Общие – это функции, присутствующие в любом управленческом взаимодействии субъекта и объекта управления. К ним относятся функции планирования, организации, прогнозирования, контроля. Специфические находят свое применение в частных конкретных проявлениях, возникающих на практике ситуаций, при которых необходимо действовать от имени государства, реализуя его компетенцию. Это функции проведения выборов, правоприменения, лицензирования деятельности отдельных субъектов и т. д.

.....

Среди общих основных функций ведущей является функция планирования, с которой начинается составление целевых программ развития территорий и сфер деятельности. В рамках этой функции происходит анализ основных экономических проблем, выделяется главная стратегическая цель, которую надо будет достичь при реализации этой программы; потом следует соответствующая иерархия подцелей, решение каждой из которых является достижением вышестоящей цели. Нижние уровни целей, которые достигаются каждым отдельным субъектом управления, будут двигаться поэтапно от одной цели к другой более высокого уровня.

В рамках этой же функции планируются ресурсы, которые необходимо задействовать для реализации данной программы: планируются система управления реализацией этой программы, структуры исполнителей, система контроля и критерии отчетности, способы достижения цели и сроки реализации. Эта функция связана с функцией прогнозирования, т. к. прогноз в данном случае есть набор вероятных сценариев развития событий, последствий реализации и

сценариев ответных действий определенных структур по устранению последствий и внесение коррективов в план действий.

Организация – формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении и связей между ними. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления и их взаимодействия с объектом управления.

Контроль начинается с получения информации о действительном состоянии управляемого объекта и заканчивается принятием решений, которые предусматривают соответствующую коррекцию в системе управления для достижения запланированной цели. Контроль основывается на принципе обратных связей, которые существуют при любом взаимодействии субъекта и объекта в системе управления. На протяжении всего управления реализацией программы будет присутствовать социальный контроль с целью соблюдения законности, дисциплины, анализа достигнутого и проблем, связанных с отклонением от намеченных целей для того, чтобы вовремя пресекать подобные отклонения, корректировать свое управленческое воздействие в рамках реализации программы.

Приведенное разделение функций государственного управления носит условный характер, поскольку на практике они переплетаются, взаимодействуют между собой в единой системе влияния субъекта на объект управления.



.....

Со всеми этими функциями тесно связаны методы управления, т. е. способы властного воздействия государственных органов на процессы общественного государственного развития. В общем и целом они делятся на следующие разновидности:

- экономические;
- правовые;
- административные;
- социально-психологические;
- морально-идеологические.

.....

Каждая группа имеет свой набор средств, которые задействованы в процессе управленческой деятельности. Эти средства могут быть техническими (средства труда государственных служащих), специальными (военные сред-

ства), сугубо экономические (денежная эмиссия), нормативными (те или иные нормативно-правовые акты), информационными (средства связи, информация).

Ведущую роль здесь играют экономические методы регулирования (налоговая, бюджетная, кредитно-денежная, инвестиционная, институциональная, социальная политика государства). В рамках этих методов могут быть задействованы как технические, нормативные, так и специальные экономические средства. А сами эти методы будут основываться на идеологической концепции государственного регулирования (монетаризм, кейнсианство и т. д.). С помощью методов и средств государственного регулирования осуществляются его функции и достигаются те цели, которые ставил перед собой субъект государственного управления [22].



### Контрольные вопросы по главе 3

1. Каковы признаки государства и их содержание?
2. Какие виды государств выделяются с точки зрения типа производственных отношений?
3. В чем заключается отличие тоталитарного политического режима от авторитарного?
4. Перечислите основные виды республик.
5. В чем заключается отличие президентской республики от парламентской?
6. Какой вид монархии наиболее характерен для экономически развитых государств?
7. Каковы основные функции государственного управления?
8. Какие методы управления представляются наиболее эффективными?

---

## 4 Россия в мировом социально-экономическом и политическом пространстве

---

### 4.1 Роль и место России на карте мира

Российская Федерация расположена в северо-восточной части крупнейшего материка Евразии и занимает около трети его территории (31,5%). Крайняя северная и восточная точки материка являются одновременно и крайними точками России. Находясь в двух частях света – Европе и Азии, – Россия расположена на востоке Европы и на севере Азии.

Площадь территории – 17,1 млн км<sup>2</sup>, европейская часть России составляет 3 991 659 км<sup>2</sup> (23,3%), азиатская – 13 132 779 км<sup>2</sup> (76,7%). Граница между Европой и Азией в пределах России проводится по Уральским горам, где в ряде мест стоят знаки «Европа – Азия». В Тыве, близ Кызыла, находится гипотетический центр Азии (расположение центра зависит от принципа определения границ Азии). Через остров Врангеля и Чукотку проходит 180-й меридиан, следовательно, восточная окраина России лежит в Западном полушарии.

По размерам территории Россия занимает первое место в мире, она больше площади всех европейских государств вместе взятых. По территории Россия сопоставима не с отдельными государствами, а с целыми материками. Например, площадь России больше площади Австралии и Антарктиды и лишь немногим уступает Южной Америке (18,2 млн км<sup>2</sup>). Россия в 1,6–1,8 раза превосходит по площади крупнейшие государства мира – Канаду, США и Китай.

Россия находится в Северном полушарии. Ее крайняя северная точка на материке – мыс Челюскин на полуострове Таймыр, а самая северная островная точка – мыс Флигели на острове Рудольфа в архипелаге Земля Франца-Иосифа, что в 900 км от Северного полюса. Крайняя южная точка находится юго-западнее горы Базардюзю в восточной части Главного хребта Большого Кавказа, на границе Дагестана с Азербайджаном. Северная материковая точка удалена от южной на 36,5° по меридиану, что составляет около 4 000 км.

В Калининградской области на песчаной Балтийской косе Гданьского залива Балтийского моря лежит крайняя западная точка нашей страны. Но в связи с тем, что Калининградская область отделена от остальной площади России территорией других государств (экслав), она превратилась в своеобразную «островную» точку. Основная территория России начинается почти на 500 км

восточнее, где крайняя западная точка лежит чуть севернее пункта смыкания границ трех государств: России, Латвии и Эстонии, на берегу реки Педедзе.

Крайние восточные точки России омывают воды Берингова пролива. На Чукотском полуострове находится крайняя материковая точка – мыс Дежнева, а на острове Ратманова – крайняя островная точка. Расстояние между западной и восточной окраинами России составляет почти 10 000 км. Весьма велики и различия во времени по территории страны (одиннадцать часовых поясов), т. е. когда на Балтийском побережье наступает вечер, на Чукотке начинается новый день.

Такая протяженность территории обуславливает неравномерное поступление тепла на поверхность страны и формирование в ее пределах трех климатических поясов (арктического, субарктического и умеренного) и десяти природных зон: от арктических пустынь до пустынь умеренного пояса.

Численность населения на 01.01.2018 – 146,9 млн чел., соответственно плотность населения – 8,6 чел. на 1 кв. км. При этом население распределено крайне неравномерно: 78% проживает в европейской части России, которая составляет менее 25% территории. Среди субъектов Федерации наибольшая плотность населения зарегистрирована в Москве (более 4 626 чел./кв. км), наименьшая – в Чукотском автономном округе (менее 0,07 чел./кв. км). Согласно данным переписи населения 2010 г, в России проживают представители более 200 национальностей: русские около 81,0%, татары – 3,9%, украинцы – 1,7%, чувашаи – 1,1%, башкиры – 1,1% и др.

Россия омывается многими морями:

- Северного Ледовитого океана (Баренцево, Белое, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское);
- Тихого океана (Берингово, Охотское, Японское);
- Атлантического океана (Балтийское, Черное, Азовское).

Государственная граница Российской Федерации проходит со следующими государствами:

- на северо-западе – с Норвегией и Финляндией;
- на западе – с Польшей, Эстонией, Латвией, Литвой и Беларусью;
- на юго-западе – с Украиной;
- на юге – с Абхазией, Грузией, Южной Осетией, Азербайджаном и Казахстаном;
- на юго-востоке – с Китаем, Монголией и КНДР;



- на востоке (морская) – с США и Японией.

Самые длинные реки страны [23]:

- Лена – 4,4 тыс. км;
- Иртыш – 4,2 тыс. км;
- Енисей – 3,5 тыс. км;
- Волга – 3,5 тыс. км;
- Обь – 3,7 тыс. км;
- Амур – 2,8 тыс. км.

Российская Федерация занимает огромную территорию, на которой сосредоточено несметное количество стратегически важных ресурсов, поэтому может оказывать как политическое, так и экономическое влияние на многие регионы континента. Для налаживания отношений с другими государствами каждый участник международного «общения» ведет внешнюю политику.

Внешняя политика России определяется президентом и осуществляется Министерством иностранных дел. Президентом Российской Федерации 30.11.2016 была утверждена ныне действующая Концепция внешней политики Российской Федерации [24], представляющая собой систему взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи внешнеполитической деятельности РФ. Концепция содержит оценку мировой ситуации, анализ тех процессов, которые происходят в мире в целом и в каждом из его основных регионов. На ее основе сформировалась внешнеполитическая стратегия страны, отвечающая требованиям сложившейся в последнее время в мире качественно новой геополитической ситуации.

Россия проводит многовекторную внешнюю политику. Она поддерживает дипломатические отношения (2018 г.) со 193 государствами и имеет дипломатические представительства в 147 странах [25]. Одним из значимых элементов реализации внешней политики является процесс участия государства в различных международных (политических) организациях и объединениях. Рассмотрим самые известные из них.

### **Организация Объединенных Наций (ООН) [26]**

Российская Федерация является участником уникальной международной организации – Организации Объединенных Наций, которая была основана после Второй мировой войны представителями 51 страны, являвшимися сторонниками курса на поддержание мира и безопасности во всем мире, развитие

дружеских отношений между странами и оказание содействия социальному прогрессу, улучшение условий жизни и положения дел в области прав человека.

ООН преследует следующие цели:

- поддержание мира и безопасности на планете;
- развитие дружественных отношений между странами;
- сотрудничество в разрешении международных проблем и в обеспечении уважения прав человека;
- согласование действий разных стран.

На сегодняшний день членство в ООН имеют 193 государства. В структуре организации входит более 30 подразделений, работающих по основным направлениям международного сотрудничества. Одним из значимых элементов в структуре является Совет Безопасности ООН, несущий главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

Совет Безопасности состоит из пятнадцати членов Организации: 5 постоянных и десять непостоянных, избираемых Генеральной Ассамблеей на двухлетний срок. Каждый член Совета Безопасности имеет один голос. Российская Федерация наряду с Китаем, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами Америки и Францией имеет статус постоянного члена Совета Безопасности.

### **Союзное государство России и Белоруссии [27]**

Политический проект союза Российской Федерации и Республики Беларусь под названием «Союзное государство» был основан в 2000 г. с целью поэтапной организации единого политического, экономического, военного, таможенного, валютного, гуманитарного, культурного пространства.

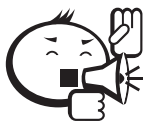
### **Содружество Независимых Государств [28]**

Содружество Независимых Государств (СНГ) образовано 8 декабря 1991 г. руководителями Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины, подписавшими Соглашение о его создании. Спустя две недели в Алма-Ате главы одиннадцати суверенных государств подписали Протокол к этому Соглашению, в котором подчеркнули, что все участники на равноправных началах образуют Содружество Независимых Государств. Участниками СНГ являются следующие государства:

- Азербайджанская Республика;
- Республика Армения;

- Республика Беларусь;
- Республика Казахстан;
- Киргизская Республика;
- Республика Молдова;
- Российская Федерация;
- Республика Таджикистан;
- Республика Узбекистан.

Грузия вышла из СНГ в августе 2009 г. Украина и Туркменистан входят в СНГ на правах ассоциированного членства.



СНГ имеет следующие цели:

- сотрудничество в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- всестороннее развитие государств-участников в рамках общего экономического пространства, межгосударственной кооперации и интеграции;
- обеспечение прав и свобод человека;
- сотрудничество в обеспечении международного мира и безопасности, достижение всеобщего и полного разоружения;
- взаимная правовая помощь;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами-участниками организации.

СНГ основано на началах суверенного равенства всех его участников, поэтому все государства-участники являются самостоятельными субъектами международного права. Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями.

### **Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) [29]**

В военно-политический союз «Организация Договора о коллективной безопасности» входят следующие государства:

- Республика Армения;
- Республика Казахстан;
- Киргизская Республика;

- Российская Федерация;
- Республика Таджикистан;
- Республика Беларусь.



.....

Союз решает задачи защиты территориально-экономического пространства стран-участниц договора совместными усилиями армий и вспомогательных подразделений от любых внешних военно-политических агрессоров, международных террористов, а также от природных катастроф крупного масштаба.

.....

### **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) [30]**

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – это международная межправительственная организация, регулирующая отношения по безопасности и содействию сотрудничеству в Европе. Она объединяет 57 стран, расположенных в Северной Америке, Европе и Центральной Азии. Российская Федерация является государством-участником ОБСЕ.

### **Организация черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) [31]**

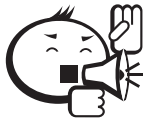
ОЧЭС – межправительственная организация, основанная в 1999 г., объединяющая 12 государств (в том числе Россию) Причерноморья и Южных Балкан с целью более тесного экономического сотрудничества стран-участниц, свободного передвижения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы и интеграции экономик этих стран в мировую экономическую систему. Штаб-квартира организации расположена в Стамбуле.

### **Совет Европы [32]**

Международная политическая организация «Совет Европы», основанная в 1949 г., призвана решать задачи защиты прав человека, развития демократии и утверждения верховенства права на территории всех входящих в Совет стран. Российская Федерация и еще 46 государств являются членами Совета Европы, представляя мнения более 800 млн человек.

## Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) [33]

Шанхайская организация сотрудничества – межправительственная международная организация, основанная в 2001 г. лидерами Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана.



К основным целям ШОС относятся [34]:

- укрепление взаимного доверия и добрососедства между странами-участницами; содействие их эффективному сотрудничеству в политической, торгово-экономической, научно-технической и культурной областях, а также в сфере образования, энергетики, транспорта, туризма, защиты окружающей среды и других;
- совместное обеспечение и поддержание мира, безопасности и стабильности в регионе;
- продвижение к созданию демократического, справедливого и рационального нового международного политического и экономического порядка.

За исключением Узбекистана, остальные страны являлись участницами «Шанхайской пятерки», основанной в результате подписания в 1996 г. между Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией и Таджикистаном соглашений об укреплении доверия в военной области и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы.

## Евразийский экономический союз (ЕАЭС) [35]

Евразийский экономический союз создан на базе Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии и Единого экономического пространства как международная организация региональной экономической интеграции. В рамках Союза обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в ключевых отраслях экономики [36].

Государствами – членами Евразийского экономического союза являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. ЕАЭС создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных

экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов.

### **Всемирная торговая организация (ВТО) [37]**

Всемирная торговая организация – международная организация, призванная регулировать торгово-политические отношения государств-членов. ВТО контролирует выполнение торговых соглашений, организывает и сопровождает торговые переговоры, наблюдает за торговой политикой членов ВТО и разрешает возникающие торговые споры [38].

Помимо международных организаций существуют интеграционные группировки, объединяющие ряд государств, находящихся в «специфических» условиях. Их часто называют клубами, так как членство и условия приема в эти организации, как правило, строго не оформлены. Российская Федерация является участником следующих значимых объединений:

- «Большая восьмерка»;
- БРИКС;
- АТЭС;
- Азиатская парламентская ассамблея и т. д.

*«Большая восьмерка» («группа восьми»)* – неофициальный форум лидеров ведущих промышленно развитых демократических стран, участниками которого являются Россия, США, Великобритания, Франция, Япония, Германия, Канада, Италия. На долю стран-участниц «восьмерки» приходится почти половина мирового объема валового внутреннего продукта (ВВП). В рамках «восьмерки» осуществляется согласование подходов к актуальным международным проблемам [39]. В настоящий момент участие России в «Большой восьмерке» в связи с конфронтацией между участниками из-за ситуации на Украине не осуществляется.

Создание БРИКС стало одним из наиболее значимых геополитических событий начала XXI в. *БРИКС* (англ. BRICS) – группа из пяти быстроразвивающихся стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика (Brazil, Russia, India, China, SouthAfrica), играющих весомую и постоянно растущую роль в мировой политике и международных отношениях. «Пятерка» принимает все более активное участие в решении вопросов энергетической безопасности, борьбы с международным терроризмом, экологии, демографии и др. Государства БРИКС во многом определяют динамику мирового экономического развития [40].

Форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС) – региональная экономическая организация, в которую входит 21 экономика: США, Канада, Япония, Австралия, Новая Зеландия, Республика Корея, Бруней, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Гонконг, КНР, Тайвань, Мексика, Папуа – Новая Гвинея, Чили, Вьетнам, Россия, Перу. Целью АТЭС является повышение экономического роста и процветания в регионе и укрепление азиатско-тихоокеанского сообщества [41].

*Азиатская парламентская ассамблея* – международная парламентская организация, созданная в 2006 г., включающая в себя на постоянной основе парламенты 41 государства (в том числе Российской Федерации). В центре внимания Ассамблеи находится координация усилий национальных парламентов в обеспечении мира в целом и в азиатском регионе в частности [42].

## **4.2 Мировые социально-экономические рейтинги**

В словосочетании «мировой рейтинг» смыслополагающим словом является «рейтинг». Под «рейтингом» принято понимать некий показатель, характеризующий оценку, порядок, уровень отношения наблюдаемого объекта к заданной шкале в числовом эквиваленте. Сам по себе рейтинг вряд ли заслуживает глубокого анализа – в конце концов он как любой «рейтинг мнений» субъективен и вряд ли способен отразить в составляющих его цифрах многоаспектный образ плохо измеримого явления. К каждому из признанных международных рейтингов регулярно предъявляются претензии самого разного порядка. Это несовершенство и непостоянство методологии, недостаточная транспарентность, неполнота данных и прочие [43, 44].

Все мировые рейтинги в основном основываются на международных статистических данных. Международная статистика – отрасль статистики, изучающая уровень, структуру и тенденции социально-экономического развития развитых стран. Основывается на обеспечении международной сравнимости социально-экономических показателей, систематизации статистических данных [45]. Для оценки роли и места России в процессе всеобщего развития стоит рассматривать мировые рейтинги с соблюдением принципов многоаспектности и разносторонности.

### **Мировой рейтинг благотворительности [46]**

Charities Aid Foundation (CAF) – ведущая международная благотворительная организация, официально зарегистрированная в Великобритании, кото-

рая имеет девять офисов на шести континентах мира. По данным САФ, опубликованным в отчете «Мировой рейтинг благотворительности 2018. Глобальные тенденции благотворительности», Россия занимает следующие места в сфере благотворительности (по доле участников среди численности населения):

- 101-е место в рейтинге «Помощь нуждающимся»;
- 118-е место в рейтинге «Волонтерство»;
- 86-е место в рейтинге «Денежные пожертвования».

В результате Россия заняла 110-е место по общему показателю «Мировой рейтинг благотворительности». Этот отчет основан на данных долгосрочного исследования общественного мнения World View World Poll компании Gallup. В рамках исследования респонденты отвечали на вопросы, которые затрагивают различные аспекты современной жизни, в том числе связанные с их личным участием в благотворительной деятельности.

### **Ведение бизнеса [47]**

Доклад «Ведение бизнеса 2018», подготовленный группой Всемирного банка, отражает измеренные нормы регулирования, применимые к местным предприятиям, в 189 странах и определяет рейтинг стран по 10 направлениям регулирования предпринимательской деятельности, таким как создание предприятий, разрешение неплатежеспособности и осуществление внешнеторговой деятельности. Страны ранжируются по благоприятствию ведения бизнеса с 1-го до 189-го места, 1-е место – наиболее высокое. Высокая позиция в индексе легкости ведения бизнеса означает, что регуляторный климат благоприятствует ведению бизнеса. Индекс является средним показателей страны по 10 индикаторам, имеющим равный вес, в частности:

- регистрация предприятий;
- получение разрешений на строительство;
- подключение к системе электроснабжения;
- регистрация собственности;
- кредитование;
- защита инвесторов;
- налогообложение;
- международная торговля;
- обеспечение исполнения контрактов;
- разрешение неплатежеспособности.



В данном рейтинге Россия заняла 35-ю позицию, причем основными показателями, оказавшими негативное влияние, являлись «получение разрешений на строительство» (178-я позиция) и «международная торговля» (100-я позиция). Положительными моментами в получении общей картины явились критерии «регистрация собственности» (12-я позиция) и «подключение к электроэнергии» (10-я позиция).

### **Глобальный индекс рабства [48]**

Современное рабство – торговля людьми, принудительный труд или долговая кабала. Кроме того, к нему относятся такие ситуации, как принудительные браки, торговля детьми и их эксплуатация. Около 30 миллионов человек во всем мире живут как рабы. Таковы результаты рейтинга WalkFreeFoundation, участниками которого стали 162 страны. «Глобальный индекс рабства 2018» утверждает, что Индия имеет самое большое количество людей, живущих в рабских условиях, – порядка 14 млн человек. Самый высокий процент жителей, пребывающих в рабских условиях, – около 4% в Мавритании. В России около 0,54% населения находятся в рабских условиях, что соответствует 64-му месту в рейтинге, лидером же является Северная Корея. Вместе с тем, северокорейцы не считают себя рабами, поскольку «... они думают, что все, что они делают – для государства, и это хорошо...».

Индекс был составлен австралийской организацией по защите прав «WalkFreeFoundation», на основании общепринятых определений современного рабства: долговая кабала, принудительный брак и торговля людьми.

### **Уровень экономической свободы [49]**

Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom) – это комбинированный показатель и сопровождающий его рейтинг, оценивающий уровень экономической свободы в странах мира. Выпускается американским исследовательским центром «Фонд наследия» (The Heritage Foundation) совместно с газетой The Wall Street Journal. Эксперты Фонда определяют экономическую свободу как «отсутствие правительственного вмешательства или воспрепятствования производству, распределению и потреблению товаров и услуг, за исключением необходимой гражданам защиты и поддержки свободы как таковой». Анализ экономической свободы проводится ежегодно, начиная с 1995 г.

Индекс экономической свободы рассчитывается по среднему арифметическому десяти контрольных показателей:

- права собственности;
- свобода от коррупции;
- фискальная свобода;
- участие правительства;
- свобода предпринимательства;
- свобода труда;
- монетарная свобода;
- свобода торговли;
- свобода инвестиций;
- финансовая свобода.

По каждому показателю странам выставляется оценка в баллах – от 0 до 100. Чем больше баллов, тем более высоко оценивается уровень экономической свободы в стране по данному критерию. При итоговом расчете Индекса показатели суммируются. Таким образом, в «абсолютно свободной» экономике в итоге должно получиться 100 баллов, а там, где свободы нет в принципе, соответственно, 0. Представленные в итоговом отчете в соответствии со своим рейтингом страны разделены на пять условных групп:

- со свободной экономикой (более 80 баллов);
- с преимущественно свободной экономикой (70–80 баллов);
- с умеренно свободной экономикой (60–70 баллов);
- с преимущественно несвободной экономикой (50–60 баллов);
- с несвободной экономикой (менее 50 баллов).

В 2018 г. Россия заняла 107-е место с результатом 58,2 балла. По мнению составителей рейтинга, в российской экономике доминируют крупные государственные учреждения и неэффективный государственный сектор. В судебной системе складываются благоприятные условия для коррупции. Права собственности защищены слабо. Все это ухудшает долгосрочные перспективы экономического развития. Кроме того, ситуация с Крымом и Восточной Украиной привела к продолжающимся западным экономическим санкциям и бегству капитала из страны.



.....  
Контрольные вопросы по главе 4  
.....

1. Каковы естественные предпосылки социально-экономического развития Российской Федерации?
2. В каких международных организациях состоит Российская Федерация? Каковы цели их деятельности?
3. Какие вопросы стоят в повестке дня БРИКС?
4. Каково назначение различных международных социально-экономических рейтингов? Каково положение в них Российской Федерации?

## 5 Конституционные, организационно-правовые и территориальные основы государственного и муниципального управления в Российской Федерации

### 5.1 Государственный аппарат и государственные органы

С появлением государства появляется и особая группа людей, занимающаяся управленческими вопросами. Для обеспечения реализации своих целей и функций государство создает и содержит специальный аппарат – совокупность людей, профессионально занимающихся выполнением функций государства. Одна часть обслуживает законодательную деятельность, исполнение законов и судебную защиту граждан, а другая осуществляет контроль соблюдения законов, поддерживает внутренний правопорядок и обеспечивает внешнюю безопасность государства. Существование государственного аппарата является неотъемлемой частью государства и одним из его признаков.



.....

*Государственный аппарат – это система государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей власти, различные формы и методы государственного воздействия.*

*Государственный орган – это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с его профилем работы) функций определенной ветви государственной власти.*

.....

Следует отличать государственный орган от иных понятий:

- государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности;
- государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг;
- государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни.

В государственном органе создаются и реализуются управленческие решения и действия, в остальных – материальные, социальные и духовные продукты и услуги.

Структура государственного аппарата зависит, во-первых, от организации государственной власти (в тоталитарных социалистических странах отрицается разделение властей), во-вторых, от политико-территориального устройства государства (унитаризм, федерализм, существование автономных образований), в-третьих, от деления на органы (должностные лица), осуществляющие властные полномочия, и органы (должностные лица), образующие обслуживающий аппарат.



.....

Государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Соответственно, выделяются органы государственной власти – законодательные, исполнительные, судебные, которые самостоятельны в своей повседневной деятельности.

.....

Органы законодательной власти – это представительные и законодательные учреждения, образуемые путем выборов. Главная их задача – правотворчество, но помимо этого они выполняют и другие функции, например, контролируют деятельность исполнительной власти. Законодательная власть в РФ представлена высшим законодательным органом: Федеральным Собранием, состоящим из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. Властные полномочия осуществляет путем принятия законов, обязательных для всех на территории РФ.

Органы исполнительной власти – это, как правило, назначаемые органы. Главная задача исполнительных органов власти – выполнять положения Конституции, федеральных законов, иных нормативных актов. Органы исполнительной власти действуют на основе сочетания единоначалия с коллегиальностью. Властные полномочия осуществляют путем принятия решений, постановлений, и других подзаконных нормативных актов. Помимо указанного в Конституции Правительства Российской Федерации действуют и другие федеральные органы исполнительной власти – федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, а также их территориальные органы.

Органы судебной власти осуществляют правосудие. Деятельность судов направлена на укрепление законности и правопорядка, предупреждение пре-

ступлений и иных правонарушений, имеет задачей охрану от всяких посягательств на закрепленные в Конституции основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, другие демократические институты. Суды независимы и подчиняются только закону. Разбирательство дел в судах открытое, судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, с участием присяжных заседателей. Судебная власть представлена системой судов: Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, федеральными судами общей юрисдикции, арбитражными судами, а также органами судебной власти субъектов Российской Федерации.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они сдерживают друг друга. Такая система взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. Она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве.

Согласно ст. 11 Конституции РФ помимо Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и судов Российской Федерации государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, являющийся главой государства, гарантом Конституции страны, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Принцип разделения властей относится не только к организации государственной власти на федеральном уровне, но и к системе органов государственной власти субъектов Федерации. Современное понимание принципа разделения властей дополнено также необходимостью разделения полномочий (предметов ведения) между органами государственной власти и управления и муниципальными органами. В федеративном государстве система государственных органов трехуровневая, разделена на федеральные органы власти, органы власти субъектов Федерации и органы власти на местах (местный уровень власти).

## 5.2 Государственная символика Российской Федерации

Символы государства – это свидетельства его суверенитета, по которым оно узнается во всем мире. Эти символы несут на себе огромную идеологическую, правовую, социально-политическую нагрузку. Государственными символами называются отличительные знаки конкретного государства. В Российской Федерации таковыми являются государственный флаг, герб и гимн. Согласно ст. 70 Конституции РФ их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

### Государственный флаг РФ [50]

Государственный флаг в России появился на рубеже XVII–XVIII вв., в эпоху становления России как мощного государства. Впервые бело-сине-красный флаг был поднят на первом русском военном корабле «Орел», в царствование отца Петра I Алексея Михайловича Романова. Законным же отцом триколора признан Петр I. 20 января 1705 г. он издал указ, согласно которому «на торговых всяких судах» должны поднимать бело-сине-красный флаг, сам начертал образец и определил порядок горизонтальных полос. В разных вариациях трехполосный флаг украшал и военные корабли до 1712 г., когда на военном флоте утвердился Андреевский флаг.

В 1858 г. Александр II утвердил рисунок «с расположением гербовых черно-желто-белого цветов Империи на знаменах, флагах и других предметах для украшений на улицах при торжественных случаях», а 1 января 1865 г. вышел именной указ Александра II, в котором цвета черный, оранжевый (золотой) и белый уже прямо названы «государственными цветами России». Черно-желто-белый флаг просуществовал до 1883 г. 28 апреля 1883 г. было объявлено повеление Александра III, в котором говорилось следующее: «Чтобы в тех торжественных случаях, когда признается возможным дозволить украшение зданий флагами, был употреблен исключительно русский флаг, состоящий из трех полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цветов». Наконец, в 1896 г. Николай II учредил Особое совещание при министерстве юстиции для обсуждения вопроса о Российском национальном флаге. Совещание пришло к выводу, что флаг бело-сине-красный имеет полное право называться российским, или национальным, и цвета его – белый, синий и красный – именоваться государственными, и определило, что для всей империи флагом должен окончательно считаться бело-сине-красный цвет, и никакой другой.

Три цвета флага, ставшего национальным, получили официальное толкование. Красный цвет означал «державность», синий – цвет Богоматери, под покровом которой находится Россия, белый – цвет свободы и независимости. Эти цвета означали также содружество Белой, Малой и Великой России.

После Февральской революции Временное правительство употребляло в качестве государственного бело-сине-красный флаг. 8 апреля 1918 г. Я. М. Свердлов, выступая на заседании фракции большевиков ВЦИК, предложил утвердить боевой красный флаг национальным российским флагом, и более 70 лет государственным флагом являлся красный стяг.

Предложение заменить «революционный» красный флаг на бело-сине-красный высказал народный депутат России В. Ярошенко. Чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР 22 августа 1991 г. постановила считать официальным символом России триколор; Указом Президента Российской Федерации от 11.12.1993 было утверждено Положение о государственном флаге Российской Федерации, а в Указе от 20.08.1994 устанавливалось, что Государственный флаг постоянно находится на зданиях, где размещается Администрация Президента РФ, федеральные органы исполнительной власти, другие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (вместе с флагами субъектов Российской Федерации).

В августе 1994 г. Президент России Б. Н. Ельцин подписал Указ, в котором говорилось следующее: «В связи с восстановлением 22 августа 1991 года исторического российского трехцветного государственного флага, овеянного славой многих поколений россиян, и в целях воспитания у нынешнего и будущих поколений граждан России уважительного отношения к государственным символам, постановляю: Установить праздник – День Государственного флага Российской Федерации и отмечать его 22 августа».

В январе 1998 г. было решено снять проблему законодательного закрепления государственной символики с повестки дня внутривнутриполитической жизни, так как и в обществе, и в парламенте существуют полярные точки зрения на этот счет.

4 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин внес в Государственную Думу среди прочих законов о государственной символике проект федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации». 8 декабря 2000 г. Государственная Дума приняла данный законопроект. 20 декабря 2000 г. Совет Федерации одобрил проект закона; 25 декабря 2000 г. его подписал Президент Российской Федерации В. В. Путин.



В соответствии с законом [51] Государственный флаг Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цвета. Отношение ширины флага к его длине – 2:3.

В настоящее время чаще всего (неофициально) используется следующая трактовка значений цветов флага России: белый цвет означает мир, чистоту, непорочность, совершенство; синий – цвет веры и верности, постоянства; красный цвет символизирует энергию, силу, кровь, пролитую за Отечество.

### **Государственный герб РФ [50]**

Двуглавый орел как герб Московского государства впервые появился на печати Ивана III в 1497 г. после его женитьбы на византийской принцессе Софье Палеолог: изображение двуглавого орла (герб Византии) соединили с московским гербом, в результате чего на одной половине герба изображался орел, на другой – всадник, попирающий дракона.

В дальнейшем в герб вносились изменения. На печатях царя Ивана IV Грозного на груди орла стало помещаться изображение Георгия Победоносца – символа московских князей. С 1625 г., при царе Михаиле Федоровиче, над главами орла появились три короны. После учреждения Петром I русского ордена Андрея Первозванного в герб была включена цепь со знаком ордена. При Павле I в герб было внесено еще и изображение Мальтийского креста.

Масштабную реформу герба произвел Александр I – в 1825 г. государственному орлу была придана не геральдическая, а совершенно произвольная форма. Этот орел имел широко распушенные крылья и держал перевитые лентами громовые стрелы и факел в правой лапе, а лавровый венец – в левой. Исчезла династическая Андреевская цепь, а на груди орла появился нетрадиционный (сердцевидной формы), заостренный кверху щит с московским гербом. Император Николай I уже в 1830 г. вернулся к традиционной эмблеме, но дополнил ее гербами царств, входящих в состав Российской империи. Щиты этих гербов располагались на распахнутых крыльях орла.

Новой реформой герба ознаменовалось и царствование Александра II. Это была чисто геральдическая реформа – рисунок герба приводился в соответствие с международными правилами геральдики. В 1882 г. учреждается строгая иерархия герба – Большой, Средний и Малый государственные гербы Российской Империи. С этого времени и до февраля 1917 г. изображение герба становится незыблемым.

После февральской революции 1917 г. на печати и денежных знаках Временного правительства фигурировал имперский двуглавый орел, но без корон. Декретом ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» упразднились российские знаки различия, ордена, флаг и герб.

5 ноября 1990 г. Правительство РСФСР приняло постановление о создании Государственного герба и Государственного флага РСФСР. Для организации этой работы была создана Правительственная комиссия. 30 ноября 1993 г. Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин подписал Указ «О Государственном гербе Российской Федерации». Согласно Положению о гербе, он представляет собой изображение золотого двуглавого орла, помещенного на красном геральдическом щите; над орлом – три исторические короны Петра Великого (над головами – две малые и над ними – одна большего размера); в лапах орла – скипетр и держава; на груди орла на красном щите – всадник, поражающий копьем дракона.

4 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин внес в Государственную Думу наряду с рядом законопроектов о государственной символике проект федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации». В качестве герба был предложен двуглавый золотой орел на фоне красного щита. 8 декабря Государственная Дума приняла проект закона «О государственном гербе Российской Федерации». 25 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал соответствующий федеральный конституционный закон.

В соответствии с законом [52], Государственный герб РФ представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности, красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми и одной большой коронами, соединенными лентой. В правой лапе орла – скипетр, в левой – держава. На груди орла, в красном щите, – едущий влево на серебряном коне серебряный всадник в синем плаще, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона, также обращенного влево.

Восстановление двуглавого орла как государственного герба России олицетворяет неразрывность и преемственность отечественной истории. Сегодняшний герб России – это новый герб, но его составные части глубоко традиционны; он и отражает разные этапы отечественной истории, и продолжает их.

## Государственный гимн РФ [50]

Первым официальным государственным гимном России была «Молитва русских» на слова А. В. Жуковского – «Боже, Царя храни!». 19 сентября 1816 г. «Молитву» пели при праздновании годовщины Царскосельского лицея с двумя дополнительными куплетами, сочиненными А. С. Пушкиным. Тогда же Александр I издал указ исполнять «Молитву русских» полковым оркестром всегда при встречах императора.

Датой рождения второго официального гимна России – «Боже, Царя храни» на мелодию А. Ф. Львова – стало 25 декабря 1833 г., день празднования годовщины изгнания французов из России. Этот гимн существовал до 2 марта 1917 г., дня отречения от престола императора Николая II.

После февральской революции 1917 г. непродолжительное время роль гимна выполняла «Русская Марсельеза». По предложению В. И. Ленина «в новых условиях» «непримиримой классовой борьбы» вместо «буржуазной «Марсельезы» стал использоваться «Интернационал». 10 января 1918 г. на III съезде Советов он исполнялся уже как гимн победившей пролетарской революции.

1 января 1944 г. впервые прозвучал по радио новый государственный гимн «Союз нерушимый республик свободных» (музыка А. В. Александрова, текст С. В. Михалкова и Г. А. Эль-Регистана). Указом Президиума Верховного Совета СССР новый гимн утверждался с 15 марта 1944 г. для повсеместного использования.

В 1990 г. решением Совета Министров РСФСР в России была образована правительственная комиссия по созданию нового государственного гимна. В качестве его музыки власти одобрили «Патриотическую песню» М. И. Глинки. Был объявлен конкурс на текст гимна. Согласно условиям конкурса, стихи принимались от всех граждан России.

Указом Президента РФ от 11 декабря 1993 г. утверждено Положение о Государственном гимне РФ, на основании которого Государственным гимном Российской Федерации является мелодия, созданная на основе «Патриотической песни» М. И. Глинки в аранжировке А. Петрова.

Комиссией по подготовке нового гимна был объявлен конкурс на его текст, всего в комиссию поступило свыше 6 000 текстов. После долгой работы остановились на двадцати, которые были записаны на пленку хоровым коллективом. После прослушивания этих текстов члены комиссии пришли к выводу, что ни один из озвученных вариантов не подходит для государственного гимна России. Работа комиссии была прекращена в 1996 г.

В январе 1998 г. Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным был внесен на рассмотрение Государственной Думы Федеральный конституционный закон «О государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации». Государственная Дума отклонила закон уже в первом чтении 23 января 1998 г. Она также отклонила альтернативный проект «О государственном гимне Российской Федерации», внесенный фракцией КПРФ и предусматривающий возврат к гимну на музыку А. Александрова – гимна СССР.

4 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин внес в Государственную Думу наряду с федеральными законами о государственной символике проект федерального конституционного закона «О Государственном гимне Российской Федерации». В качестве гимна была предложена музыка А. Александрова. 8 декабря 2000 г. Государственная Дума приняла проект конституционного закона «О государственном гимне Российской Федерации». 25 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Государственном гимне Российской Федерации» [53], который вступил в силу 27 декабря 2000 г.

В декабре 2000 г. была образована рабочая группа по рассмотрению предложений о тексте государственного гимна. 30 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Указ о тексте государственного гимна Российской Федерации. Указом Президент утвердил текст гимна, написанный С. Михалковым.

В середине января 2001 г. В. В. Путин внес на рассмотрение Госдумы текст государственного гимна России в качестве проекта закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный конституционный закон «О государственном гимне Российской Федерации». 7 марта 2001 г. Госдума приняла в первом, втором и третьем, окончательном, чтении внесенный Президентом законопроект о тексте государственного гимна на слова С. Михалкова. 14 марта 2001 г. законопроект одобрен Советом Федерации, 22 марта 2001 г. подписан Президентом Российской Федерации.

### **5.3 Федеративные отношения и административно-территориальное устройство**



.....

*Государственное устройство – это внутренняя национально-территориальная организация государственной власти, деление*

*территории государства на составные части, их правовое положение, взаимоотношения между государством в целом и его составными частями.*

.....

Выделяют три основных формы государственного устройства:

- унитарное государство;
- конфедерация;
- федерация.

В ст. 1 Конституции Российской Федерации сказано: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

В России одновременно существуют несколько сеток административно-территориального деления:

- на субъекты Российской Федерации;
- на федеральные округа.

### **Субъекты Российской Федерации**

Современное территориальное устройство Российской Федерации определяется ст. 65 Конституции России. Российская Федерация состоит из 85 субъектов (до 1 декабря 2005 г. их было 89). Выделяются 6 видов административно-территориальных единиц, которые в соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации страны имеют равноправный статус:

- республики в составе Российской Федерации;
- края;
- области;
- города федерального значения (ГФЗ);
- автономная область;
- автономные округа.

В Российской Федерации можно выделить 3 типа субъектов, они представлены на рисунке 5.1.

В таблице 5.1 приведены особенности конституционно-правового статуса каждого из типов субъектов Российской Федерации.



Рис. 5.1 – Виды субъектов Российской Федерации

Таблица 5.1 – Характеристика видов субъектов Российской Федерации

Республика	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Охарактеризована в Конституции России как «государство» (ч. 2 ст. 5);</li> <li>• статус определяется Конституцией России и своей конституцией (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66);</li> <li>• вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68)</li> </ul>
Край, область, город федерального значения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Статус определяется Конституцией России и своим уставом, принимаемым краевым (областным, городским) законодательным (представительным) органом (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66)</li> </ul>
Автономная область	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Статус определяется Конституцией России и своим уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом автономной области (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66);</li> <li>• может быть принят федеральный закон об автономной области (ч. 3 ст. 66)</li> </ul>
Автономный округ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Статус определяется Конституцией России и своим уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом автономного округа (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 66);</li> <li>• может быть принят федеральный закон об автономном округе (ч. 3 ст. 66);</li> <li>• отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между соответствующим автономным округом и краем или областью (ч. 4 ст. 66)</li> </ul>

В состав Российской Федерации входят 22 республики, 9 краев, 4 автономных округа, 1 автономная область, 3 города федерального значения и 46 областей.

## Федеральные округа

Правовой основой создания федеральных округов является Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [54]. Все субъекты Российской Федерации объединены в восемь федеральных округов, каждый из которых имеет административный центр (табл. 5.2, рис. 5.2).

Таблица 5.2 – Основные характеристики федеральных округов

№	Название округа	Площадь, тыс. км <sup>2</sup>	Население (2018), млн чел.	Кол-во субъектов	Центр	Краткое наименование
1	Центральный	650,2	39,3	18	Москва	ЦФО
2	Южный	447,8	16,4	8	Ростов-на-Дону	ЮФО
3	Северо-Западный	1686,9	14,0	11	Санкт-Петербург	СЗФО
4	Дальневосточный	6952,6	8,2	11	Владивосток	ДФО
5	Сибирский	4361,7	17,2	10	Новосибирск	СФО
6	Уральский	1818,5	12,3	6	Екатеринбург	УФО
7	Приволжский	1037,0	29,5	14	Нижний Новгород	ПФО
8	Северо-Кавказский	170,4	9,8	7	Пятигорск	СКФО

Реализацию конституционных полномочий Президента Российской Федерации на территории федерального округа обеспечивает полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе. Согласно Конституции Российской Федерации, федеральные округа не являются субъектами административного деления России (субъектами Российской Федерации).



Рис. 5.2 – Состав федеральных округов и их положение на карте

## 5.4 Органы государственной власти: федеральный уровень

### Законодательная власть



Законодательная власть Российской Федерации на федеральном уровне представлена высшим законодательным органом – Федеральным Собранием. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

В соответствии со ст. 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Так как в настоящее время в состав Российской Федерации входит 85 субъектов, всего членов Совета Федерации – 170. Порядок формирования установлен Федеральным законом от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [55].



В ст. 95 и 96 Конституции Российской Федерации сказано, что Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет. Порядок формирования установлен Федеральным законом от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [56]. Основная их функция – осуществление общефедерального законотворчества.

Федеральное Собрание осуществляет некоторые контрольные функции за исполнительной властью. Контроль, в частности, осуществляется посредством федерального бюджета, принимаемого Государственной Думой.

*К ведению Совета Федерации относятся:*

- утверждение изменения границ между субъектами Федерации;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил России за пределами территории;
- назначение выборов Президента Российской Федерации;
- отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- назначение на должность судей Конституционного и Верховного Судов;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

*К ведению Государственной Думы относятся:*

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты, половины состава ее аудиторов и Уполномоченного по правам человека
- объявление амнистии;

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [57] Федеральное собрание образует подотчетный ему постоянно действующий орган финансового контроля – Счетную палату Российской Федерации. В рамках своих задач Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Она является контрольным органом Федерального Собрания, но не является его структурным подразделением и формально не относится к законодательной, исполнительной или судебной ветви власти.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают отдельно. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

## Исполнительная власть

Исполнительная власть в Российской Федерации представлена системой федеральных органов исполнительной власти. Систему органов федеральной исполнительной власти, непосредственно подчиняющихся Правительству, утверждает Президент Российской Федерации. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [58], в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.



.....

**Федеральное министерство** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации.

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

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

.....

Ведомственные органы могут менять сложившуюся структуру, она не является перманентной. Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

### **Судебная власть**

Судебная власть является одной из разновидностей государственной власти, наряду с законодательной и исполнительной властью. Судебная система Российской Федерации включает федеральные суды и суды субъектов.

К федеральным судам относятся Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации и его нижестоящие инстанции, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; система федеральных арбитражных судов.

Основным принципам организации и осуществления судебной власти посвящены следующие нормативные правовые акты:

- глава 5 Конституции РФ;
- Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [59];
- Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [60];
- Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [61];
- Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» [62];
- Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [63];
- Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» [64].

Судебная власть призвана осуществлять правосудие, представляющее собой вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Правосудие осуществляется от имени государства специальными государственными органами – судами посредством рас-

смотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и других дел в установленной законом процессуальной форме.

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Верховный Суд Российской Федерации является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к военным судам и верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, которые главенствуют в свою очередь над районными судами. Районный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют:

- арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);
- арбитражные апелляционные суды;
- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах;
- специализированные арбитражные суды.

Носителями судебной власти являются судьи, наделенные в конституционном порядке полномочиями вершить правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Согласно ст. 119 и 120 Конституции Российской Федерации судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Независимость судей – важнейшее условие самостоятельности судебной власти; независимость судей позволяет объективно и беспристрастно осуществлять правосудие, защищать права и законные интересы граждан.

## 5.5 Органы государственной власти: региональный уровень

Региональной властью называют власть на уровне административно-территориальных единиц первого порядка. В федеративном государстве региональная власть обычно является проекцией общенациональной модели, повторяя на более низком управленческом уровне те же самые организационные формы.

Систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют следующие элементы: законодательный (представительный) орган; высший исполнительный орган; иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с уставом (конституцией) субъекта Российской Федерации. Уставом (конституцией) субъекта Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

Система представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия, устанавливаются ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [65].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

### **Законодательный орган субъекта Российской Федерации**

Законодательный орган является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Федерации, наименование и структура которого устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций. Число депутатов представительного органа власти устанавливается уставом субъекта Федерации и определяется численностью избирателей, зарегистрированных на территории субъекта:

- 15–50 депутатов – кол-во избирателей < 500 тыс. чел.;
- 25–70 депутатов – кол-во избирателей 500–1000 тыс. чел.;
- 35–90 депутатов – кол-во избирателей 1–2 млн чел.;
- 45–110 депутатов – кол-во избирателей > 2 млн чел.

Представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа власти утверждаются самим представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и предусматриваются отдельной строкой в региональном бюджете. Полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

### **Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации**

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной

власти региона, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счет средств регионального бюджета, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории региона и обладающими избирательным правом, путем тайного голосования. Требования к кандидатам, полномочия, права и его обязательства закреплены федеральным законом.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации реализует следующие полномочия:

- представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других регионов, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей;
- подписывает договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;
- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые представительным органом государственной власти;
- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с региональным законодательством;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также созывать вновь избранный представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого региональным законодательством;



- вправе участвовать в работе представительного органа государственной власти с правом совещательного голоса;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Структура исполнительного органа власти субъекта определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с уставом (конституцией) субъекта Российской Федерации.

По характеру выполняемых функций можно выделить три группы структурных подразделений. К первой группе могут быть отнесены подразделения, отвечающие за узкий сектор или отрасль управления, например управление сельского хозяйства. Также существует группа подразделений, деятельность которых охватывает определенный комплекс вопросов регионального управления, например финансовое планирование, ревизия и внутренние проверки и т. п. Кроме того, можно выделить группу подразделений, не обладающих собственной компетенцией и осуществляющих обеспечение деятельности остальных структур. Сюда относятся всевозможные вспомогательные службы и подразделения, например канцелярия.

При планировании структуры органов управления важно определить, к какому типу структурных подразделений относится исполняемая органом или подразделением функция. К сожалению, при построении структур управления этот принцип часто нарушается, что приводит к выполнению отдельными подразделениями несвойственных им функций и ухудшению дееспособности всей структуры управления.

В большинстве областей в качестве органа исполнительной власти действует администрация региона. Аппарат главы администрации осуществляет организационное руководство комитетами, управлениями, отделами областной администрации, прочими отраслевыми объединениями, а также анализирует их деятельность. Управления, департаменты, комитеты и отделы региональной администрации являются ее структурными подразделениями.

### **Суды субъектов Российской Федерации**

Судебная система Российской Федерации включает не только федеральные суды, но и суды субъектов. К судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды, мировые суды.

Конституционные суды республик в составе Российской Федерации и уставные суды других субъектов Российской Федерации являются судами

субъектов Российской Федерации и призваны обеспечить контроль за соблюдением конституций республик, уставов краев и областей. Однако эти суды не составляют единую систему с федеральным Конституционным Судом, т. е. не являются подотчетными ему.

В соответствии с Федеральным законом от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» [64] мировые судьи единолично рассматривают дела, отнесенные к их компетенции:

- расторжение брака (если нет спора о детях);
- раздел имущества между супругами, если цена иска не превышает 50 000 руб.;
- имущественные споры, если цена иска не превышает 50 000 руб.;
- административные правонарушения (отнесенные к компетенции мирового судьи Кодексом об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации);
- некоторые уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает 3 лет лишения свободы;
- о выдаче судебного приказа.

Районный суд является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района.

## **5.6 Организационные основы местного самоуправления**

В ст. 12 Конституции Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, с учетом исторических и иных местных традиций (рис. 5.3). Структура органов местного самоуправления определяется

населением самостоятельно. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами.

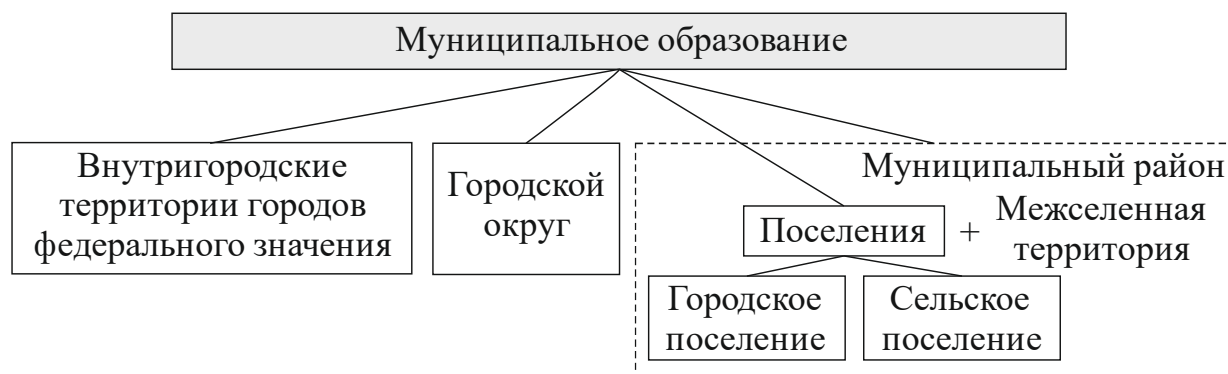


Рис. 5.3 – Виды муниципальных образований

Основным нормативным правовым актом, регулирующим данную сферу общественных отношений, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон о МСУ) [66].

В соответствии со ст. 34 Закона о МСУ структуру органов местного самоуправления обязательно составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган).

При этом в случаях, предусмотренных Законом о МСУ, допускаются исключения. Например, представительный орган может не образовываться в небольших муниципальных образованиях, в которых его функции осуществляет сход граждан.

В соответствии с Законом о МСУ в структуру органов местного самоуправления также могут входить следующие органы:

- контрольно-счетный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т. п.), формируемый непосредственно населением на муниципальных выборах или представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования;
- глава местной администрации, назначаемый на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности (срок определяется уставом муниципального образования).

Наименования органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и иные вопросы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Например, участие представителей органов власти субъекта Российской Федерации в конкурсных комиссиях по замещению должностей глав местных администраций муниципальных районов и городских округов в случаях, когда глава муниципального образования возглавляет представительный орган.



.....

**Представительный орган муниципального образования** – выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Именно через него гражданин может реализовать свое конституционное право на осуществление власти на уровне местного самоуправления.

.....

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Численность депутатов представительного органа зависит от численности населения муниципального образования:

- а) в поселении (в том числе городском округе) не может быть менее:
  - 7 человек – численность населения < 1 000 чел.;
  - 10 человек – численность населения 1 000–10 000 чел.;
  - 15 человек – численность населения 10 000–30 000 чел.;
  - 20 человек – численность населения 30 000–100 000 чел.;
  - 25 человек – численность населения 100 000–500 000 чел.;
  - 35 человек – численность населения > 500 000 чел.;
- б) в муниципальном районе не может быть менее 15 человек;
- в) на внутригородской территории города федерального значения не может быть менее 10 человек.

Численность депутатов представительного органа определяется уставом соответствующей территориальной единицы. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится решение следующих вопросов:

- принятие устава муниципального образования и внесение изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, то председа-

тель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

*Глава муниципального образования* в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Муниципальное образование в лице населения на референдуме или представительного органа местного самоуправления само решает, избирать ли главу на выборах, т. е. путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, или представительным органом.

В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. Если главу избирает представительный орган, то он является по должности его председателем. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименование должности главы муниципального образования устанавливается в уставе муниципального образования (глава города, мэр, глава поселка, руководитель муниципального образования и т. д.).



Глава муниципального образования имеет следующие исключительные, т. е. только ему принадлежащие полномочия:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципаль-

ных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

.....

Глава муниципального образования издает постановления, распоряжения, приказы. Нормативные правовые акты издаются главой, как правило, в форме постановлений, индивидуальные акты – в форме распоряжений, приказов. Приказы обычно принимаются по вопросам внутренней деятельности подведомственных главе органов местного самоуправления.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого представительным органом из своего состава, ограничивается сроком полномочий соответствующего представительного органа.

Понятие *местная администрация* равнозначно понятию *исполнительно-распорядительный орган муниципального образования*. Исполнительно-распорядительный орган является постоянно действующим органом местного самоуправления. Законодательство не содержит норм о возможности и порядке прекращения полномочий местной администрации. Институт прекращения полномочий предусмотрен лишь для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав местной администрации.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местная администрация образуется для реализации полномочий местного самоуправления и обладает правами юридического лица. Она, как правило, является органом общей компетенции в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Аппарат местной администрации представляет совокупность подразделений, основное назначение которых заключается в оказании содействия работе руководящих органов администрации.

Как показывает практика, традиционно в аппарате местной администрации образуются следующие единицы:

- организационный отдел или организационно-аналитический отдел;
- общий отдел;
- приемная по личным вопросам граждан;
- юридический отдел;
- информационная служба или пресс-служба главы администрации;
- отдел кадровой службы;
- советники, консультанты руководства администрации.

В составе аппарата также имеются секретариат и иные подразделения, осуществляющие материальное и техническое обслуживание местной администрации. Наименования перечисленных подразделений не являются обязательными. Круг вопросов, которые приходится решать местным администрациям, различен в разных муниципальных образованиях. От этого зависит их структура, направления деятельности должностных лиц и соответствующих служб.



*Контрольно-счетный орган* муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования

Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и следующих нормативных правовых актах:

- Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [67];
- Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [66];
- Бюджетном кодексе Российской Федерации [68].

Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются нормативным правовым актом муниципального образования. Контрольно-счетные органы имеют гербовую печать и бланки со своим наименованием и изображением герба муниципального образования и могут обладать правами юридического лица.



.....

Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет следующие основные полномочия:

- контроль за исполнением местного бюджета;
- экспертиза проектов местного бюджета;
- организация и осуществление контроля за законностью, результативностью использования средств местного бюджета;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов, а также муниципальных программ;

- анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;
- участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

.....

В состав контрольно-счетного органа муниципального образования входят председатель и аппарат контрольно-счетного органа. Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, а также их численность устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее, чем срок полномочий законодательного (представительного) органа.

В состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля в пределах компетенции.



## Контрольные вопросы по главе 5

1. Какие ветви власти выделяют в системе государственного управления?
2. Каково основное назначение органов судебной системы?
3. Какова государственная символика Российской Федерации?
4. Каковы основные формы государственного устройства?
5. Перечислите федеральные округа, образованные в Российской Федерации.
6. Какие виды субъектов выделяются в Российской Федерации?
7. Каков порядок формирования Федерального Собрания Российской Федерации?

8. Какие вопросы находятся в ведении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации?
9. Какие вопросы находятся в ведении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации?
10. Какие органы образуют систему исполнительной власти в Российской Федерации?
11. Какими нормативными правовыми актами регламентируется деятельность органов судебной системы?
12. Каковы основные элементы системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации?
13. Какие вопросы отнесены к компетенции мировых судов?
14. Какие вопросы решает местная администрация?
15. Какие вопросы находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования?

---

## 6 Государственная и муниципальная служба

---

### 6.1 Понятие и нормативное правовое регулирование государственной и муниципальной службы

Государственная и муниципальная служба – это комплексный правовой и социальный институт, функционирующий посредством осуществления определенными гражданами профессиональной деятельности по реализации компетенций (полномочий) государственных, муниципальных органов и государственных должностей.

Определение государственной службы дано в ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [69].



.....

*Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:*

- *Российской Федерации;*
- *федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральные государственные органы);*
- *субъектов Российской Федерации;*
- *органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (государственные органы субъектов Российской Федерации);*
- *лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, которые устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;*
- *лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, которые устанавливаются конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий*

*государственных органов субъектов Российской Федерации.*

.....

Сводный перечень государственных должностей утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 [70]. К таким должностям относятся: Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Счетной палаты и др.

Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» не регламентируется.

.....



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

.....

Ст. 5 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [71] обеспечивается взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации посредством реализации следующих принципов:

- единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа 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.

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя.

## **6.2 Система государственной службы. Основные принципы государственной и муниципальной службы**

Система государственной службы включает в себя следующие виды (рис. 6.1):

- *государственная гражданская служба*, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации;
- *военная служба*;
- *государственная служба иных видов*.

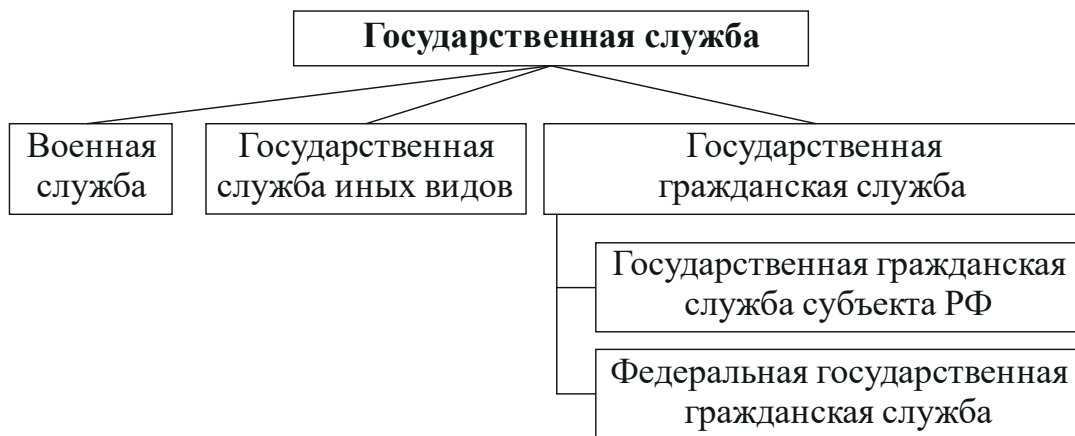


Рис. 6.1 – Виды государственной службы



***Государственная гражданская служба** – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.*

***Федеральная государственная гражданская служба** – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации.*

***Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации** – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном*

*ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации.*

***Военная служба** – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.*

.....

Таким гражданам присваиваются воинские звания. Данный вид службы регулируется Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [72].

В Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» отсутствуют как определение понятия «государственная служба иных видов», так и перечисление видов этой службы. В Федеральном законе от 13.07.2015 № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признания утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» несколько раз вместо словосочетания «правоохранительная служба» употреблено «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью». В связи с этим представляется, что основным признаком государственной службы иных видов является прохождение государственной службы в государственном органе, связанном с правоохранительной деятельностью.

Система правоохранительных органов призвана реализовать следующие функции:

- конституционный контроль;
- отправление правосудия;
- прокурорский надзор;
- расследование преступлений;
- оперативно-розыскная функция;
- исполнение судебных решений;
- оказание юридической помощи и защиты по уголовным делам;



- предупреждение преступлений и иных правонарушений.

Все эти функции взаимосвязаны и дополняют друг друга. Деятельность государственных служащих в правоохранительной сфере регулируется нормативными правовыми актами о конкретных правоохранительных органах, например Федеральным законом от 03.04.1995 № 40-ФЗ «Об органах Федеральной Службы Безопасности в Российской Федерации».

На рисунке 6.2 представлено деление видов государственной службы с учетом фактора принадлежности к уровню власти.

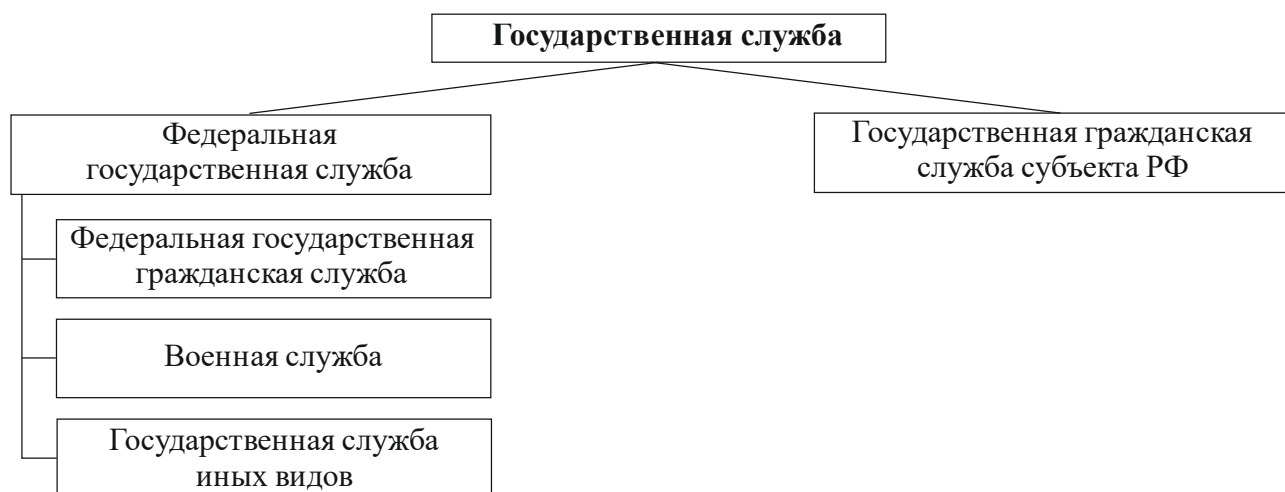


Рис. 6.2 – Виды государственной службы по уровню власти



.....

**Федеральным государственным служащим** является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

**Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации** – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

.....

В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать де-

нежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Построение и функционирования системы государственной службы базируется на следующих принципах:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы);
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Основные принципы муниципальной службы отражены в ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным

объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- стабильность муниципальной службы;
- доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- внепартийность муниципальной службы.

### **Должности государственной службы**

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и, согласно ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», подразделяются на следующие виды:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

Данное деление проистекает из трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной, составляющих систему государственной службы Российской Федерации.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» государственные должности не включены в

систему государственной службы, а лица, их замещающие, по статусу не являются государственными служащими. Следовательно, не стоит отождествлять понятия «государственная должность» и «должность государственной службы». В системе государственного управления представлены государственные должности, а также должности государственной службы, отличающиеся по своему организационно-правовому статусу.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» создаются реестры должностей государственной службы, которые состоят из перечней должностей федеральной государственной гражданской службы, перечней типовых воинских должностей, перечней типовых должностей правоохранительной службы. Так, Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 утвержден Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы [73].

В соответствии с федеральными законами о видах государственной службы гражданам, проходящим федеральную государственную службу, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания, а для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, устанавливаются классные чины.

Классификация должностей позволяет установить в структуре государственного органа управленческую иерархию и одновременно функциональное предназначение, т. е. сформировать в конкретном государственном органе оптимальную организационную структуру, позволяющую не только эффективно осуществлять установленные функции государственного органа, но и обеспечить должностной рост гражданских служащих. Соответственно, классификация должностей позволяет установить также различные квалификационные требования, полномочия и ответственность, особенности в прохождении гражданской службы, различия в предоставляемых основных и дополнительных государственных гарантиях. В частности, группа должностей определяет классный чин гражданской службы, который может быть присвоен гражданскому служащему в соответствии с замещаемой должностью.

Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. Так, выделяются следующие категории должностей гражданской службы [74]:

- руководители – к данной категории относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов

исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

- помощники – к данной категории относятся должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- специалисты – к данной категории относятся должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
- обеспечивающие специалисты – к данной категории относятся должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы делятся на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

На основании ст. 9 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности в зависимости от категории подразделяются на определенные группы должностей:

- должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы;

- должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы;
- должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы (рис. 6.3):

- гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – действительный государственный советник субъекта Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации главной группы, присваивается классный чин гражданской службы – государственный советник субъекта Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы – советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы – советник государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – референт государственной гражданской службы

Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – референт государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;

- гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации младшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – секретарь государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

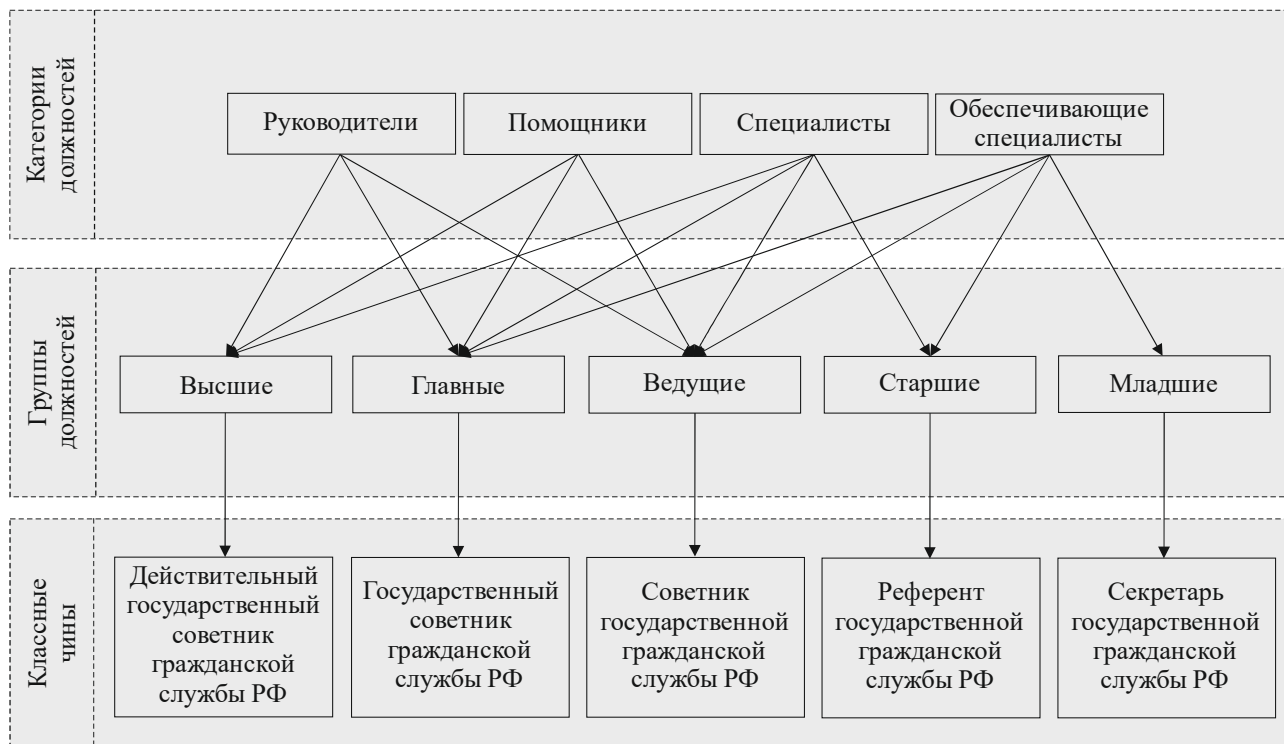


Рис. 6.3 – Соответствие категорий, групп и классных чинов

Классный чин гражданской службы «действительный государственный советник Российской Федерации» 1, 2 или 3-го класса присваивается Президентом Российской Федерации.

В федеральных органах исполнительной власти классный чин федеральной гражданской службы «государственный советник Российской Федерации» 1, 2 или 3-го класса присваивается Правительством Российской Федерации.

В иных федеральных государственных органах указанный классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы определяются указом Президента Российской Федерации.

### **Должности муниципальной службы, их классификация**

К муниципальным должностям муниципальной службы относятся:

- должности в органе местного самоуправления;
- должности в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления;
- должности, созданные для обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. В реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности муниципальной службы;
- главные должности муниципальной службы;



- ведущие должности муниципальной службы;
- старшие должности муниципальной службы;
- младшие должности муниципальной службы.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

### **6.3 Поступление на государственную службу**

#### **Общие правила поступления на государственную службу**

На государственную службу вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Условия заключаемых контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы.

В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином:

- на неопределенный срок;
- на определенный срок;
- на срок обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Федеральным законом о виде государственной службы определяется предельный возраст пребывания на государственной службе данного вида.

Прохождение государственной службы включает в себя:

- назначение на должность;
- присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания;
- аттестацию или квалификационный экзамен.
- другие обстоятельства (события).

### **Поступление на государственную гражданскую службу**

Право поступления на гражданскую службу имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», являющимся базовым нормативным правовым актом, регулирующим данную сферу общественных отношений.

Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» осуществляется по конкурсу. Следовательно, одним из способов замещения должностей гражданской службы является конкурсный отбор.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия. В состав конкурсной комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие, представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

На основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы с гражданином заключается служебный контракт. Для гражданина, впервые назначенного на государственную должность, устанавливается испытательный срок от трех месяцев до одного года.



.....

**Служебный контракт** – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу

*бу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.*

.....

Служебный контракт устанавливает права и обязанности сторон и вступает в силу со дня его подписания сторонами.

При заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей. Гражданин, поступающий на гражданскую службу, обязуется исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

В служебном контракте помимо фамилии, имени, отчества гражданина и наименования государственного органа (в том числе фамилия, имя, отчество представителя нанимателя) указываются следующие существенные условия:

- наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;
- дата начала исполнения должностных обязанностей;
- права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;
- виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;
- права и обязанности представителя нанимателя;
- условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы;
- режим служебного времени и времени отдыха;
- условия оплаты труда;
- виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

В служебном контракте могут предусматриваться условия, не отнесенные к числу существенных условий служебного контракта, например: испытание при поступлении на гражданскую службу, условия неразглашения сведений, составляющих государственную тайну, и иные условия.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебно-

го контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле.

С государственным гражданским служащим заключается контракт на неопределенный срок или срочный служебный контракт. В случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности или условий прохождения гражданской службы, заключается срочный служебный контракт (от 1 года до 5 лет), это указано в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

## **6.4 Прохождение государственной службы**

### **Должностной регламент государственного гражданского служащего**

Гражданский служащий, согласно ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», исполняет должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом. Должностной регламент отражает требования к профессиональной служебной деятельности, является основным нормативным документом, определяющим содержание и результаты деятельности гражданского служащего.

В должностной регламент включаются следующие позиции:

- квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков;
- требования к образованию, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки;
- должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

- порядок служебного взаимодействия с гражданскими служащими того же или иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Должностной регламент, по сути, сходен с должностной инструкцией. Использование различных терминов обусловлено тем, что должностными регламентами регулируется служба (в данном случае государственная гражданская служба), а должностными инструкциями – иные трудовые отношения.

### Аттестации государственных гражданских служащих

В целях определения соответствия служащих занимаемой должности проводится аттестация. Она может быть очередной и внеочередной. Очередная аттестация проводится не чаще одного раза в три года. Внеочередная аттестация проводится при сокращении должностей в государственном органе и в связи с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестация осуществляется аттестационной комиссией, которая формируется руководителем государственного органа. Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.



.....  
 Главный итог аттестации – оценка работы служащего. При аттестации рассматриваются следующие вопросы:

- соответствие служащего занимаемой должности;
  - возможность продвижения по службе;
  - материальное стимулирование служебной деятельности.
- .....

Вместе с тем не все гражданские служащие подлежат аттестации. Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110 [75], определено, что аттестации не подлежат следующие гражданские служащие:

- проработавшие на занимаемой должности менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;

- находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска);
- замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;
- в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

В случаях, когда служащий не согласен с результатами проведенной аттестации, он вправе их обжаловать. Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист государственного служащего, который хранится в личном деле.

### **Квалификационный экзамен государственных гражданских служащих**

Согласно ст. 49 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», квалификационный экзамен проводится в случае необходимости решения вопроса о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Ранее этого срока внеочередной экзамен может проводиться только по инициативе гражданского служащего с подачей письменного заявления о присвоении ему классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится в целях оценки знаний, навыков и профессионального уровня гражданского служащего. На основе указанной оценки в дальнейшем представителем нанимателя принимается решение о присвоении служащему классного чина.

Конкретная форма проведения квалификационного экзамена устанавливается представителем нанимателя. Экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией. Результаты квалификационного экзамена могут быть обжалованы служащим.

Решение о результате квалификационного экзамена выносится комиссией в отсутствие гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается сдавшим квалификационный экзамен.



По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего комиссией выносятся одно из следующих решений:

- признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;
- признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

Результат экзамена заносится в экзаменационный лист гражданского служащего. Гражданский служащий должен обязательно ознакомиться с экзаменационным листом под расписку. Экзаменационный лист и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина хранятся в личном деле гражданского служащего.

Порядок сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений регламентируются Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 111 [76].

### **Оплата труда государственных гражданских служащих**

Денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой им должностью (далее – должностной оклад) и месячного оклада в соответствии с присвоенным ему классным чином (далее – оклад за классный чин), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат (далее – дополнительные выплаты).

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации. Размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации устанавливаются в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Денежное вознаграждение государственного гражданского служащего включает следующие дополнительные выплаты:

- а) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах при стаже гражданской службы (в процентах):
- от 1 года до 5 лет – 10;
  - от 5 до 10 лет – 15;
  - от 10 до 15 лет – 20;
  - свыше 15 лет – 30;
- б) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада;
- в) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;
- г) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);
- д) ежемесячное денежное поощрение;
- е) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

На основании ст. 50 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы ежегодно индексируются в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции. Решение об индексации размеров федеральным гражданским служащим принимается Президентом Российской Федерации. Размеры окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации индексируются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

## **6.5 Уход с государственной службы**

Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ установлены основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.



При прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска. По письменному заявлению гражданского служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы за виновные действия). При этом днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы считается последний день отпуска.

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока действия служебного контракта. В этом случае днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы также считается последний день отпуска.

Предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учреждаемую для содействия лицу, замещающему государственную должность, срок гражданской службы с согласия данного гражданского служащего может быть продлен по решению представителя нанимателя до окончания срока полномочий указанного лица. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившими его на должность государственным органом или соответствующим должностным лицом.

По достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина он может продолжить работу в государственном органе на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью гражданской службы.

## 6.6 Особенности муниципальной службы

Муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Муниципальные предприятия и учреждения не входят в структуру органов местного самоуправления, соответственно лица, осуществляющие свою профессиональную деятельность в указанных учреждениях, не состоят на муниципальной службе и не являются по статусу муниципальными служащими;

Муниципальная служба осуществляется в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления. Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Муниципальная служба является правовым институтом. Правовой характер функционирования муниципальной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к муниципальным служащим предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативными пра-

вовыми актами и тем самым отличает муниципальных служащих от других работников.

Общие положения о муниципальной службе обычно содержатся в уставах муниципальных образований. Иные вопросы организации муниципальной службы в муниципальном образовании могут регулироваться решениями представительного органа, постановлениями и распоряжениями главы муниципального образования и главы местной администрации и другими муниципальными правовыми актами.



### Контрольные вопросы по главе 6

1. Что такое государственная служба?
2. В чем заключается отличие государственной должности от должности государственной службы?
3. Как соотносятся между собой государственная и муниципальная служба?
4. На какие виды делится государственная служба?
5. Перечислите категории должностей государственной гражданской службы.
6. Перечислите группы должностей государственной гражданской службы.
7. Каков порядок поступления на государственную гражданскую службу?
8. Какие позиции должны быть отражены в должностном регламенте государственного гражданского служащего?
9. Какова цель проведения аттестации государственных гражданских служащих?
10. Какова цель проведения квалификационного экзамена государственных гражданских служащих?
11. Из каких выплат складывается денежное вознаграждение государственных гражданских служащих?

---

## Заключение

---

Система государственного и муниципального управления представляется достаточно многогранной. В силу этого крайне проблематично охватить в одном учебном издании все сферы публичного управления. Вместе с тем в учебном пособии предпринята попытка освещения ключевых моментов, характеризующих будущую область профессиональной деятельности выпускника бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление».

В рамках учебного пособия нашли отражение вопросы, связанные с основополагающими моментами функционирования и развития такой важной области общественных отношений, как государственное и муниципальное управление. В частности, рассмотрены базовые подходы к определению роли и места государства и государственного управления, структурные особенности построения власти в Российской Федерации, основы организации государственной и муниципальной службы. Читателю представлена информация о важном контекстуальном уровне развития системы публичного управления: уровне интеграции Российской Федерации в глобальные процессы социально-экономического и политического развития. Рассмотрено содержание внутрироссийских трансформаций государственного и муниципального управления.

Отдельные части учебного пособия ориентированы на знакомство будущего выпускника с особенностями образовательной среды, в которой на протяжении определенного времени он будет овладевать необходимыми для дальнейшей профессиональной деятельности знаниями, умениями и навыками, формирующими его компетенции. Кроме того, в учебном пособии освещены некоторые исторические вехи развития образовательного направления «Государственное и муниципальное управление», что, безусловно, должно показать студенту становление, обособление и развитие этого сегмента профессиональной деятельности.

В завершение хотелось бы обратить взор читателя на необходимость постоянной самостоятельной актуализации полученных в ходе изучения вводного курса знаний, поскольку система государственного и муниципального управления, равно как и иные сферы общественных отношений, подвержена постоянным изменениям. Формирование интереса и самостоятельности в овладении материалом представляется одной из важнейших задач данного учебного пособия.

---

## Литература

---

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Конвенция о правах ребенка: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Об образовании [Электронный ресурс] : Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. О высшем и послевузовском профессиональном образовании [Электронный ресурс] : Федеральный закон Российской Федерации от 22.08.1996 № 125-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Антропова Т. Ю. Закон об образовании – что нового? / Т. Ю. Антропова // Руководитель бюджетной организации. – 2013. – № 4.
8. О лицензировании образовательной деятельности [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Методика преподавания психологии [Электронные ресурсы] : конспект лекций // Большая онлайн-библиотека. – Режим доступа: <http://www.e-reading-lib.org/book.php?book=98177> (дата обращения: 11.12.2018).
10. Айсмонкас Б. Б. Педагогическая психология : учеб. пособие для студентов / Б. Б. Айсмонкас. – М. : МГППУ, 2004. – 368 с.
11. Ингилизова М. Д. Особенности педагогического общения в вузе [Электронные ресурсы] / М. Д. Ингилизова. – Режим доступа:

<https://www.sgu.ru/sites/default/files/textdocsfiles/2013/07/15/ingilizova.pdf> (дата обращения: 11.12.2018).

12. Андреев А. А. Педагогика высшей школы (новый курс) / А. А. Андреев. – М., 2004. – 264 с.
13. Виленский В. Я. Технологии профессионально-ориентированного обучения в высшей школе / В. Я. Виленский, П. И. Образцов, А. И. Уман. – М., 2005. – 192 с.
14. Чернявская А. Г. Методы обучения [Электронный ресурс] / А. Г. Чернявская. – Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-225207.html> (дата обращения: 11.12.2018).
15. Партийные школы КПСС [Электронный ресурс] / А. Т. Кабанов // Большая советская энциклопедия. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/118771/Партийные> (дата обращения: 11.12.2018).
16. Бойко Е. А. Государственное и муниципальное управление: о настоящем и будущем специальности [Электронный ресурс] / Е. А. Бойко. – Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru/en/issue/2000/04/08/?print> (дата обращения: 11.12.2018).
17. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих: утв. Минтрудом России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
18. Ларин А. Ю. Теория государства и права : учебник / А. Ю. Ларин. – М. : Книжный мир, 2011. – 288 с.
19. Кашанина Т. В. Основы российского права : учебник для вузов / Т. В. Кашанина, А. В. Кашанин. – М. : НОРМА, 2002. – 784 с.
20. Наумов С. Ю. Система государственного управления [Электронный ресурс] / С. Ю. Наумов и др. – М. : Форум, 2010. – 302 с.
21. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
22. Алехин Э. В. Региональная экономика и управление : учеб. пособие / Э. В. Алехин. – Пенза : Пенз. гос. ун-т, 2007. – 97 с.
23. Россия в цифрах. 2018 : крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 522 с.

24. Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена указом Президентом Российской Федерации 30.11.2016 № 640 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
25. О дипломатических отношениях Российской Федерации с иностранными государствами [Электронный ресурс] : справка (по состоянию на 12 октября 2018 г.) // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/diplomaticeskie-otnosenia-rossijskoj-federacii-s-inostrannymi-gosudarstvami> (дата обращения: 11.12.2018).
26. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/> (дата обращения: 11.12.2018).
27. Информационно-аналитический портал Союзного государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.soyuz.by/> (дата обращения: 11.12.2018).
28. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.e-cis.info/> (дата обращения: 11.12.2018).
29. Официальное интернет-представительство Организации Договора о коллективной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.odkb-csto.org/> (дата обращения: 11.12.2018).
30. Официальный сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/secretariat/35777> (дата обращения: 11.12.2018).
31. Официальный сайт Организации черноморского экономического сотрудничества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bsec-organization.org/> (дата обращения: 11.12.2018).
32. Официальный интернет-портал Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hub.coe.int/> (дата обращения: 11.12.2018).
33. Официальный сайт Шанхайской организации сотрудничества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sectsco.org/> (дата обращения: 11.12.2018).
34. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС): история и цели создания [Электронный ресурс] // Сайт РИА Новости. – Режим доступа:

- <http://ria.ru/spravka/20120606/664859152.html#ixzz2nLwo5vdQ> (дата обращения: 11.12.2018).
35. Интернет-портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 11.12.2018).
  36. Евразийский экономический союз. Справка [Электронный ресурс] // Сайт РИА Новости. – Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20160520/1435654528.html> (дата обращения: 11.12.2018).
  37. Интернет-портал Всемирной торговой организации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wto.org> (дата обращения: 11.12.2018).
  38. Всемирная торговая организация: основные цели и функции, процедуры присоединения [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic\\_organization/doc1186126917609](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic_organization/doc1186126917609) (дата обращения: 11.12.2018).
  39. Киртон Дж. Саммит значительных успехов: результаты саммита «Группы восьми» в Кэмп-Дэвиде в мае 2012 г. / Дж. Киртон, Дж. Кулик // Вестник международных организаций. – 2012. – № 3 (38). – С. 7–24.
  40. О БРИКС [Электронный ресурс] // Официальный сайт факультета государственного управления Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. – Режим доступа: [http://www.spa.msu.ru/page\\_303.html](http://www.spa.msu.ru/page_303.html) (дата обращения: 11.12.2018).
  41. Официальный интернет-портал «АТЭС» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Mission-Statement.aspx> (дата обращения: 11.12.2018).
  42. Азиатская Парламентская Ассамблея (АПА) [Электронный ресурс] // Энциклопедический справочник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/crosswork/dep/63/> (дата обращения: 11.12.2018).
  43. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. – М. : Книжный мир, 2003. – 895 с.
  44. Путеводитель по МВА в России и за рубежом / под ред. О. Гозман, А. Жаворонковой, А. Рубальской. – М. : VeginGroup, 2004.



45. Организация международной статистики [Электронный ресурс] // MURZIM – База Знаний. – Режим доступа: <http://murzim.ru/nauka/jekonomika/jekonomicheskaja-statistika/25674-organizaciya-mezhdunarodnoy-statistiki.html> (дата обращения: 11.12.2018).
46. Мировой рейтинг благотворительности 2018. Глобальные тенденции благотворительности [Электронный ресурс] // Charities Aid Foundation. – Режим доступа: [http://www.cafrussia.ru/page/mirovoi\\_reiting\\_blagotvoritelnosti\\_1](http://www.cafrussia.ru/page/mirovoi_reiting_blagotvoritelnosti_1) (дата обращения: 11.12.2018).
47. Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs. – Washington : International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2018. <http://russian.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf> (дата обращения: 11.12.2018).
48. The Global Slavery Index 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/> (дата обращения: 11.12.2018).
49. Index of Economic Freedom 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.heritage.org/index/ranking> (дата обращения: 11.12.2018).
50. Безгодова Т. Конституция и государственная символика Российской Федерации / Т. Безгодова. – М. : Эксмо, 2012. – 64 с.
51. О Государственном флаге Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон РФ от 25.12.2000 № 1-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
52. О Государственном гербе Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон РФ от 25.12.2000 № 2-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
53. О Государственном гимне Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон РФ от 25.12.2000 № 3-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
54. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

55. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
56. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
57. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
58. О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
59. О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
60. Об арбитражных судах в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
61. О судебной системе Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
62. О военных судах Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
63. О статусе судей в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
64. О мировых судьях в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

65. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
66. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
67. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
68. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
69. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
70. О государственных должностях Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
71. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
72. О воинской обязанности и военной службе [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
73. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
74. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. –

Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

75. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
76. О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знания, навыков и умений (профессионального уровня) [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 111. – Режим доступа: доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

---

## Глоссарий

---

*Аккредитация* – процедура официального подтверждения соответствия объекта установленным критериям и показателям (стандарту).

*Атеистическое государство* – государство, в котором атеистическая пропаганда исходит от государственных органов власти и ведется систематическое преследование священнослужителей и верующих.

*Верховный Суд Российской Федерации* – высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

*Военная служба* – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

*Глава муниципального образования* – высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

*Государственная гражданская служба* – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

*Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации* – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

*Государственная служба Российской Федерации* – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения ряда полномочий.

*Государственное управление* – это целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства (через систему его органов) на общественные процессы, отношения и деятельность объектов управленческого воздействия, осуществляемое непрерывно и в различных формах, с определенной целью.

*Государственный аппарат* – это система государственных органов, учреждений и организаций, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей власти; различные формы и методы государственного воздействия.

*Государственный орган* – это самостоятельная структурная единица государственной власти, наделенная властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации (в соответствии с его профилем работы) функций определенной ветви государственной власти.

*Дополнительное образование* – вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования.

*Кафедра* – основное учебно-научно-производственное подразделение вуза (института, факультета), осуществляющее учебную, методическую и научно-исследовательскую работу.

*Колледж* – среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базовой и углубленной подготовки.

*Конституционный Суд Российской Федерации* – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

*Конфедерация* – союз самостоятельных независимых государств, созданный для обеспечения их общих интересов, обычно создается на определенное время или для достижения определенных целей.

*Коррупция* – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения

выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

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

*Общее образование* – вид образования, который направлен на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования.

*Органы законодательной власти* – представительные и законодательные учреждения, образуемые путем выборов, главной задачей которых является правотворчество.

*Органы исполнительной власти* – назначаемые органы, главная задача которых – выполнять положения Конституции, федеральных законов, иных нормативных актов.

*Органы судебной власти* – органы, осуществляющие правосудие.

*Представительный орган муниципального образования* – выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

*Профессиональное образование* – вид образования, который направлен на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессии или специальности.

*Профессиональное обучение* – вид образования, который направлен на приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование компетенций, необходимых для выполнения определенных трудовых, служебных функций (определенных видов трудовой, служебной деятельности, профессий).

*Республика* – форма правления, при которой высшие органы государственной власти избираются народом, либо формируются особыми представительными учреждениями на определенный срок и несут полную ответственность перед избирателями.

*Символы государства* – свидетельства его суверенитета, по которым оно узнается во всем мире, несущие на себе огромную идеологическую, правовую, социально-политическую нагрузку.

*Служебный контракт* – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.

*Судьи* – носители судебной власти, наделенные в конституционном порядке полномочиями вершить правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе.

*Счетная палата Российской Федерации* – это постоянно действующий орган финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему.

*Теократическое государство* – особая форма организации государственной власти, при которой последняя принадлежит церковной иерархии.

*Техникум (училище)* – среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базовой подготовки.

*Типология государств* – это научная классификация государств по определенным типам (группам) на основе их общих признаков, отражающая присущие данному государству общие закономерности возникновения, развития и функционирования.

*Унитарное государство* – единое политически однородное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих собственной государственностью.

*Уровень образования* – это завершенный цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований.

*Факультет* – структурное подразделение университета, осуществляющее образовательную и научную деятельность по направлениям подготовки специалистов.

*Федеральная государственная гражданская служба* – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.



*Федеральное Собрание* – парламент Российской Федерации, являющийся представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

*Федерация* – форма государственного устройства, при котором части сложного государства являются государствами или государственными образованиями, обладающими юридически определенной политической самостоятельностью.

*Форма государственного устройства* – это территориальная организация государства, характеризуемая соотношением государства в целом и его отдельных составных частей.

Учебное издание

**Анатолий Анатольевич Сидоров  
Дмитрий Владимирович Сапрон**

# **ВВЕДЕНИЕ В ОСНОВЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

Учебное пособие

Корректор А. Н. Миронова  
Оригинал-макет Н. Е. Мурзагуловой

Подписано в печать 14.12.2018. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Times.  
Усл. печ. л. 8,0.  
Тираж 150 экз. Заказ № .

Издательство «Эль Контент»  
634061, г. Томск, ул. Киевская, д. 57, оф. 27

ISBN 978-5-4332-0270-2



9 785433 202702