1. Государственное управление как система. Формы и методы государственного управления

Понятие государственного управления. Научно – теоретические подходы к управлению (кибернетический, структурно – функциональный, ситуационный, конфликтологический, синергетический, системный). Подсистемы государственного управления (институциональная, нормативно – правовая, структурно – функциональная, коммуникативная, профессионально – кадровая, профессионально - культурная). Классификация видов государственного управления: по сферам общественной жизнедеятельности; по структуре общественных отношений; по объектам управления; по характеру и объему управленческого воздействия. Виды управления (плановое, территориальное, стратегическое, программно – целевое, межотраслевое и др.). Модели государственного управления (либеральная, социалистическая, смешанная).

Правовые и организационные формы государственного управления. Классификация методов государственного управления: морально – этические методы, социально – политические, экономические, административные. Убеждение, поощрение, дисциплинарное принуждение и административно-правовое принуждение как методы деятельности государственной администрации.

Государственное управление – это процесс регулирования внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Государственное управление – это система, в которой субъект (государство) и объект (общество) действуют во взаимосвязи. В основе государственного управления лежат интересы государства, направленные на защиту его целостности, поддержку уровня и качества жизни граждан. Через управление государство реализует защитную, социальную, правовую, экономическую, политическую, арбитражную функции.

В широком смысле государственное управление означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие политико-государственных решений и их реализация, контроль за соблюдением в обществе законности и правосудие. Более узкое понимание государственного управления определяет его как форму осуществления функций государства, как вид государственной деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть.

С научных позиций рациональное объяснение природы и сущности государственного управления предполагает его всестороннее рассмотрение как системы и процесса во взаимодействии с окружающей социальной средой. Данная система охватывает: а) организацию и функционирование субъекта управления – управляющую систему; б) структуру взаимосвязей управляющей системы с общественной системой – управляемыми объектами; в) компоненты общественной системы или их отдельные проявления, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой системы и непосредственно воспринимают государственно-управляющие воздействия либо участвуют в их формировании.

Функции. Каждая функция управления объективно необходима и отличается устойчивостью, стабильностью. Функции отличаются друг от друга непосредственно целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией. В литературе по социальному управлению функции управления разделяются на: Социально- экономическая функция осуществляет регулирование системы экономических отношений через воздействие на отношение собственности и распределение. Духовно-идеологическая функция управления осуществляет воздействие на субъективные факторы поведения человека через его сознание, проявляющиеся в виде социальных стремлений и становящихся идеальной силой.

Метод управления - это способ осуществления его функций, средство воздействия органа исполнительной власти на управляемые объекты. Методы, используемые в режиме организации государственной власти, могут быть разделены на два вида: исследовательские и инструментальные. Критерием различия между ними является несовпадение целей и сфер использования. Исследовательские методы нацелены на анализ и диагностику исследуемой системы, тогда как инструментальные – на проектирование новых систем, новых подходов (нормативный - использование норм и нормативов в налаживании эффективной деятельности органов власти, балансовый - используется при разработке и исполнении бюджета территориального образования, статистический - предполагает использование средств математической статистики в выявлении складывающихся в обществе тенденций на основе анализа пространственных рядов данных).

Совокупность способов и методов управления, которые использует государство для реализации функций управления, определяет виды государственного управления. Можно выделить следующие виды управления: авторитарное и демократическое управление по роли и месту человека и общества как объектов управления; по характеру взаимоотношений центральной власти с входящими в состав государства административными, национальными единицами – координационное и субординационное управление; по критерию использования форм собственности и владения имуществом - федеральное, региональное, муниципальное (местное) и частное (корпоративное) управление; в зависимости от срока исполнения принимаемых решений управления - оперативные, тактические и стратегические.

В формах управления важная роль отводится программам. Программы – государственно-служебный документ, имеющий определенную цель. Программы: федеральные, локальные, федерально-локальные (Тысячелетие Казани). Программа всегда увязана: по срокам; по исполнителям; по ресурсам. В управлении различными процессами активнее стали использовать концепции и доктрины, т.е. документы государственных органов, воплощающие собой теоретические обоснования (взгляды) основных направлений и содержания государственной деятельности, например, Военная доктрина, Концепция национальной политики и т.д.

Одна из главных задач теории государственного управления состоит в научном обосновании оптимальной организации государственного управления для достижения общих для всего общества целей.

Теория государственного управления состоит из множества идей, концепций, установок. Основные теории государственного управления начали складываться на рубеже 19-20 веков, начинается разделение наук и наряду с формированием таких отраслей как государственное право, конституционное право, появляется наука государственное управление.

Главная заслуга в разработке основополагающих концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследования принадлежит известному немецкому ученому М. Веберу. Он стал инициатором и главным разработчиком важнейших установок и концепций государства как главного субъекта политики и власти, бюрократии, государственного аппарата. Одно из центральных мест в современных теориях государственного управления занимает теория бюрократии. Заметный вклад в разработку форм правления, в том числе и важнейших аспектов государственного управления в рамках теории конституционного права внесли французские исследователи. Л. Дюги, А. Мишель, М. Ориу заложили основы институционального подхода к проблемам государственного управления. В этих работах система государственного управления не занимала самостоятельного места, а исследовалась в той мере, в которой помогала выяснению принципов и форм организации функционирования государственно-политических институтов в целом. Основоположником американской науки государственного управления считают профессора В. Вильсона, ставшего впоследствии президентом США. Он сформулировал теорию административной эффективности, суть которой состоит в предложении использовать в системе государственного управления наиболее эффективные методы организации и управления, заимствованные из бизнеса и системы управления корпорациями.

Второй этап в развитии теории государственного управления охватывает первую половину 20 в. Самые фундаментальные работы появились в 30-е годы ХХ века. Складываются школы: 1.классическая (административная) А.Файоля, Л.Урвика, Д.Д.Муни и А.К. Рейли. Их объединяло убеждение в том, что система государственного управления должна быть ориентирована на достижение поставленных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах. В качестве основных средств такой оптимизации деятельности системы они предлагали специализацию, единство распоряжений, делегирование ответственности, централизацию, корпоративный дух и др; 2.школа человеческих отношений, поведенческих наук М. Паркер и Ф. и Э.Рейли, А.Маслоу, М.Фоллет, Э.Мэйо, У.Мэрфи. Их объединяло признание того, что немаловажным фактором оптимизации системы государственного управления, повышения производительности труда работников и их удовлетворенности своим трудом является улучшение психологического климата в коллективе и усиление мотивации к максимизации трудовых усилий. Человеческий фактор рассматривался в качестве одного из основных элементов эффективности организации.

Немаловажную роль в совершенствовании государственного регулирования экономики сыграли идеи английского экономиста Дж.М.Кейнса. Он предложил программу антикризисной политики и политики полной занятости трудоспособного населения.

Начало третьего этапа развития теории государственного управления восходит к 1950-м годам. Он характеризуется утверждением в социальных и гуманитарных науках, в том числе и в теории государственного управления, бихевиористского, системного и структурно-функционального анализа.

В рамках третьего этапа складываются следующие теории: теория нового государственного управления (государственный менеджмент), теория политических сетей и «теория руководства». В работе Д.Осборна и Т. Гэблерта «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» раскрываются те десять принципов, на которых основывается государственный менеджмент. Это: 1)в большей степени руководить подчиненными, чем выполнять их функции; 2)в большей степени предоставлять потребителям возможности выбора, чем обслуживать их; 3) предоставлять услуги на основе конкуренции; 4)управлять скорее постановкой задач, чем определением правил; 5)вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения; 6)всемерно ориентироваться на потребителя; 7)поощрять предпринимательский дух зарабатывания денег, а не бюрократическую трату; 8)предпочитать профилактику лечению; 9)осуществлять структурную децентрализацию и налаживать сотрудничество децентрализованных структур; 10)добиваться перемен посредством рыночно ориентированных усилий.

Новой теоретической моделью исследования государственного управления стала теория политических сетей, т.е. на место вертикальной традиционной иерархической структуры управления приходит горизонтальные отношения (развитие на рубеже 80-90-х гг.)

Таким образом, в XXI в. начался четвертый этап в развитии теории государственного управления, который связан с развитием информационной революции. Теория информационного государства утверждает, что информация становится главным управленческим ресурсом, а высокие технологии определяют ведущие направления государственного развития.

1. Особенности Российского федерализма. Феномен сложнопостроенного субъекта

Российская федерация как федеративное государство: понятие и признаки. Принципы построения федеративного государства: национальный, территориальный, национально-территориальный (смешанный). Асимметричность статуса субъектов федерации как особенность отечественного федерализма. Тенденции централизации и децентрализации во взаимоотношениях Российской Федерации и ее субъектов. Особенности отечественного экономического федерализма. Бюджетный федерализм в России. Понятие сложнопостроенного (сложноустроенного) субъекта Российской Федерации. Система государственного управления на территории сложнопостроенного субъекта. Распределение полномочий между органами государственной власти сложнопостроенного субъекта. Тюменская область как сложнопостроенный субъект РФ.

Конституционно-правовой статус России как федеративного государства определяется федеральной Конституцией 1993 г., Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 г.

При этом приоритетное значение в определении правового статуса федерации, ее субъектов принадлежит Конституции РФ. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. "исходит из исторического факта существования Российского государства"' и ставит целые) только перераспределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов.

Тексты трех Договоров между федеральными органами власти и органами власти республик в составе федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга и автономной области, автономных округов (которые в совокупности и принято называть Федеративным договором) были одобрены VI Съездом народных депутатов России и вошли в текст Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 г.^

Федерализм в России является основой конституционного строя. Согласно ст. 65, п. 1 Конституции РФ, в состав Российской Федерации входят 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существуют три вида субъектов:

-республики-государства, образованные по национально-территориальному принципу;

-края, области, города федерального значения - государственные образования, созданные по территориальному принципу;

-автономная область, автономные округа - национально-государственные территориальные образования.

Россия как федеративное государство имеет ряд признаков, составляющих ее конституционноправовой статус. К ним относятся суверенитет, территория, т. е. пространственный предел распространения суверенитета, Конституция и законодательство федерации, федеральное гражданство, система федеральных органов государственной власти, единые Вооруженные силы и система обеспечения обороны и безопасности, федеральная собственность и единые валюта и экономическое пространство, международная правосубъектность, государственный язык и государственные символы. Рассмотрим наиболее важные из них. Российская Федерация - суверенное государство. Вопрос о суверенитете во всех федеративных государствах решен одинаково: федерация суверенна, а ее субъекты нет. На мой взгляд, ошибочны нормы и Федеративного договора 1992 г., и ряда конституций республик в составе федерации, провозгласившие суверенитет республик. Ведь субъекты Российской Федерации обладают самостоятельностью только при решении вопросов своей внутренней жизни, находящихся вне пределов ведения федерации и полномочий федерации по так называемым предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов. А термин "суверенитет" означает полную независимость как во внутренних делах, так и во внешних отношениях. Субъекты же федерации связаны обязанностью принимать только те правовые акты, которые не содержат норм, противоречащих федеральной Конституции и законам.

Если бы республики в составе Российской Федерации действительно стали суверенными государствами, это означало бы потерю федерацией своего суверенитета и превращение ее в конфедеративный союз, иначе говоря огромный исторический шаг назад. Именно это произошло с Советским Союзом. Союзным республикам было предоставлено право выхода, детально разработан его механизм, условия и порядок, оставшиеся, правда, только в теории. Борьба за повышение статуса, за расширение полномочий, разумеется, не ограничилась уровнем Союза: она пошли вглубь и в Российской Федерации, и автономии активно в нее включились. Ни тогда, ни теперь не принимается во внимание то, что политическая свобода и свобода экономическая - совсем разные понятия. Народы большинства бывших союзных республик, пришедших к экономическому краху, ощутили это на себе в полной мере.

С вопросом о суверенитете связан вопрос о территории, т. е. о пространстве земли, воды, воздуха, недр, которые подчинены верховной власти государства. Без территории не может быть и государства, поскольку она образует материальное содержание суверенитета.

В соответствии с Конституцией России 1993 г. (ст. 4, ч. 1) суверенитет федерации распространяется на всю ее территорию. Сам факт конституционного определения территории государства - существенная гарантия его территориальной целостности, так как для изменения территории необходимо изменение самой Конституции. Территориальное верховенство Российской Федерации проявляется в праве устанавливать статус, режим и осуществлять защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа.

Конституция РФ сосредоточивает решение всех вопросов, касающихся защиты России от посягательств извне, исключительно в руках федеральных властей.

Пространственный предел, в котором действует суверенитет России,- государственная граница России. 1 апреля 1993 г. был принят федеральный закон "О государственной границе Российской Федерации'".

Республики, стремящиеся обладать правом выхода из состава Российской Федерации, часто ссылаются на закрепленное во множестве международноправовых актах право народов на самоопределение.

Так, в ст. 69 Конституции Республики Башкортостан 1994 г. зафиксировано положение о том, что эта республика образована в результате реализации права башкирской нации на самоопределение и госу­дарственный суверенитет республики есть ее неотъемлемое качественное состояние.

Однако в специальном докладе подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите национальных меньшинств особо отмечено: "...там, где затрагивается территориальная целостность госу­дарства, право на самоопределение в принципе не применяется. В документах и практике ООН не признается право на отделение от существующего государства-члена ООН, поскольку пытаться делать ссылки на него с целью.нарушить территориальное единство и территориальную целостность государства означало бы ненадлежащее применение принципа самоопределения, противоречащего целям Устава ООН'".

Хельсинкский заключительный акт 1975 г. обусловливает уважение права народов распоряжаться своей судьбой соблюдением территориальной целостности государства; п. 5 Итоговых документов Венской встречи 1986 г. гласит: "...никакие действия, нарушающие принцип единства государства, не будут признаны законными".

Согласно п. 37 документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., "ни одно из положений раздела о правах национальных меньшинств не может толковаться как подразумевающее право заниматься любой деятельностью вопреки принципу территориальной целостности государств"

Сейчас осуществление принципа самоопределения всех населяющих Российскую Федерацию народов без ущемления прав какого-либо из них и при одновременной защите других прав человека возможно только в рамках одного государства, поэтому в Конституции Российской Федерации отсутствует право субъектов на выход. Признание этого права означало бы поощрение и признание правомерности полного или частичного нарушения единства Российской Федерации. Несмотря на это, две республики в составе федерации прямо или косвенно закрепили в своих конституциях нормы, предусматривающие право выхода.

Например, в Конституции Республики Тыва от 21 октября 1993 г. отражено, что республика "имеет право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума Республики Тыва" (ст. 1, ч. 1). Это противоречит Конституции Российской Федерации, ее федеративной природе и в случае реализации приведет к разрушению территориальной целостности Российского государства.

Кроме того, факт существования республики (национального государства) уже сам по себе есть акт самоопределения народа, который не противоречит нахождению Тывы в составе Российской Федерации.

В социально-экономических и политических условиях переходного периода развитие и укрепление федерализма в ряду ключевых проблем укрепления российской государственности. Системного законодательства, предметно ориентирующего регионы в этой сфере государственного строительства, Российская Федерация до сих пор не имеет. Республики, края, области и автономные округа ведут “субъектное” законотворчество, без определенных федеральным центром "правил игры". В результате, на фоне несовпадения экономических интересов региона с интересами федеральными законодательно обеспечиваются, прежде всего, политические приоритеты региональных элит. Это только способствует углублению кризиса национальной государственности.

Вполне обоснованно можно выделить несколько характерных признаков данного процесса:

- политическая суверенизация регионов;

- искажение экономических интересов регионов;

- периодический и спонтанный передел национального общественного богатства региона между федеральными, региональными и местными структурами власти и коммерческими группировками.

По-особому актуальна данная проблема для семи сложнопостроенных субъектов Федерации – Красноярского края, Архангельской, Пермской, Иркутской, Тюменской и Читинской областей, поскольку в их состав входят автономные округа. Конституция как Основной Закон определила лишь состав Российской Федерации и важнейшие принципы ее организации. В связи с этим Конституцией РФ предусмотрена необходимость издания ряда общих законов, регламентирующих различные стороны построения Федерации и федеративных отношений. В частности, в ч.4, ст.66 Конституции РФ закреплено положение о вхождении автономных округов в состав края или области. Очевидно, что все правовые коллизии должны быть урегулированы федеральным законом. Необходим исчерпывающий ответ на вопрос, как должны строиться взаимоотношения в треугольнике: автономный округ – край/ область – федеральный центр.

По Конституции край (область) и автономные округа – субъекты Федерации, равноправные как между собой, так и во взаимоотношениях с федеральным центром. Но где пределы полномочий органов государственной власти края, области и входящего в их состав автономного округа? В Основном Законе России ответа на этот вопрос нет. Напомним: отношения могут регулироваться федеральным законом и договором. Закон – первичен, договор – вторичен. В отсутствии выверенного федерального закона на правовом поле неизбежна борьба за власть. Ярчайший тому пример – ситуация в Тюменской области. Поэтому в широком спектре проблем развития реального федерализма в России вопрос урегулирования отношений между краем (областями) и входящими в их состав автономными округами остается одним из наиболее важных. Суть вопроса – в организации эффективно действующей государственной власти в сложнопостроенном субъекте Российской Федерации.

Ключевые положения системы отношений между органами государственной власти области и входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Мало-Ненецким автономными округами определены Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.07.97 г. № 12-П “По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области”. Следуя законам, администрация Тюменской области в целях обеспечения защиты интересов всего населения области и укрепления реального федерализма наработала пакет предложений по организационно-правовому урегулированию отношений края (областей), с входящими в их состав автономными округами. В основе предложений лежат принципы совместных и скоординированных решений органов государственной власти Российской Федерации, края (области) и входящих в их состав автономных округов.

К сожалению, российским законодательством не выработаны правовые механизмы, обеспечивающие безусловную реализацию постановлений Конституционного Суда. Хотя Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации”, принятым в июле 1994 года, соответствующие меры предусмотрены в статье 81 “Последствия неисполнения решения”. Цитирую ее полностью: “Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации влечет ответственность, установленную федеральным законом”. Однако данного закона до сих пор нет. Именно поэтому руководители органов государственной власти Красноярского края, Архангельской, Иркутской, Пермской и Тюменской областей предложили федеральному центру ряд мер, направленных на реализацию постановления Конституционного Суда РФ № 12-П от 14.07.97 г.

Правовую позицию Тюменской области можно сформулировать в следующих тезисах:

1. Конституция РФ предусматривает учет особенностей статуса сложнопостроенных субъектов РФ, специфических государственно-правовых связей между областью и округами путем правового оформления единой региональной общности на основе федерального закона и договора.

2. Вопрос об условиях вхождения автономных округов в состав области потерял актуальность, поскольку эти положения сформулированы в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г.: это - наличие единых территории, населения, избрание населением области общих органов государственной власти, их юрисдикция по определенному перечню полномочий на всей территории области, включая автономные округа.

3. Договорный характер отношений, рассматриваемый властями округов как уникальный опыт поэтапного разрешения правового спора между автономным округом и областью на основе принципа равноправия, не устранил неопределенности в понимании соответствующих конституционных положений.

Договоры, различные формы и структуры координации сотрудничества (совместное заседание трех Дум, Совет Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского, Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономных округов, Совет губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа) по своему структурно-функциональному предназначению, процедуре формирования и правовому статусу не могут быть признаны в качестве государственной власти области. В случае недостижения договоренностей между областью и входящими в ее состав автономными округами должно действовать законодательство области.

1. Конституционно - правовой статус РФ и ее субъектов

Российская Федерация как федеративное государство: понятие и признаки. Принципы построения федеративного государства: национальный, территориальный, национально – территориальный. Особенности российского федерализма. Территория Российской Федерации. Государственная граница Российской Федерации. Состав территории. Континентальный шельф и исключительная экономическая зона. Компетенция Российской Федерации в системе разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Предметы исключительного ведения Российской Федерации. Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации и его характеристики. Конституционно – правовой статус Тюменской области. Правовая основа отношений между Тюменской областью, Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой и Ямало-Ненецким автономным округами. Порядок формирования и правовой статус высших органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа. Порядок и принципы взаимодействия Тюменской области, ЯНАО и ХМАО – Югры.

В федеративном государстве, в отличие от унитарного, имеются две системы высших органов власти (федеральные и субъектов федерации); наряду с федеральной конституцией субъекты федерации имеют право принимать свои нормативные правовые акты учредительного характера (например, конституции, уставы, основные законы); они наделены правом принимать региональные законы; у субъектов федерации, как правило, есть собственное гражданство, столица, герб и иные элементы конституционно-правового статуса государства, за исключением государственного суверенитета.

При этом субъект федерации не имеет права выхода из состава федерации (сецессии) и, как правило, не может быть субъектом международных отношений. Субъекты федерации могут иметь различные наименования, которые, как правило, определяются историческими или правовыми факторами: штаты, провинции, республики, земли или федеральные земли (как в Германии и Австрии) и иное. Федерацию следует отличать от конфедерации, которая является международно-правовым союзом суверенных государств. Однако на практике различить правовую природу тех или иных образований бывает весьма затруднительно. Например, в науке до сих пор нет единого подхода к тому, что представляет собой Европейский союз.

Можно выделить наиболее общие черты, которые характерны для большинства федеративных государств:

Территория федерации состоит из территорий её отдельных субъектов: штатов, кантонов, республик.

В союзном государстве верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам. Компетенция между федерацией и её субъектами разграничивается союзной конституцией.

Субъекты федерации обладают правом принятия собственной конституции, имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы.

В большинстве федераций существует единое союзное гражданство и гражданство федеральных единиц.

Основную общегосударственную внешнеполитическую деятельность в федерациях осуществляют союзные государственные органы. Они официально представляют федерацию в межгосударственных отношениях (США, ФРГ, Бразилия, Индия и др.).

Обязательным признаком федеративной формы считается двухпалатная структура союзного парламента. Одна палата рассматривается как орган общесоюзного представительства, депутаты в неё избираются со всей страны. Вторая палата призвана представлять интересы членов федерации.

По особенностям конституционно-правового статуса субъектов федеративного государства выделяют симметричные и асимметричные федерации. В первых субъекты обладают одинаковым конституционно-правовым статусом (например, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Соединённые Штаты Америки), во вторых — конституционно-правовой статус субъектов различен (например, Республика Индия, Федеративная Республика Бразилия). Вопрос о том, к какому из типов относят Российскую Федерацию, в науке спорен. В любом случае отмечается, что абсолютно симметричных федераций на сегодняшний день не существует: все они обладают теми или иными признаками асимметричности.

Федерации строятся по территориальному и национальному признакам, которые в значительной мере определяют характер, содержание, структуру государственного устройства.

+ См. предыдущий вопрос.

1. Реализация принципа разделения властей странах западной Европы и США

Теории разделения властей. Дж.Локк, Ш.Монтескье, Г.Еллинек, М.Ориу, М.М. Сперанский. Принцип сдержек и противовесов при распределении властных полномочий между ветвями власти. Особенности распределения властных полномочий между ветвями власти в государствах с различными формами правления. Влияние территориального устройства, политического режима, правовой системы государства на реализацию принципов разделения властей.

Теория разделения властей возникает и начинает «материализовываться» лишь на той стадии развития общества и государства, когда созревают все необходимые предпосылки для активного участия широких слоев общества в социально-политической жизни и политических процессах страны, торжествует хотя бы в формальном плане политический и идеологический плюрализм; среди интеллектуальных слоев общества идет усиленный поиск путей и средств создания надежных гарантий прав и свобод подданных или граждан; предпринимаются попытки ограждения их, а вместе с ними всего общества и государства от возможной узурпации всей государственной власти как со стороны отдельных лиц, так и со стороны отдельных органов государства.

Дж.Локк в своем учении утверждает, что государство было создано по взаимному согласию людей для защиты их жизни, свободы и имущества. Для выполнения этой задачи политическая власть наделяется правомочием издавать законы и применять для исполнения этих законов силу сообщества.

Законодательная и исполнительная власти в своей деятельности независимы, но обе эти власти имеют над собой высшего судью в лице народа, обладающего правом требовать к ответу всякую власть. Законодательной власти в лице народа принадлежит исключительное право издавать законы, обязательные для всех. Отличаясь друг от друга своими функциями, эти власти, по Локку должны быть разделены и переданы в разные, ибо в противном случае правители получают возможность освобождать себя от подчинения законам и приспособлять их к своим частным интересам.

Таким образом, разделение властей являлось для Дж.Локка делом практического удобства и практической целесообразности. Он обозначает основные направления и принципы исследования политической власти: разделение и взаимодействие властей, необходимость их связи и соподчинения, представительный характер законодательной власти, верховенство закона, независимость судей.

Свой классический вид доктрина разделения властей приобретает в теории Ш.Монтескье. Идеализируя английскую систему правления, развивая идею Дж.Локка, Монтескье заключает, что только разделение властных функций между разными государственными органами способно обеспечить плюралистическое согласие в обществе, права и свободы человека, верховенство права в жизни государства.

Ш.Монтескье уже не выделяет законодательную власть как основную, он подчеркивает разделение трех властей, каждую из которых образуют различные группы людей. Новым этапом в становлении теории разделения властей стали работы Ш.Монтескье, которые оформили положение о трех властях. До него ни левеллеры, ни Дж.Локк не выделяли еще особой судебной власти, хотя отправление правосудия у них фактически обособлялось. Развив теоретические основы доктрины разделения властей, Ш.Монтескье выдвинул идею о «равновесии» и взаимных «сдержках» властей, а также высказал мысль о том. Что в органах государственной власти должны быть представлены все сословия общества. Разумное государство, по Ш.Монтескье, теоретически должно основываться на принципах разделения властей, взаимного сдерживания властей от произвола, распределения верховной власти между различными социальными слоями общества.

В соответствии с конституционным проектом Ш.Монтескье законодательная власть являлась лишь выражением «Общей воли государства...». Основное назначение — выявить право и сформировать его в виде положительных законов государства, обязательных для всех граждан.

В отличие от судебной власти, законодательная и исполнительная власти,также имеющие правовой характер, могут злоупотреблять властью, допускать произвол. Поэтому эти две власти, по мнению Ш.Монтескье, должны быть не только разделены, но и наделены правом приостанавливать и отменять деятельность друг друга. Каждая из властей должна не только отправляться особыми органами, но и одни и те же лица не могут совмещать деятельность различных органах власти.

1. Порядок избрания и конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

Конституционно-правовой статус Президента РФ. Место Президента в системе высших органов государственной власти. Основания и порядок выдвижения кандидатур на должность главы государства. Порядок подведения результатов голосования. Процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности.

Компетенция Президента РФ. Роль Президента РФ в формировании Правительства Российской Федерации. Полномочия Президента РФ в области внешней политики и международных отношений. Основные полномочия в области обороны страны. Полномочия Президента РФ по кадровым вопросам. Полномочия Президента в системе государственного управления. Взаимодействие Президента с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Роль Президента как гаранта Конституции. Прав и свобод человека и гражданина.

Конституционные основы взаимодействия Президента РФ и палат Федерального Собрания.

Акты, принимаемые Президентом Российской Федерации, их в роль и значение в системе иных нормативно-правовых актов.

Президент РФ является главой государства. Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке Президент РФ: принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; представляет РФ внутри страны и в международных отношениях.

Президент РФ избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России в течение 10 лет, не менее 51% голосов избирателей). Вступает в должность через 30 дней после официального объявления итогов выборов. Иногурация – произнесения клятвы, вручение личной символики (штандарт Президента –государственный флаг с гербом), удостоверение личности, знак Президента (орденская лента Андрея Первозванного, вербировка с именем Президента и датой вступления в должность, которое состоит из золота и эмали) Администрация Президента РФ- орган, оказывающий помощь Президенту РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

Президент РФ: а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; в) принимает решение об отставке Правительства РФ; г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ; д) по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначает судей других федеральных судов; ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом; з) утверждает военную доктрину РФ; и) формирует Администрацию Президента РФ; к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ; л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ; м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Президент РФ: а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом; б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ; в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; г) вносит законопроекты в Государственную Думу; д) подписывает и обнародует федеральные законы; е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент РФ: а) осуществляет руководство внешней политикой РФ; б) ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; в) подписывает ратификационные грамоты; г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. В случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Президент РФ: а) решает вопросы гражданства РФ и предоставления политического убежища; б) награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания; в) осуществляет помилование.

Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Президент РФ обладает неприкосновенностью.

Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

1. Институт президента в системе государственной власти РФ. Администрация президента РФ

Теоретические подходы к изучению института президента РФ (правовой, институциональный, политический, психологический). Полномочия Президента по отношению к органам исполнительной власти. Президент и Правительство. Нормативные акты главы государства. Поручения Президента. РФ Чрезвычайные полномочия и проблема президентского правления.

Порядок взаимодействия Президента с высшими органами государственной власти РФ (Правительство, Федеральное Собрание, Суды РФ). Роль Президента при формировании системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Государственный Совет как совещательный орган при Президенте РФ. Совет Безопасности и его роль в реализации Президентом РФ своих полномочий. Представители Президента РФ в органах государственной власти РФ (Государственной Думе, Совете Федерации, Судах РФ).

Администрация Президента РФ: статус, порядок формирования, полномочия. Глава (руководитель) Администрации Президента РФ. Структурные подразделения Администрации Президента РФ. Президентский контроль за законностью деятельности государственной администрации

В одной системе: единое правовое, экономическое пространство взаимодействует друг с другом. Их полномочия определяются в соответствии с предметами ведения: предметы ведения федерации (по ним создаются федеральные органы, н-р, Министерство обороны); предметы совместного ведения (разделение по сферам, н-р, Министерство соц. развития РФ и Министерство соц. защиты РТ); предметы ведения субъектов РФ, на уровне субъекта могут существовать органы управления субъекта как: Министерство образования и науки РТ, министерство труда, также могут быть территориальные органы, Федеральное казначейство и казначейство РТ.

Учитывая опыт применения Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" от 15 февраля 1994 г., заключенного на основе референдума Республики Татарстан, проведенного 21 марта 1992 г., и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан. Президентом РТ подготовлен Проект Договора, одобрен Госсоветом РТ (от 28 октября 2005 г. N 1609-III- ГС), принят Государственной Думой, но не одобрен Советом Федерации.

Договор. РТ обладает всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной и судебной) власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; заключают соглашения, предусматривающие совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими (в результате длительного использования нефтяных месторождений с учетом горногеологических условий добычи углеводородов), культурными и иными особенностями РТ; осуществляет международные и внешнеэкономические связи с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств, участвует в деятельности специально созданных органов международных организаций; по согласованию с Правительством РФ оказывает государственную поддержку и содействие соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной культуры и языка. Государственными языками в РТ являются русский и татарский языки. Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Татарстан, имеют право получать основной документ, удостоверяющий личность (общегражданский паспорт гражданина Российской Федерации), с вкладышем на государственном языке РТ (татарском) и с изображением государственного герба Республики Татарстан. Органы государственной власти Республики Татарстан имеют соответствующее представительство при Президенте Российской Федерации в г.Москве. Срок действия настоящего Договора - 10 лет со дня его вступления в силу.

Федеральное Собрание - парламент РФ - является представительным и законодательным органом РФ.

В Совет Федерации входят по 2 представителя из 89 субъектов РФ (из представительного и законодательного органа)

Госдума состоит из 450 депутатов, избирается сроком на 4 года. (225 по одномандатным избирательным округам, 225 по партийным спискам) Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Основная работа сессии, которая состоит из заседаний палаты, комитетов, комиссий, парламентских слушаний. Основное назначение-принятие законов (три чтения, бюджет-четыре).

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. 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 РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации (Миронов) и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы (Грызлов) и его заместителей.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

К ведению Совета Федерации относятся: 1)утверждение изменения границ между субъектами РФ; 2) утверждение указа Президента РФ о введении военного, чрезвычайного положения; 3) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ; 4) назначение выборов Президента РФ и отрешение Президента РФ от должности; 5) назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; 6) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

К ведению Государственной Думы относятся: 1) дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; 2) решение вопроса о доверии Правительству РФ; 3) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом; 4) объявление амнистии; 5) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Совет Федерации и Государственная Дума принимают постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ. В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям: предусмотренным статьей 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания; с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

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.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; е) войны и мира.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Президент РФ в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

1. Органы исполнительной власти РФ: структура, формирование, проблемы взаимодействия

Понятие, правовой статус и состав Правительства РФ. Председатель Правительства РФ: правовое положение и функции, порядок назначения. Заместители Председателя Правительства РФ. Федеральные министры. Назначение на должность и освобождение от должности членов Правительства РФ, их правовое положение. Отставка правительства РФ и сложение Правительством РФ своих полномочий. Политическая ответственность, принцип солидарной ответственности Правительства РФ. Вотум недоверия Правительству РФ. Роль Президента РФ в процедуре отставки Правительства РФ. Полномочия Правительства РФ в экономической, финансовой, социальной, экологической и административно – политической сферах. Организационно – правовые формы деятельности Правительства РФ. Аппарат Правительства РФ: понятие, структура, содержание деятельности. Структура федеральных органов исполнительной власти РФ. Федеральные министерства РФ. Федеральные службы. Федеральные агентства. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти: понятие, виды, правовое положение.

Исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Правительство РФ: а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; б) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики; в) обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; г) осуществляет управление федеральной собственностью; д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ; е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент РФ объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ.

Федеральные министерства – стратегический орган, разрабатывает стратегию в определенной сфере. Федеральные службы – органы, исполняющие контрольно-надзорные и специальные функции Федеральные агентства – Органы, оказывающие государственные услуги и распоряжаются государственным имуществом.

Руководство деятельностью осуществляет Президент РФ: МВД РФ, МРФ по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий, МИД РФ, МО РФ, МЮ РФ, их службы). В ведении Правительства РФ находится: Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ, МОиН РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство промышленности и энергетики РФ, МСХ РФ, Министерство транспорта и связи РФ, МФ РФ, МЭРиТ РФ, их служба и агентства

В систему органов исполнительной власти субъекта РФ входят их правительства, администрации, министерства, комитеты, департаменты и другие ведомства. Эту систему возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ - Президент (Глава) республики, Глава администрации (Мэр, Губернатор) края, области, города федерального значения, автономной республики, автономного округа. Высшее должностное лицо может возглавлять Правительство сам (например, в Бурятии) или через кого-то (в РТ – Премьер-министр).

1. Федеральное собрание Российской Федерации: конституционно правовой статус, структура, формирование

Современные модели организации парламентов – однопалатный и двухпалатные парламенты. Порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания РФ (пропорциональная избирательные системы). Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Структура и организация деятельности палат Федерального Собрания РФ. Регламенты деятельности палат Федерального Собрания РФ.

Председатель Государственной Думы: правовой статус, полномочия, порядок избрания. Заместители Председателя Государственной Думы. Совет Палаты. Председатель Совета Федерации: полномочия, правовой статус, порядок избрания. Комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Законодательный процесс. Депутатские объединения (фракции) в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: порядок формирования, состав, роль в законодательном процессе. Аппараты палат Федерального Собрания РФ. Парламентские процедуры: понятие и содержание, классификации. Парламентский контроль: понятие, организация формы. Правовой статус депутата и члена Совета Федерации. Взаимодействие палат Федерального Собрания с Высшими органами государственной власти Российской Федерации.

Высшую законодательную власть в государстве осуществляет парламент. Парламент - это представительный орган страны, наделенный полномочиями по осуществлению законодательной власти в государстве и олицетворяющий ее. Парламент РФ - это Федеральной Собрание РФ, оно является высшим представительным и законодательным органом РФ (ст. 94 Конституции РФ). Федеральное Собрание осуществляет законодательную власть в РФ независимо от других органов государственной власти РФ.

Федеральное Собрание состоит из двух палат: 1) Совета Федерации (в него входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ: один - представитель законодательной власти субъекта РФ, а другой - исполнительной власти); 2) Государственной Думы (в ее состав избираются депутаты путем всеобщего открытого голосования).

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают особым статусом представителей народа. Принципы их деятельности: 1) принцип «императивного мандата» (т. е. обязательности исполнения наказов избирателей и отчетность перед ними); 2) принцип «свободного мандата» (т. е. свободного своего волеизъявления без влияния со стороны какого бы то ни было органа власти или должностного лица).

Черты Федерального Собрания РФ: 1) Федеральное Собрание - это коллегиальный орган, состоящий из представителей населения; 2) это высший законодательный орган в РФ, т. е. акты Федерального Собрания и законы, им принимаемые, должны соответствовать только Конституции РФ, в отношении же всех остальных нормативных актов эти акты обладают высшей юридической силой. Принципы деятельности Федерального Собрания РФ: 1) порядок формирования и компетенция палат Федерального Собрания устанавливаются Конституцией РФ; 2) Федеральное Собрание является представителем народа России и отстаивает его интересы; 3) Федеральное Собрание - единственный орган, обладающий правом принятия государственного бюджета и контроля за его исполнением; 4) выборы Президента РФ назначаются Федеральным Собранием.

Основной функцией Федерального Собрания является принятие (нижней палатой) и одобрение (верхней палатой) федеральных конституционных и федеральных законов.

Федеральное Собрание РФ осуществляет: 1) распоряжение федеральными средствами государственной казны (принимает федеральный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением); 2) контроль за исполнительной властью.

В полномочия Федерального Собрания входит производство процедуры отрешения Президента РФ от должности на основании заключения Генерального прокурора РФ о наличии состава преступления в действиях Президента РФ и процедуры объявления «вотума недоверия» Правительству РФ, а также контроля за судебной властью путем дачи согласия на назначение судей высших государственных судов России.

Федеральное Собрание независимо в осуществлении своих полномочий, но его нижняя палата (Государственная Дума РФ) может быть распущена Президентом РФ в случаях: 1) трехкратного неодобрения Федеральным Собранием кандидатуры Председателя Правительства РФ, предложенной Президентом РФ; 2) объявления «вотума недоверия» Правительству РФ, с которым дважды не согласился Президент РФ.

Государственная Дума РФ состоит из 450 депутатов (ст. 95 Конституции РФ), из которы х 225 депутатов получают депутатские мандаты исходя из числа голосов, поданных за партийный список, в который входит кандидат, пропорционально числу голосов избирателей, поданных за партию. К распределению депутатских мандатов допускаются партии, за которые проголосовало не менее 7 % избирателей, принявших участие в выборах

Остальные 225 мест замещаются непосредственно теми кандидатами, которые получили большинство голосов избирателей по одномандатному избирательному округу.

Депутаты Государственной Думы работают hd профессиональной основе и не могут занимать государственные должности, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческсГ! Деятельности.

Структура Государе ю \*...«ой Д «-? включает в себя: 1) Председателя Государственной Думы, его первых заместителей и заместителей (они избираются из числа депутатов Государственной Думы на первом заседании Государственной Думы); 2) Совет Государственной Думы (осуществляет основную текущую работу Государственной Думы); 3) депутатские объединения (фракции и депутатские группы); 4) комитеты и комиссии (они создаются для решения отдельны х задач Государственной Думы).

Председатель Государственной Думы: 1) ведет заседания палаты; 2) ведает вопросами внутреннего распорядка палаты; 3) организует работу Государственной Думы; 4) представляет палату во взаимоотношениях с РФ, иностранными государствами, государственными органами и должностными лицами; 5) осуществляет иные организационные полномочия.

Председатель Государственной Думы и его заместители входят в состав Совета Государственной Думы и имеют право решающего голоса при принятии решения Советом.

Совет Государственной Думы осуществляет предварительную подготовку и рассмотрение организационных вопросов деятельности палаты, а также подготавливает законопроекты к обсуждению на заседании палаты.

Все депутатские объединения обладают равными правами. Они создаются в целях отстаивания интересов партии и, как правило, представлены ее членами.

Депутатские объединения вправе на своих заседаниях принимать решения'по обсуждаемым вопросам, об этих решениях депутаты сообщают Председателю и Совету Государственной Думы. Такие решения имеют рекомендательный характер. Депутатские объединения, число которых составляет более 50 человек, подлежат государственной регистрации в установленном федеральными законами порядке.

Основная функция Государственной Думы РФ -обсуждение и принятие федеральных конституционных и федеральных законов.

Иные полномочия Государственной Думы (ст. 103 Конституции РФ): 1) внесение Думой или ее депутатами законопроектов на обсуждение палаты; 2) рассмотрение кандидатуры Председателя Правительства РФ, предложенной Президентом РФ; 3) решение вопроса о доверии Правительству РФ; 4) назначение на должность и освобождение от нее Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномо-' ченного по правам человека; 5) объявление амнистии; 6) выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Порядок деятельности Государственной Думы ФС РФ определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами и Регламентом палаты.

Основные принципы организации деятельности Государственной Думы: 1) политическое многообразие депутатских групп и многопартийность;

2) свободное обсуждение и коллективное разрешение поставленных задач.

? Государственная Дума работает в периоды сессий: 1) весенней (с 12 января по 20 июня); 2) осенней (с 1 сентября по 25 декабря).

Сессия работы Государственной Думы - это период, в течение которого осуществляется работа нижней палаты Федерального Собрания аседания палаты, комитетов Государственной - Думы, ее Совета, проходят парламентские слушания, работают парламентские фракции, комитеты, рабочие группы.

Государственная Дума нового созыва собирается на первое заседание на 30-й день после выборов. Президент РФ может созвать депутатов на первое заседание ранее этого срока. Первое заседание всегда открывается старейшим по возрасту из депутатов.

Согласно Регламенту Государственной Думы последующие заседания палаты открывает председатель Государственной Думы.. На своем первом заседании Государственной Думы депутаты избирают органы палаты: 1) Председателя Государственной Думы; 2) Счетную комиссию;

3) Временную комиссию по Регламенту и организации работы Государственной Думы; 4) Временныйсекретариат. Эти решения Государственной Думы оформляются постановлениями. Заседания нижней палаты Федерального Собрания РФ проходят открыто и освещаются в средствах массовой информации, за исключением случаев, установленных Регламентом Государственной Думы, либо в случае принятия решения о проведении закрытого заседания большинством голосов от числа присутствующих на заседании депутатов. На закрытых заседаниях вправе присутствовать: Президент РФ, Председатель и члены Совета Федерации, Председатель Правительства РФ и его члены, а также иные лица, перечисленные в Регламенте Государственной Думы.

Заседания Государственной Думы проходят отдельно от заседаний верхней палаты Федерального Собрания, однако на заседаниях Государственной Думы могут присутствовать члены Совета Федерации.

Решения на заседаниях Государственной Думы принимаются голосованием (открытым или тайным) из расчета один голос у одного депутата. Голосования могут быть тайными и открытыми (путем прямого СМ голосования). Каждый депутат голосует самостоя- Ю тельно, руководящие органы политических партий не могут принуждать своих членов голосовать за то или иное решение.

Заседание нижней палаты Федерального Собрания правомочно, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов (т. е. 226 депутатов и более).

На заседаниях Государственной Думы ведутся: 1) протоколы (они подписываются председательствующим на заседании); 2) стенограммы (они подлежат официальному опубликованию, за исключением стенограмм закрытых заседаний).

Регламент Государственной Думы устанавливает периоды для работы депутатов с избирателями -каждая последняя неделя месяца.

Деятельность Государственной Думы оканчивается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва (первого ее заседания).

В парламентах ряда стран, в том числе и в России, создаются и комитеты, и комиссии. Чаще всего комитеты (комиссии) парламентов наделяются определенной компетенцией в той или иной сфере правового регулирования.

Временные комиссии, как правило, создаются для проведения парламентских расследований - комиссии по расследованию, а также согласительные, специальные комиссии – для разработки какого-либо законопроекта или обсуждения и подготовки к слушанию в парламенте того или иного вопроса.

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству; Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике и Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике; Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления и Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления; Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитет Государственной Думы по обороне, Комитет Государственной Думы по безопасности.

1. Судебная система РФ. Прокуратура РФ

Судебная система России. Конституционный суд РФ: статус и порядок формирования. Принципы деятельности и компетенция Конституционного суда РФ. Палаты Конституционного суда РФ. Высший арбитражный суд РФ. Президиум Высшего арбитражного суда РФ. Пленум Высшего арбитражного суда РФ. Арбитражные суды РФ (федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ). Верховный суд РФ. Структура Верховного суда РФ (Пленум, Президиум, судебная коллегия по гражданским делам, судебная коллегия по уголовным делам, военная коллегия, кассационная палата). Система и структура судов общей юрисдикции (верховные суды субъектов РФ, районные суды, военные суды, специализированные федеральные суды, мировые судьи). Система взаимодействия высших судов с высшими органами исполнительной и законодательной власти РФ. Суды субъектов РФ: конституционные (уставные) суды, мировые судьи. Судебный контроль за законностью деятельности государственной администрации.

Система органов прокуратуры в РФ (Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, прокуратуры городов и районов, военные прокуратуры и специализированные прокуратуры). Принципы деятельности органов прокуратуры. Функции и задачи органов прокуратуры. Порядок формирования органов прокуратуры. Порядок назначения на должность прокурора. Правовые гарантии обеспечения независимости прокурорских работников.

Конституция РФ закрепляет: «Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Правосудие же достигается деятельностью судов.

Судебная власть в РФ согласно принципу разделения властей является самостоятельной ветвью власти. Задача судебной власти - отправление правосудия.

Отправление правосудия - установленная законом процессуальная деятельность судов, направленная на разрешение споров о действительном или предполагаемом нарушении норм права в порядке гражданского, административного, уголовного судопроизводства. Судебная власть в РФ осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства в коллегиальном или единоличном (в суде первой инстанции) составах.

Непосредственно отправление правосудия осуществляют судьи, которые в своей деятельности независимы, подчиняются только Конституции РФ и федеральным законам и обладают особым статусом судьи.

Судьи в РФ осуществляют деятельность в соответствии с принципами: 1) правосудие осуществляется только судом; 2) отправление правосудия осуществляется только от имени РФ.

Конституция РФ устанавливает основные принципы судопроизводства в РФ: 1) гласность судопроизводства; 2) непосредственное рассмотрение дел судами; 3) состязательность и равноправие сторон.

Гласность означает, что суды рассматривают дела открыто, т. е. в зале судебного заседания при рассмотрении дела могут присутствовать все желающие лица, если слушаемое дело не затрагивает личную, служебную, коммерческую, государственную и иную охраняемую законом тайну (в этих случаях проводится закрытое заседание).

Конституционный принцип непосредственного рассмотрения судом дел означает недопустимость проведения заочного разбирательства уголовных дел и гражданских в том случае, если рассмотрение дела не назначено в отсутствие заинтересованных в качестве санкции за их виновное поведение.

Принцип судебного разбирательства на основе состязательности и равноправия сторон означает, что стороны в своих правах на защиту и обязанностях по доказыванию равны.

Конституция РФ устанавливает особое право лиц, обвиняемых в совершении преступления и привлекаемых к уголовной ответственности, на рассмотрение уголовного дела судом с участием присяжных заседателей. Рассмотрение дела с участием присяжных заседателей осуществляется на основании ходатайства подсудимого..

Суды РФ образуют судебную систему РФ, которая представляет собой совокупность федеральных, судов и судов субъектов РФ.

Федеральные суды: 1) Конституционный Суд РФ; 2) Верховный Суд РФ, верховные суды субъектов РФ, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; 3) Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Суды субъектов РФ: конституционные (уставные) суды субъектов РФ; 2) мировые судьи.

Конституционный Суд РФ - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1 ФКЗ от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001 г.).

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, один из которых является председательствующим и один - его заместителем.

Эти судьи избираются на пленарном заседании Конституционного Суда сроком на 3 года, тогда как общий срок полномочий судей составляет 15 лет.

Судьи Конституционного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Судьей Конституционного Суда РФ может быть назначен гражданин РФ, достигший 40-летнего возраста, обладающий безупречной репутацией,- имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, а также обладающий признанной высокой квалификацией в области права.

Судьи Конституционного Суда РФ независимы и обладают неприкосновенностью.

Структура Конституционного Суда РФ включает в себя две палаты, одна их которых состоит из 10, а вторая из 9 судей Конституционного Суда. Палаты на каждом своем заседании избирают из своего состава председательствующего, который исполняет свои обязанности по руководству в рамках этого заседания.

Принципы деятельности Конституционного Суда: 1) независимость судей Конституционного Суда РФ; 2) коллегиальность рассмотрения дел;

3) гласность судебного заседания (допускается трансляция заседаний Конституционного Суда РФ);

4) состязательность и равноправие сторон (этот принцип для конституционного судопроизводства условный, так как решения выносятся на основании документов и собственно сторон нет).

Конституционный Суд РФ вправе: 1) разрешать дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, Указов Президента РФ, актов Правительства РФ; конституций, республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в законную силу международных договоров РФ; 2) разрешать споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; между высшими государственными органами субъектов РФ; 3) давать заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; 4) выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения; 5) давать толкование Конституции РФ (по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Федерации), 6) проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, разрешаемом судом по жалобам граждан и запросам судов; 7) осуществлять иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Принцип профилирующей надзорной специализации деятельности органов прокуратуры. Жизнеспособность каждой системы государственных органов зависит прежде всего от востребованности результатов ее действий обществом и государством, что в свою очередь определяется содержанием задач, стоящих перед соответствующей системой и степенью эффективности их решения.

1. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации. Референдум в Российской Федерации

Объективное избирательное право. Источники избирательного права. Принципы избирательного права. Субъективное избирательное право. Избирательные цензы. Избирательная система в широком смысле. Избирательный процесс. Избирательная система в узком смысле: понятие и виды. Мажоритарная избирательная система. Пропорциональная избирательная система. Понятие и виды референдума в Российской Федерации. Порядок проведения референдума. Юридическая сила решений, принятых на референдуме.

Избирательное право (в субъективном, узком смысле слова) - конституционное право граждан избирать и быть избранными в выборные органы, государственные и муниципальные органы власти и право участвовать в референдуме. Избирательное право (в объективном, широком смысле слова) - совокупность правовых норм, регулирующих весь комплекс избирательных процессов в РФ, включая избирательные права граждан. Избирательное право в узком смысле слова включает в себя: 1) пассивное избирательное право граждан РФ (право быть избранными в органы государственной и муниципальной власти); 2) активное избирательное право граждан РФ (право избирать в выборные органы власти). Активное избирательное право принадлежит каждому гражданину РФ, достигшему 18 лет, но с учетом установленных федеральными законами ограничений. Не могут избирать граждане РФ: 1) признанные вступившим в законную силу решением суда недееспособными (ограниченно дееспособными); 2) в отношении которых вступил в законную силу приговор суда за совершение преступления, наказанием за которое назначено лишение свободы.

Пассивное избирательное право принадлежит гражданам с момента достижения ими возраста, |установленного федеральными законами для занятия определенной должности. Это право ограничивается при наличии обстоятельств, при которых не допускается занятие определенной должности. Эти обстоятельства должны быть указаны в федеральных законах. Не может быть избран в органы государственной и муниципальной власти гражданин РФ: 1) занимающий на момент выборов государственную должность, обязанности по исполнению которой несовместимы с выборной должностью; 2) осужденный к лишению свободы приговором суда, вынесенным в установленном порядке; 3) признанный вступившим в законную силу приговором суда недееспособным или ограниченно дееспособным. Избирательное право как совокупность правовых норм имеет систему: 1) федеральное законодательство о выборах и референдуме; 2) законодательство о выборах и референдуме субъектов РФ.

Элементы системы избирательного права РФ выделяются в зависимости от уровня принятия нормативных актов. Нормативные акты, регулирующие избирательное право: 1) Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.; 2) федеральные законы (ФЗ от 12 июня 2002 г. №7-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями от 27 сентября, 24 декабря 2002 г., 23 июня, 4 июля, 23 декабря 2003 г.), ФЗ от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 20 декабря 2002 г., 23 июня 2003 г.), ФЗ от 26 ноября 1996 г. №38-Ф3 «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изменениями от 22 июня 1998 г.), ФЗ от 5 августа 2000 г. 1Ф13-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 10 января 2003 г. №9-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и др.); 3) конституции (уставы) субъектов РФ; 4) законы субъектов РФ; 5) уставы муниципальных образований.

Принципы избирательного права России - основополагающие начала российского законодательства о порядке избрания высших органов власти РФ и ее субъектов, установленные Конституцией РФ.

Принципы: 1) всеобщность; 2) равность; 3) прямота; 4) тайность.

Всеобщность означает, что все граждане РФ независимо от пола, расы, национальной принадлежности, вероисповедания и других качеств, если они достигли определенного Конституцией РФ возраста, могут принимать участие в выборах в качестве избирателей либо кандидатов на ту или иную выборную должность (ст. 32 Конституции РФ).

Ограничение в избирательных правах граждан не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (например, граждане, признанные судом недееспособными либо содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда).

Избирательные права граждан РФ: 1) право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов; 2) участвовать в предвыборной агитации; 3) участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов; 4) принимать участие в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ.

Реализацию принципа всеобщего избирательного права обеспечивает право граждан участвовать в управлении делами государства. Благодаря этому праву граждане РФ могут влиять на принятие и исполнение государственных решений, государственную политику путем определения своих представителей, лиц, в обязанности которых входит защита интересов избирателей.

Граждане РФ осуществляют свое право участвовать в управлении делами государства непосредственно, так как волеизъявление избирателей на выборах, референдумах является прямым, кроме того, граждане РФ могут лично участвовать в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти.

Принцип равности избирательной системы РФ содержит в себе элементы: 1) каждый избиратель обладает только 1 голосом (реализацию однократного волеизъявления граждан на выборах обеспечивает наличие списков избирателей по месту их жительства, где избиратели могут проголосовать только 1 раз на основании паспорта гражданина РФ); 2) участие в выборах граждан РФ на равных основаниях (ни один избиратель не может иметь привилегии по отношению к другим избирателям, в случае же ограничения кого-либо в их правах либо предпочтении голосов одних избирателей перед другими выборы могут быть признаны недействительными).

Принцип прямоты означает, что избиратели голосуют на выборах непосредственно за кандидатов, а не за специальных представителей, которые в последующем будут вправе избирать кандидатов на выборную должность.

Выборы в РФ тайные, т. е. голосование на выборах всех уровней и во все органы власти осуществляется только тайно - избиратель голосует один в специально отведенном для этого помещении, где никто не может находиться, кроме лица, выражающего свое волеизъявление.

Этот принцип обеспечивает свободное выражение воли граждан РФ и исключает возможность давления со стороны других лиц путем угроз.

Наивысшую юридическую силу имеют нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции Российской Федерации. Именно в Конституции Российской Федерации проводится разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного законодательства.

Из статьи 73 Конституции Российской Федерации следует, что ряд вопросов избирательного права относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации определяет также содержание избирательных прав граждан Российской Федерации[3] и устанавливает общий механизм защиты конституционных норм, определяющих избирательные права граждан[4].

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» имеет более высокую юридическую силу, нежели другие законы.

При проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации применяются и многие другие федеральные законы. Они регулируют отдельные институты избирательного права, упорядочивают некоторые стороны избирательного процесса и определяют правовые категории, наиболее важные для построения избирательного законодательства.

Важными источниками избирательного права субъектов Российской Федерации являются конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Референдум - одна из высших форм непосредственного народовластия в РФ.

Референдум РФ - голосование граждан РФ по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного и местного значения, основанное на всеобщем, равном и тайном голосовании.

Референдум РФ проводится только по вопросам общегосударственного значения: 1) изменение статуса субъектов РФ; 2) досрочное прекращение или продление срока полномочий Президента РФ, Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ, а равно проведение досрочных выборов Президента РФ, Государственной Думы, досрочное формирование Совета Федерации либо отсрочка этих выборов; 3) принятие и изменение федерального бюджета, исполнение и изменение внутренних финансовых обязательств государства; 4) введение, изменение и отмена федеральных налогов и сборов, а также освобождение от их уплаты;.5) принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 6) амнистия и помилование.

Выделяют референдумы: 1) конституционный; 2) обыкновенный.

В зависимости от времени проведения референдумы делятся на: 1) превентивный (дозаконодательный); 2) утверждающий (послезаконодательный).

По порядку проведения могут быть референдумы: 1) обязательные; 2) факультативные.

Виды референдума в зависимости от территории: 1) всероссийский референдум (он проводится по вопросам общефедерального значения на основании решения Президента РФ); 2) референдум субъекта РФ (он проводится по вопросам ведения соответствующего субъекта РФ или совместного ведения РФ и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ и федеральным законом); 3) местный референдум (он проводится по вопросам местного значения, находящимся в ведении органов местного самоуправления).

Порядок проведения всероссийского референдума устанавливается ФКЗ от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (с изменениями от 27 сентября 2002 г.).

Всеобщий референдум в РФ назначается Президентом РФ по инициативе компетентных органов.

Референдум РФ проводится по инициативе: 1) не менее чем 2 миллионов граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме РФ, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ проживают не более 10 % из них;

2) Конституционного Собрания.

Принципы проведения всероссийского референдума: 1) всеобщность; 2) равенство права всех граждан РФ на участие в референдуме; 3) волеизъявление граждан должно быть прямым на референдуме; 4) голосование на референдуме тайное.

Право принимать участие в референдуме РФ принадлежит всем гражданам РФ. Никто не может быть лишен этого права. Не имеют права участвовать в референдуме РФ только граждане, признанные судом недееспособными, или те, в отношении которых вступил в силу приговор суда с наказанием в виде лишения свободы. Право участвовать в референдуме возникает с момента достижения гражданином 18 лет. Голосование на референдуме РФ осуществляется гражданами лично. Не допускается влияние на участников референдума со стороны кого бы то ни было, а также контроль за волеизъявлением гражданина.

1. Задачи и механизмы организации связей с общественностью в органах государственного управления

Понятие связей с общественностью. Функции связей с общественностью. Методы воздействия на общественное мнение. Уровни и технологии PR- деятельности. Пресс-служба органов государственной власти и местного самоуправления: основные функции и принципы организации. Основные технологии работы со СМИ, общественными организациями и политическими партиями, бизнес-структурами, с населением. Информационная открытость органов управления. Обратная связь в системе управления общественными отношениями. Современные диалоговые формы коммуникации органов власти и общественности. Технологии формирования и выявления общественного мнения. Технологии формирования положительного имиджа власти и должностных лиц.

Связь с общественностью – искусство и наука анализа тенденций развития общественных отношений.

• Информационные службы при правительственных организациях призваны решать две задачи – просвещать граждан относительно деятельности государственных институтов и информировать лиц, принимающих решения, о реакции общественности на проводимую

или намеченную политику

• Главная цель информационных служб местных органов власти – развивать гражданское самосознание и пробуждать у населения активный интерес к проблемам местного самоуправления

Установление эффективных связей с общественностью («public relations» - PR) – неотъемлемая часть современного стиля управления в государственных организациях и местных органах власти в странах Запада. Основная задача «public relations» - формирование общественного мнения по широкому спектру проблем, касающихся деятельности правительства и местных органов власти, развития экономики, изменения межгосударственных отношений, а также проведение соответствующих исследований и сбор статистических данных. Специалисты насчитывают сегодня свыше 500 определений понятия «public relations». По мнению многих экспертов, самое удачное из них содержится в Мексиканском заявлении, с которым выступили представители более 30 национальных PR-ассоциаций в августе 1989 г. в Мехико: «public relations» - это искусство и наука анализа тенденций развития общественных отношений, а также выдача рекомендаций руководству организаций и осуществление программ действий в интересах и организаций, и общественности.

При всем разнообразии интерпретаций большинство авторов сходятся в следующем:

• «public relations» - одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию взаимопонимания и сотрудничества между организациями и общественностью;

• важнейшее направление деятельности PR-служб – обеспечение руководства организации необходимой информацией о состоянии общественного мнения;

• основными формами деятельности PR-служб являются открытое общение путем личных контактов и с помощью СМИ, а также организация научных исследований;

• PR-специалисты выступают в роли советников руководителей организации, помогающих им представить свои программы в качестве приемлемой для общества политики и получить его поддержку;

• в конечном счете связь с общественностью призвана обеспечить гармонизацию частных, общественных и государственных интересов.

Основные направления деятельности государственных служб по связям с общественностью

В государственных организациях работа PR-специалистов имеет свою специфику. Если в частном секторе они адресуются к достаточно узким группам, выступающим в роли потребителей определенной продукции или услуг, то в государственных организациях поле их профессиональной деятельности резко расширяется – в идеале необходимо охватить вниманием все группы общества. Столь широкая социальная база требует очень высокой квалификации и предполагает особую постановку профессиональных целей. На первый план выходит несколько основных направлений:

• изучение сложного спектра общественного мнения всех социальных групп, дифференциация их ожиданий от государственных институтов и определение лидирующих тенденций в развитии общественного мнения;

• выработка рекомендаций для руководства государственных организаций и проведение мероприятий, направленных на удовлетворение наиболее значимых ожиданий со стороны общественных кругов с целью оказания влияния на динамику общественных настроений;

• предотвращение возможных конфликтов и недопонимания в работе с общественностью;

• установление и поддержание двусторонних контактов с разными общественными группами и их лидерами;

• улучшение производственных отношений и создание общей атмосферы доброжелательности внутри самих государственных организаций;

• реклама услуг, предоставляемых государственными организациями;

• повышение эффективности работы государственных служб;

• создание положительного образа государственных институтов в сознании общественности.

Анализ этих направлений позволяет сделать вывод, что в основе успешной деятельности PR-специалистов лежит умение наладить эффективные коммуникационные контакты с различными группами населения. Занимавший в течение многих лет пост Генерального секретаря Международной PR-ассоциации Сэм Блэк сформулировал девять правил эффективного общения: всегда настаивайте на правдивой и полной информации; добивайтесь, чтобы ваше сообщение было простым и понятным для всех; не преувеличивайте искусственно ценность информации; помните, что половина вашей аудитории – женщины; делайте процесс общения увлекательным, не допуская скуки; следите за формой общения, которая не должна быть вычурной или экстравагантной; не жалейте времени на выяснение всех нюансов общественного мнения; помните, что общение должно быть непрерывным; старайтесь быть убедительным и конструктивным на каждом этапе общения

При организации текущей работы PR-служб эксперты выделяют четыре основных этапа: анализ обстановки, необходимые исследования и постановка основной задачи; разработка программы и сметы планируемых мероприятий; осуществление намеченных программ, расширение круга общения; исследование результатов, оценка и возможная доработка.

В последние десятилетия при правительствах большинства стран Запада созданы эффективные PR-службы, перед которыми поставлены две основные задачи: 1) просвещать общественность относительно деятельности государственных институтов, создавая благоприятный климат для осуществления государственных программ; 2) информировать министров и других лиц, принимающих решения, о существующей и возможной реакции общественности на проводимую и намеченную политику.

В Великобритании, Франции и Германии в каждом министерстве есть информационный отдел, а министры пользуются услугами особых пресс-секретарей для связей с общественностью. В других странах такие информационные службы носят названия информационных центров, служб информации и пр. В большинстве министерств руководители подобных отделов, центров или служб располагают правом высказывать свое мнение в ходе обсуждения любых вопросов на всех уровнях. Считается, что они не могут эффективно выполнять возложенные на них функции, если не имеют доступа к необходимой им информации внутри учреждения. Их мнение должно также учитываться при разработке всех планов организации.

В Великобритании каждый министр несет персональную ответственность за проведение политики в области PR. Помимо ведомственных PR-служб существует Центральное управление информации (Central Office of Information) – специализированное координирующее учреждение по связям с общественностью всех государственных организаций. Оно имеет широкий круг экспертов по разным направлениям организации PR, предоставляя возможность каждому из государственных институтов в случае необходимости пользоваться их услугами. Помимо этого Центральное управление информации снабжает все государственные PR-подразделения информацией по вопросам технической рекламы, а также занимается подготовкой и выпуском фильмов, фотоматериалов и публикаций, проведением выставок.

В США аналогичную роль в госсекторе выполняет Информационное агентство (USIA), целью которого является, в частности, распространение по всему миру позитивной информации о стране, американском народе, культуре и политической жизни. В его задачу входит также предоставление информации президенту страны по вопросам изменения мирового общественного мнения. В 1990 г. госсектор предоставил около 15 тыс. рабочих мест для PR-специалистов.

Наряду с Интернетом USIA успешно использует в своей практике и традиционные коммуникационные средства, поддерживает библиотеки более 90 государств, содействует американским писателям в распространении их произведений за рубежом, спонсирует образовательные программы в разных странах.

PR-коммуникация органов муниципального управления с общественностью представляет собой субъект-субъектную деятельность, в которой органы управления, общественность, организации и граждане осуществляют сложную многоканальную многоуровневую коммуникацию, нацеленную на оптимизацию управленческой деятельности муниципальных органов власти и управления в интересах повышения эффективности их взаимодействия с населением.

1. Взаимодействие федеральных и региональных органов власти и управления: состояние и тенденции развития

Формы взаимодействия федерации и субъектов федерации.

Законотворческое взаимодействие: формирование и деятельность верхней палаты федерального парламента, законодательная инициатива субъектов федерации, обмен опытом в сфере законотворчества. Взаимодействие органов власти субъектов федерации и органов исполнительной власти федерации. Взаимодействие с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти, возможности исполнение их функций органами власти и управления субъектов Российской Федерации.

Координационные совещания и советы, иные координационные органы. Региональные объединения как форма взаимной координации политики субъектов федерации. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов в Российской Федерации.

Взаимодействие в рамках единого процесса государственного управления: планирование и прогнозирование социально-экономического развития, бюджетных процесс, разработка управленческих стандартов (изучение эффективности деятельности органов власти и управления).

Проблемы теории местного самоуправления, его правового регулирования и практики организации уже многие десятилетия являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий.

Федеральными органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг утверждаются федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, государственными внебюджетными фондами по согласованию с федеральными министерствами, координирующими их деятельность.

Регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти.

Федеральный орган исполнительной власти самостоятелен в осуществлении своих полномочий, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

При осуществлении своих полномочий федеральные органы исполнительной власти, включая федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в ведении федерального министерства, непосредственно взаимодействуют с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, если иной порядок не установлен федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими согласованных действий по реализации государственных функций и оказанию государственных услуг, включая образование координационных и совещательных органов, определяется нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства, а также согласованными или совместными актами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

В случаях когда для реализации полномочий федерального органа исполнительной власти, в частности для исполнения поручений, необходимо получение информации, заключений, экспертиз (далее - информация) от других федеральных органов исполнительной власти, заинтересованный федеральный орган исполнительной власти обращается с запросом в соответствующий федеральный орган исполнительной власти. Срок получения необходимой информации указывается в запросе.

Срок получения информации, необходимой для исполнения поручений, содержащихся в актах Президента Российской Федерации и Правительства, протоколах заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, а также поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства и Заместителя Председателя Правительства, определяется исходя из сроков исполнения указанных поручений, при этом в запросе указываются номер и дата поручения, для исполнения которого запрашивается информация.

В случаях когда запрашиваемая информация не может быть предоставлена в срок, указанный в запросе, федеральный орган исполнительной власти, получивший запрос, в 5-дневный срок с даты получения запроса согласовывает с федеральным органом исполнительной власти, направившим запрос, срок предоставления информации.

Изменение сроков предоставления информации, необходимой для исполнения поручений, содержащихся в актах Президента Российской Федерации и Правительства, протоколах заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, а также поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства и Заместителя Председателя Правительства, не допускается.

1. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ: статус, структура, компетенция и порядок формировании

Современная структура региональных законодательных органов и их аппаратов. Порядок формирования и статус законодательных органов. Особенности структурной организации региональных законодательных (представительных) органов. Основы статуса и функционирования органа представительной власти субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством. Статус, функции и компетенция региональных органов законодательной (представительной) власти. Порядок работы органов законодательной (представительной) власти (регламенты законодательных органов субъектов Федерации). Структура, функции и задачи структурных подразделений законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Полномочия структурных подразделений, регламент и порядок их деятельности. Законодательный процесс. Организационное обеспечение деятельности законодательного органа. Структура аппарата законодательного (представительного) органа и функции его подразделений.

Основой правового статуса человека является вся совокупность его естественных прав, нашедших (не обязательно) выражение в законе, и его законных интересов. Точнее сказать, такой основой является естественная свобода человека. Напротив, правовой статус государственного органа производен. Государство создаётся прежде всего для осуществления власти, но оно именно создается: если исходить из текста Конституции РФ (ч. 1 и 2 ст. 3), то органы государства предстают лишь как инструменты для народа, осуществляющего свою суверенную власть. Полномочия органов государственной власти или местного самоуправления являются делегированными. Компетенцию, следовательно, можно определить как совокупность полномочий, прав и обязанностей органа или должностного лица государства (или местного самоуправления), определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления

Правовой статус законодательных органов субъектов федерации имеет своей основой прежде всего установленный Конституцией РФ статус самих субъектов федерации. Среди норм, так или иначе очерчивающих полномочия субъектов федерации, в том числе касающихся их государственного устройства, соотношения полномочий Федерации и ее субъектов, можно отметить ряд положений основ конституционного строя (ст. ст. 3, 4, 5, 10, 11, 15), нормы главы 3 “Федеральное устройство” (особенно ст. ст. 71 - 73, 76 и 77), ряд иных статей (ст. ст. 77, 78, 118, 129 и др). Особенно нас, конечно, интересуют предметы ведения субъектов федерации. Известно, что ряд государственных полномочий находится в исключительном ведении Российской Федерации. Это - наиболее важные и общие для всех сферы жизнедеятельности государства, которые относятся либо к суверенитету России как государства (федеральные Конституция и законодательство, оборона, внешняя политика и проч.), либо к реализации равноправия граждан (гарантии защиты прав различных категорий лиц, важнейшие отрасли законодательства), либо к установлению единых стандартов (стандарты измерения, финансовая политика и т. п.). Список исчерпывающий. Статья 72 таким же исчерпывающим списком определяет предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, статья 73 определяет остаточную компетенцию субъекта. Можно также отметить компетенцию органов местного самоуправления (ст. 130 Конституции) - вопросы местного значения. В целом к компетенции субъекта федерации можно отнести всё то, что не относится к исключительному ведению Российской Федерации и что дозволено Федерацией по предметам совместного ведения, а также то, что не является вопросами местного значения. Особо хотелось бы выделить п. “н” ч. 1 ст. 72 Конституции, относящего к совместному ведению Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

ПОЛНОМОЧИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — круг зафиксированных конституцией (уставом) субъекта Федерации вопросов, по которым данный орган правомочен принимать законы, распространяющие свое действие на территорию субъекта РФ. К числу таких полномочий относятся: утверждение бюджета субъекта РФ; утверждение разработанной в соответствии со схемой управления структуры органов исполнительной власти субъекта РФ; установление основ организации и деятельности органов местного самоуправления; установление отнесенных к ведению субъекта РФ налогов, сборов, тарифов, платежей, а также порядка их взимания; установление порядка образования и деятельности внебюджетных, валютных и иных фондов субъекта РФ; установление порядка предоставления и изъятия земельных участков, использования природных ресурсов, охраны объектов природы и культурного наследия; установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ; установление порядка назначения и проведения референдума субъекта РФ; установление основ административно-территориального устройства субъекта РФ и порядка его изменения и др. Кроме того, законодательный орган субъекта РФ дает толкование конституции (устава) субъекта РФ, осуществляет право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и др.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае: а) принятия указанным органом решения о самороспуске; б) роспуска указанного органа высшим должным лицом субъекта РФ; в) вступления в силу решения соответственно Верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривает, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) РФ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не устранил их в течение 6 месяцев со дня вступления в силу судебного решения. При этом такое решение высшего должностного лица субъекта РФ принимается в форме указа (постановления). При досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ назначаются внеочередные выборы, которые проводятся не позднее чем через 6 месяцев со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении этих полномочий.

1. Органы исполнительной власти субъектов РФ: понятие, виды, порядок формирования и компетенция

Модели и принципы построения системы исполнительных органов в субъектах РФ.

Высшие должностные лица субъектов РФ: статус, порядок избрания, компетенция. Распорядительные и контрольные полномочия высших должностных лиц. Аппараты и управления делами высших должностных лиц субъектов РФ. Рабочие группы и комиссии при высших должностных лицах субъектов РФ.

Современная структура и функции органов исполнительной власти регионального уровня (на примере Тюменской области): департаменты, комитеты, управления. Регламенты деятельности исполнительных органов власти субъекта РФ. Отраслевые и территориальные органы управления. Варианты иерархии и делегирования функций в рамках взаимоотношений федеральных и региональных органов исполнительной власти. Контроль исполнительной деятельности.

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — органы государственной власти, призванные обеспечивать, реализовывать исполнительную власть в субъекте РФ посредством государственного управления и наделенные в этих целях государственно-властными полномочиями, которые закреплены в Конституции РФ, федеральных законах, законодательстве субъекта Федерации, соглашениях с федеральными органами исполнительной власти в рамках предметов ведения данного субъекта и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Систему О.и.в. в республиках РФ возглавляют правительства. Правительства учреждены также в Ленинградской области, в Ставропольском крае и в г. Москве, в иных субъектах РФ действует администрация.

Структура органов исполнительной власти Тюменской области

1. Правительство Тюменской области - коллегиальный высший исполнительный орган государственной власти Тюменской области.

2. Органы исполнительной власти Тюменской области:

2.1. Аппарат Губернатора Тюменской области.

2.2. Департаменты Тюменской области:

- департамент финансов Тюменской области;

- департамент экономики Тюменской области;

- департамент стратегического развития Тюменской области;

- департамент здравоохранения Тюменской области;

- департамент социального развития Тюменской области;

- департамент образования и науки Тюменской области;

- департамент по спорту и молодежной политике Тюменской области;

- департамент жилищно-коммунальной политики Тюменской области;

- департамент агропромышленного комплекса Тюменской области;

- департамент тарифной и ценовой политики Тюменской области;

- департамент имущественных отношений Тюменской области;

- департамент информационной политики Тюменской области;

- департамент недропользования и экологии Тюменской области;

- департамент лесного хозяйства Тюменской области;

- департамент инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области;

- департамент занятости населения Тюменской области.

2.3. Комитеты Тюменской области:

- комитет по культуре Тюменской области;

- комитет по охране и использованию объектов историко-культурного наследия Тюменской области;

- комитет по делам национальностей Тюменской области;

- комитет по контролю в сфере размещения государственного заказа Тюменской области.

2.4. Управления Тюменской области:

- главное управление строительства Тюменской области;

- главное правовое управление Правительства Тюменской области;

- главное военно-мобилизационное управление Тюменской области;

- управление делами Правительства Тюменской области;

- управление государственной жилищной инспекции Тюменской области;

- управление по делам архивов Тюменской области;

- управление ветеринарии Тюменской области;

- управление гостехнадзора Тюменской области;

- управление записи актов гражданского состояния Тюменской области;

- управление государственных закупок Тюменской области;

- управление лицензирования и регулирования потребительского рынка Тюменской области;

- управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Тюменской области.

1. Правовое регулирование порядка обращения граждан в органы государственного управления. Производство по административным жалобам граждан

Содержание права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. Виды обращений. Права гражданина при рассмотрении обращения. Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением. Требования к письменному обращению. Рассмотрение обращения. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений. Ответственность за нарушение прав граждан при рассмотрении обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ — гарантированная Конституцией РФ возможность граждан обратиться лично либо через своего законного представителя, а также направлять коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане имеют право лично, а также через своего законного представителя на предприятии, в учреждении, организации независимо от форм собственности обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, к их руководителям и должностным лицам, депутатам законодательных (представительных) органов и органов местного самоуправления, государственным и муниципальным служащим.

Термин "обращения" носит обобщающий характер, объединяя изложенные в письменной или устной форме предложения, заявления, ходатайства или жалобы гражданина. Особым видом обращений граждан в судебные органы в форме обжалования является обращение за судебной защитой, а также обращение в Конституционный Суд РФ с конституционной жалобой. Обращения граждан рассматриваются государственными органами и должностными лицами в соответствии с их своей компетенцией. Порядок рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" (с изм. и доп.). Соответственно этому акту поступившие жалобы, заявления рассматриваются в течение одного месяца или 15 дней, если для рассмотрения таких обращений граждан не требуется специальная проверка. Органы и должностные лица, к ведению которых не относится решение вопросов, поставленных в обращениях граждан, направляют обращения (как правило, не позднее чем в 7-дневный срок) в органы, которым подведомственны данные вопросы, извещая об этом граждан, подавших заявления. При этом запрещается направлять на рассмотрение жалобы тем органам и должностным лицам, решения и действия (бездействие) которых обжалуются.

Адресатами предложений, заявлений, ходатайств граждан являются те органы и должностные лица, к непосредственному ведению которых данные обращения относятся. Жалобы подаются также в те органы и тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены органы и должностные лица, чьи действия обжалуются, а также в иные специально образуемые органы, Уполномоченному по правам человека в РФ. Законодательство запрещает анонимные обращения, заявления и жалобы. Право на обращения включает в себя возможность коллективных обращений (петиций) — предложений по улучшению работы государственных органов, требования отмены несправедливых актов, протестов против действий властей и др. Посредством обращений граждане оказывают давление на властные структуры, осуществляют общественный контроль за ними. Таким образом разрешаются многие социальные конфликты, предупреждаются акты массового недовольства людей. Организационное обеспечение работы по рассмотрению обращений граждан, адресованных Президенту РФ, Правительству РФ, федеральным министерствам и Администрации Президента РФ, возложено на Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан.

1. Политические партии и иные общественные организации и их роль в государственном управлении

Понятие политической партии. Роль политических партий в системе государственного управления РФ. Законодательные основы деятельности политических партий в РФ. Участие партий в формировании выборных органов государственной власти и местного самоуправления. Партийное представительство в законодательных и представительных органах. Общественные организации и объединения, их значение в формировании и функционировании институтов гражданского общества. Общественная палата Российской Федерации.

Каждая партия создавалась для защиты интересов определенной социальной группы. Понятие партийной системы отображает способ взаимодействия различных партий в борьбе за власть. Старейшим (и наиболее популярным посей день) критерием, используемым для классификации партийных систем, является количественный: выделяют беспартийные, однопартийные, двухпартийные и многопартийные системы. Первые две разновидности возможны лишь в сочетании с авторитарными режимами и могут названы партийными системами условно, ибо значимое политическое взаимодействие между партиями здесь отсутствует. Беспартийные системы в мире встречаются редко. Это немногие сохранившиеся режимы и некоторые сохранившиеся диктатуры, налагающие запрет на деятельность других партий. В качестве примеров можно назвать своеобразные политические устройства Ирана (после самороспуска Исламской республиканской партии) и Ливии. Однопартийные системы свойственны в основном эгалитарно-авторитарным, авторитарно-ипэгалитарным и популистским режимам. Исходя из существования в той или иной стране однопартийной системы, можно достаточно уверенно приписывать ей один из перечисленных режимов.

Количественная классификация выделяет лишь две партийные системы, которые с либеральной демократией - двухпартийную и многопартийную. Главная сложность, связанная с применением этих понятий, вытекает из некоторой условности термина “двухпартийная система” в Великобритании, которая считается её классическим образцом, “третьи” партии набирают на выборах до 10% голосов, а количество этих партии давно перевалило за сотню. Обосновывая правомерность использования термина, обычно указывают на то, что власть всё же осуществляется попеременно двумя крупными партиями. Политические партии существенно отличаются от внешне похожих на них других политических объединений (союзов, движений и т.п.) по ряду специфических признаков. Признаки политической партии:

· Основная цель деятельности завоевание и осуществление политической власти в обществе.

· Наличие детально разработанной политической программы и устава партии.

· Наличие организационной структуры в центре и на местах.

· Активное участие в выборных кампаниях. Сила политических партий во многом определяется их организованностью, соединением усилий их членов. В силу этого обстоятельства они способны гораздо в большей степени, чем отдельные индивиды или другие общественные группы, влиять на политику и общественное мнение. Путем своего представительства в структурах власти партии более эффективно решают вопросы реализации политических интересов представляемой ими политической общности и соответствующих социальных групп.

Выделяют различные виды партий:

1. По социальному признаку в зависимости от того, какие социальные слои (страты) представляет данная партия. При этом может быть четко выраженная ориентация на определенный социальный слой (класс). Встречаются также межклассовые и смешанные партии, представляющие более широкие слои различных социальных общностей. В результате возникают партии: буржуазные (в том числе мелко- и средне-буржуазные), крестьянские, рабочие, партии служащих и др. Как правило, политические партии декларируют свои особые интересы как благоприятные для всего общества и его слоев.

2. По идейному (идеологическому) признаку различают консервативные, либеральные, социалистические, коммунистические, националистические, клерикальные (религиозные) и другие партии.

3. По организационной структуре

1. Управление экономическим развитием региона: основные формы и методы

Региональная экономическая политика: понятие, основные принципы, разновидности. Соотношение отраслевой и региональной политики развития.

Основные методы и формы регионального управления: прямые и косвенные методы. Прямые методы: директивное планирование (Госплан), государственный заказ, целевые программы, государственные субсидии, прямые предписания по размещению, государственные гарантии.

Косвенные методы: методы регулирования цен и тарифов, методы регулирования экспорта и импорта, антимонопольное регулирование, установление экологических стандартов, налоговое регулирование (налоговая политика) и др. Координация общегосударственной региональной политики и политики региональных властей. Система оценочных показателей социально-экономического развития региона.

Региональный менеджмент как один из видов специального менеджмента представляет собой совокупность принципов, методов, форм и средств воздействия на хозяйственную деятельность региона.

С точки зрения современной российской практики региональный менеджмент — это управление социально-экономическими процессами в регионе в условиях перехода его хозяйства к рыночным отношениям.

Суть перехода от планово-директивной системы управления хозяйством региона к региональному менеджменту состоит в таких изменениях, как:

ориентация развития региона на решение социальных проблем, на воспроизводство условий, обеспечивающих высокое качество и высокий уровень жизнедеятельности человека как наивысшей ценности общества;

формирование организационно-экономических условий для реализации всеми хозяйствующими субъектами региона принципов экономической свободы и хозяйственной самостоятельности;

ориентация инвестиционной и структурной политики региона на спрос и потребности рынка, на запросы внутри- и внерегиональных потребителей и организация производства тех видов продукции, которые пользуются спросом на межрегиональном и зарубежном рынках и могут способствовать повышению финансовой самостоятельности региона;

формирование и развитие регионального маркетинга как основы разработки и реализации программ текущего и стратегического развития региона;

переход от региональной статистики к региональному мониторингу с использованием современной информационной базы для осуществления системного анализа и контроля социально-экономической, политической и экологической ситуации в регионе;

оценка конечного результата регионального менеджмента в зависимости от степени соответствия уровня экономического развития региона и уровня жизнедеятельности населения (социальные стандарты, бюджетная обеспеченность, структура доходов и расходов семей, экология, демографическая ситуация, экологическая безопасность и др.).

Задачи регионального менеджмента многообразны и обусловлены особенностями переходного периода. В процессе перехода от планово-централизованной к рыночной системе регулирования хозяйства региона разрушаются вертикальные связи, зарождаются и стабилизируются горизонтальные, внутри- и межрегиональные связи. С переводом части хозяйства региона на рыночные отношения изменяется функциональная структура механизма регионального управления, что ведет к деформации и сокращению его организационной и иерархической структур. Резко возрастает роль опосредованных методов взаимодействия субъектов и объектов федерального, регионального и муниципального управления, усложняются их хозяйственные связи, отношения по поводу использования собственности и т.д. Все это служит объективной основой для становления и развития регионального менеджмента, задачи которого отличаются от задач планово-директивной системы территориального управления.

В число основных задач регионального менеджмента входят:

обеспечение расширенного воспроизводства условий жизнедеятельности населения региона, высокого уровня и качества жизни;

экономическая и социальная трансформация хозяйства региона, анализ, прогнозирование и программирование регионального развития;

оптимизация финансовых потоков, формирование условий и механизмов укрепления экономической базы региона и муниципальных образований;

обеспечение экологической безопасности в регионе, защита окружающей среды;

формирование и реализация структурной, инвестиционной и научно-технической политики в регионе, создание и развитие рыночной инфраструктуры.

Исходя из сущности, содержания и задач регионального менеджмента, сформулированных выше, его объект можно классифицировать по следующим основным признакам.

Принадлежность объекта к той или иной форме собственности (федеральная, муниципальная, собственность субъекта Федерации).

Характер продукции или услуг, производимых субъектом хозяйствования (продукция целиком или в основном потребляется внутри региона, продукция имеет межрегиональное потребление, экспортная продукция и др.).

Характер и степень воздействия субъекта хозяйствования на экономические, социальные, экологические и другие процессы в регионе.

Воспроизводство условий жизнедеятельности населения, удовлетворение потребностей людей вне сферы производства (охрана здоровья, удовлетворение потребностей в образовании и культуре, социальная защита и поддержка).

Содержание регионального менеджмента как совокупности принципов, методов, форм и средств целенаправленного воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в регионе, сложно и разнопланово.

К основным принципам регионального менеджмента относятся: децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принцип выделенной компетенции.

Суть принципа децентрализации заключается в перемещении принятия решений от центральных органов управления к агентам рынка. Этот принцип ограничивает монополию регионального менеджмента на всевластие, обеспечивает экономическую свободу субъектов хозяйствования в регионе и полицентрическую систему принятия решений, а также делегирование функций управления сверху вниз.

Принцип партнерства предполагает отход от жесткой иерархической соподчиненности по вертикали. Он диктует правила поведения объектов и субъектов регионального управления в процессе их взаимодействия как юридически равных партнеров.

Принцип субсидиарности заключается в выделении финансовых ресурсов под заранее определенные цели. Он реализуется в региональном менеджменте через формирование механизмов перераспределения финансовых ресурсов в целях обеспечения минимальных государственных социальных стандартов для всего населения региона, а также минимальной бюджетной обеспеченности.

Содержанием принципа мобильности и адаптивности является способность системы регионального управления чутко реагировать на изменения внешней среды. Этот принцип проявляется через постоянную трансформацию функциональной и организационной структур регионального менеджмента, позволяющую субъектам управления адаптироваться к быстро меняющимся рыночным условиям функционирования.

Принцип выделенной компетенции (в отличие от принципа разграничения функций) состоит в дифференциации функций не между сферами регионального управления, а внутри них. По такому принципу осуществляются перераспределение функций субъектов федерального, регионального и муниципального управления, а также ресурсное обеспечение реализации каждой функции.

Методы регионального менеджмента также обусловлены системой рыночного хозяйства региона. Под методами регионального менеджмента принято понимать совокупность приемов и средств воздействия на хозяйствующие субъекты региона. В практике регионального менеджмента используются два основных метода: методы прямого (непосредственного) воздействия на субъекты хозяйствования и методы опосредованного воздействия. Как отмечалось ранее, первые из них в большей мере касаются объектов, относящихся к собственности субъектов Федерации, вторые — по всем другим объектам.

Развитие региона — многомерный и многоаспектный процесс, который обычно рассматривается с точки зрения совокупности различных социальных и экономических целей. Даже если речь идет только об экономическом развитии, оно обычно рассматривается совместно с развитием социальным.

Социально-экономическое развитие включает в себя такие аспекты, как:

рост производства и доходов;

перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества;

перемены в общественном сознании;

перемены в традициях и привычках.

В настоящее время основной целью экономического развития большинства стран мира и их регионов является улучшение качества жизни населения. Поэтому процесс социально-экономического развития включает в себя три важнейшие составляющие:

повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;

создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;

увеличение степени свободы людей, в том числе их экономической свободы.

Развитие любого региона — многоцелевой и многокритериальный процесс.

В качестве целей социально-экономического развития региона используются такие, как увеличение доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, снижение уровня нищеты, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни. Некоторые из этих целей идентичны, но в определенных условиях они могут иметь существенные различия.

Соответственно целям развития регионов строится система критериев (характеристик развития) и показателей, которые измеряют эти критерии. Несмотря на некоторые различия между странами и регионами в иерархии ценностей и в целях развития, международные организации оценивают степень развития стран и регионов по некоторым универсальным интегральным показателям. Одним из таких показателей является индекс развития человека, разработанный в рамках Программы развития ООН. Данный показатель ранжирует страны по восходящей от 0 до 1.

При этом для расчета используются три показателя экономического развития:

ожидаемая продолжительность жизни при рождении;

интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);

величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода.

Наряду с интегральными показателями можно использовать и отдельные частные показатели развития региона. Среди них:

национальный доход на душу населения;

уровень потребления отдельных материальных благ;

степень дифференциации доходов;

продолжительность жизни;

уровень физического здоровья;

уровень образования;

степень счастья населения.

Целесообразно выделять долгосрочные и краткосрочные цели и соответствующие им критерии экономического развития страны. Среди долгосрочных целей — становление и развитие постиндустриального общества, создание рабочих мест высшей квалификации для будущих поколений, повышение уровня жизни всех граждан страны, включая уровень здравоохранения, образования и культуры.

В качестве краткосрочных целей можно рассматривать преодоление кризиса и достижение конкретных величин прироста валового национального продукта в следующем году, квартале, месяце и пр. Долгосрочные и краткосрочные цели по своему содержанию достаточно сильно различаются, меры по их достижению также неодинаковы.

Нередко в качестве тактических целей регионального развития выступают промежуточные задачи, играющие роль необходимых условии успешного развития.

Среди таких тактических целей развития региона или города можно назвать:

привлечение новых видов бизнеса;

расширение существующего бизнеса;

развитие малого бизнеса;

развитие центра города;

развитие промышленности;

развитие сферы услуг;

повышение уровня занятости населения региона.

Итак, на уровне региона можно рассматривать следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

ВНП или ВВП (абсолютная величина и на душу населения) и темпы роста этих показателей;

средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;

продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;

уровень образования;

уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;

уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, аптеками, больницами, диагностическими центрами и услугами скорой помощи, качество предоставляемых медицинских услуг);

состояние окружающей среды;

равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;

обогащение культурной жизни людей.

Стандартным способом оценки экономического развития региона является оценка уровня производства (к тому же, как правило, материального производства). Такая оценка является сегодня односторонней и недостаточной.

1. Прогнозирование и планирование социально-экономического развития региона

Государственная политика социально-экономического развития региона: цели, задачи способы обеспечения экономического роста и социального благополучия. Понятие плана и прогноза. Виды планов, прогнозов. Методы и задачи планирования, прогнозирования. Объекты государственного прогнозирования. Отраслевой прогноз. Региональная политика: понятие, основные направления, разновидности. Межотраслевой баланс региона. Государственные концепции, стратегии и комплексные программы социально-экономического регионального развития. Разработка концепций, стратегий и комплексных программ регионального развития: отечественная практика. Проблемы оценки эффективности реализации государственных планов и программ. Проблемы и пути совершенствования государственного прогнозирования и планирования.

Прогнозирование и планирование экономики представляет собой сложный многоступенчатый и итеративный процесс, в ходе которого должен решаться обширный круг различных социально-экономических и научно-технических проблем, для чего необходимо использовать в сочетании самые разнообразные методы. В теории и практике плановой деятельности за прошедшие годы накоплен значительный набор различных методов разработки прогнозов и планов. По оценкам ученых, насчитывается свыше 150 различных методов прогнозирования; на практике же в качестве основных используется лишь 15—20. Развитие информатики и средств вычислительной техники создает возможность расширения круга используемых методов прогнозирования и планирования и их совершенствования.

По степени формализации методы экономического прогнозирования можно подразделить на интуитивные и формализованные.

Интуитивные методы базируются на интуитивно-логическом мышлении. Они используются в тех случаях, когда невозможно учесть влияние многих факторов из-за значительной сложности объекта прогнозирования или объект слишком прост и не требует проведения трудоемких расчетов. Такие методы целесообразно использовать и в других случаях в сочетании с формализованными методами для повышения точности прогнозов.

Среди интуитивных методов широкое распространение получили методы экспертных оценок. Они используются как в нашей стране, так и за рубежом для получения прогнозных оценок развития производства, научно-технического прогресса, эффективности использования ресурсов и т.п.

Применяются также методы исторических аналогий и прогнозирования по образцу. Здесь имеет место своеобразная экстраполяция. Техника прогнозирования состоит в анализе высокоразвитой системы (страны, региона, отрасли) одного и того же приближенного уровня, который теперь имеется в менее развитой аналогичной системе, и на основании истории развития изучаемого процесса в высокоразвитой системе строится прогноз для менее развитой системы. Практика свидетельствует, что такие аналогии можно использовать при определении путей развития новых отраслей и видов техники (производство ЭВМ, телевизоров и т.п.), структуры производства, потребления и т.д. Естественно, что полученный таким образом “образец” — лишь начальный пункт прогнозирования. К окончательному выводу можно прийти, лишь исследуя внутренние условия и закономерности развития.

К формализованным методам относятся методы экстраполяции и методы моделирования. Они базируются на математической теории.

Среди методов экстраполяции широкое распространение получил метод подбора функций, основанный на методе наименьших квадратов (МНК). В современных условиях все большее значение стали придавать модификациям МНК: методу экспоненциального сглаживания с регулируемым трендом и методу адаптивного сглаживания.

Межотраслевой баланс (МОБ, метод «затраты-выпуск») — экономико-математическая балансовая модель, характеризующая межотраслевые производственные взаимосвязи в экономике страны. Характеризует связи между выпуском продукции в одной отрасли и затратами, расходованием продукции всех участвующих отраслей, необходимым для обеспечения этого выпуска. Межотраслевой баланс составляется в денежной и натуральной формах.

Межотраслевой баланс представлен в виде системы линейных уравнений. Межотраслевой баланс (МОБ) представляет собой таблицу, в которой отражен процесс формирования и использования совокупного общественного продукта в отраслевом разрезе. Таблица показывает структуру затрат на производство каждого продукта и структуру его распределения в экономике. По столбцам отражается стоимостный состав валового выпуска отраслей экономики по элементам промежуточного потребления и добавленной стоимости. По строкам отражаются направления использования ресурсов каждой отрасли.

В Модели МОБ выделяются три квадранта. В первом отражается промежуточное потребление и система производственных связей, во втором — структура конечного использования ВВП, в третьем — стоимостная структура ВВП.

1. Порядок разработки и реализации региональных целевых программ

Сущность федеральной региональной целевой программы. Виды целевых программ. Этапы процесса целевого программирования. Система государственных органов и информированное обеспечение разработки региональной целевой программы. Контроль за ходом реализации целевой программы. Проблемы оценки эффективности реализации государственной программы.

Разработка и осуществление федеральных целевых программ развития регионов занимают одно из важнейших мест в достижении целей государственной региональной политики.

Государственным документом, в котором закреплены эти цели, является Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 “Об основных направлениях региональной политики в Российской Федерации”. К числу целей российской региональной политики в этом документе отнесены:

укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

содействие развитию и укреплению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;

сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;

достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение жизнеспособности региональной экономики.

Нетрудно видеть, что все перечисленные цели имеют прямое отношение к решению проблемы региональной асимметрии.

Федеральные целевые программы регионального назначения, направленные на решение проблем конкретных регионов, призваны тем самым способствовать и достижению названных выше общих целей региональной политики. При этом особая роль федеральных целевых программ развития регионов в решении задач, связанных с межрегиональной асимметрией, определяется тем, что, в отличие от других инструментов региональной политики, используемых для этих целей (трансферты, дотации, субвенции, бюджетные ссуды и кредиты из федерального бюджета, государственная поддержка завоза грузов в районы Крайнего Севера, компенсация тарифов за электроэнергию регионам Дальнего Востока), программы имеют ту принципиальную особенность, что они в силу своего преимущественно инвестиционного характера нацелены на решение не столько текущих, столько стратегических задач реформирования региональной экономики, ее структурной перестройки на основе инвестиционных процессов. Таким образом, по крайней мере по своему замыслу, они направлены на радикальное решение проблем межрегиональной асимметрии, имея целью не только преодоление ее последствий, но и противодействие ряду факторов, ее порождающих.

Радикальное же решение проблем межрегиональной асимметрии, на наш взгляд, возможно лишь при увеличении экономического и соответственно финансового и налогового потенциала регионов и страны в целом, чтобы все большую часть проблем регионов они могли бы решить собственными силами, а федеральный бюджет мог бы увеличить абсолютные размеры помощи тем районам, собственный потенциал которых пока не достаточен для самостоятельного развития. Именно на это нацелены федеральные целевые программы развития регионов.

Если отвлечься от конкретных особенностей каждой из этих программ, то генеральной их целью, общей для всех до сих пор разработанных и реализуемых программ, является определение и осуществление комплекса мер, обеспечивающих преодоление кризиса и формирование эффективной региональной экономики, главным образом, на основе ее структурной перестройки, и решение социальных задач в регионе.

Структурные сдвиги в промышленности регионов постоянно происходят под воздействием рыночных факторов, позитивно или негативно влияющих на динамику производства на конкретных предприятиях, в результате чего индустриальная структура региональной экономики постоянно адаптируется к современным условиям.

Вместе с тем эта адаптация осуществляется с большими трудностями при низкой инвестиционной активности и сниженном уровне производства, что не решает проблемы безработицы, недостаточной налогооблагаемой базы регионов, повышения технического уровня и эффективности производства, осуществления необходимых социальных программ. Сами процессы структурной перестройки в этих условиях не отличаются стабильностью, чрезмерно зависят от текущей конъюнктуры, и не всегда соответствуют долговременной стратегии социально-экономического развития страны.

Надо учитывать также малую инвестиционную активность коммерческих банков и частных инвесторов в реальном секторе экономики, ограниченную к тому же вложениями в небольшие, быстро окупаемые проекты. Крупные же инвестиции в стратегически важные мероприятия с долгосрочным эффектом, особенно в кризисных регионах, могут осуществляться, как правило, лишь с государственным участием.

В связи с этим возникает необходимость, особенно в регионах с наиболее острыми социальными, экономическими и экологическими проблемами, использовать различные формы регулирующего воздействия на процессы структурной перестройки экономики со стороны федеральных и региональных органов управления, и в том числе программно-целевой метод, позволяющий в принципе обеспечить комплексное решение региональных проблем, учесть все многообразие факторов, определяющих динамику регионального развития, расширить временной горизонт для осуществления программных мероприятий, предусмотреть хотя и более долговременные и дорогостоящие мероприятия (например, по структурной перестройке), но зато обеспечивающие коренное улучшение ситуации в экономике и социальной сфере конкретного региона, гораздо более радикальное решение его проблем.

Как показал опыт России, другие названные выше инструменты региональной политики, решая, хотя и жизненно важные, но текущие задачи, не способны обеспечить радикального изменения социально-экономической ситуации в региональном развитии: территориальная дифференциация за годы реформ не уменьшилась, а возросла. На возможное возражение, что действовавшие в эти годы федеральные целевые программы тоже не изменили ситуацию, можно ответить, что подавляющее их большинство находится на начальной стадии осуществления, а выделяемые и привлекаемые для них ресурсы далеки от намечавшихся масштабов. Данная выше принципиальная оценка программно-целевого метода и его возможностей от этого не меняется.

Разработка, утверждение и реализация федеральных целевых программы по развитию регионов осуществляются в соответствии с Федеральным Законом “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” (принят Государственной Думой 10 ноября 1994г., подписан Президентом Российской Федерации 13 декабря 1994г., №60-ФЗ), Федеральным законом “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” (принят Государственной Думой 23 июня 1995г., подписан Президентом Российской Федерации 20 июля 1995г. № 115-ФЗ), Федеральным законом “Об экологической экспертизе” (принят Государственной Думой 13 марта 1995г., подписан Президентом Российской Федерации 23 ноября 1995г. № 174-ФЗ), Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997г. № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”, постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995г. № 594 “О реализации Федерального закона о поставках продукции для федеральных государственных нужд” (которым утвержден “Порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация”), от 3 августа 1996г. № 928 “О реализации Комплексной программы мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 годы”, от 1 июля 1996 г. № 778 “О внесении дополнений в некоторые решения Правительства Российской Федерации”, от 13 сентября 1996г. №1101 “О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация”.

Методическое руководство и координация работ по разработке и реализации федеральных и межгосударственных целевых программ возложены названными документами на Министерство экономики Российской Федерации (а по научно-техническим программа м- также на Министерство науки и технологий Российской Федерации).

Хотя упомянутый выше “Порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ...” предусматривает, что инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица, фактически инициаторами постановки вопросов о разработке федеральных программ регионов выступают их администрации.

Эти предложения в большинстве случаев направляются в Правительство Российской Федерации (иногда - Президенту Российской Федерации, который дает указания Правительству об их рассмотрении, иногда - непосредственно в Минэкономики России). Правительство Российской Федерации направляет указанные предложения на заключения в Министерство экономики, Министерство финансов и Госкомитет по науке и технологиям, а также в некоторые другие федеральные министерства и ведомства (в зависимости от содержания будущей программы - например, в Министерство топлива и энергетики, Министерство путей сообщения, Министерство сельского хозяйства и продовольствия и т.д.). Министерство экономики и другие заинтересованные министерства рассматривают полученные предложения, руководствуясь требованиями, определенными в “Порядке разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ...” в других названных выше нормативных документах, к отбору проблем, в том числе территориальных, которые могут стать объектами для программной разработки. В качестве таких требований перечислены:

приоритетность предлагаемых к решению важнейших задач социально-экономического, оборонного, научно-технического, природоохранного и другого характера;

невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость государственной поддержки ее решения;

необходимость координации межотраслевых связей для решение проблемы, предлагаемой для программной разработки;

учет приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации, направлений структурной и научно-технической политики, прогнозы развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов;

предварительная оценка социально-экономической эффективности и последствий от реализации разрабатываемой программы.

Вместе с тем эти общие требования практически меняются от периода к периоду: в зависимости от социально-экономической обстановки и возможностей государственной поддержки на первый план выходят то одни, то другие из этих требований. Общая же тенденция состоит в ужесточении требований к проблемам и территориям, претендующим на то, чтобы стать объектами федеральных целевых программ.

По итогам рассмотрения предложения региона о разработке программы Министерство экономики, с учетом мнения Министерства финансов и Госкомитета по науке и технологиям и других федеральных и региональных органов исполнительной власти формирует заключение и направляет его в Правительство Российской Федерации, которое и принимает решение о подготовке соответствующей целевой программы (или отклоняет внесенное предложение) и определяет ее государственного заказчика (по сложным и масштабным программам, как, например, по Дальневосточной программе, может быть несколько заказчиков по основным направлениям и государственный заказчик-координатор).

Государственный заказчик несет ответственность за подготовку и реализацию программы, управляет действиями разработчиков, которыми, как правило, являются научные и проектные организации. Ряд региональных программ разработан, например, институтами при Минэкономики России.

Разработанный и согласованный со всеми заинтересованными органами проект программы направляется государственным заказчиком в Минэкономики России, Минфин России и Миннауки России. Доработанный по их замечаниям проект программы представляется Министерством экономики на утверждение в Правительство.

В соответствии с Федеральным Законом государственным заказчиком федеральной целевой программы, ответственным за ее реализацию, может быть федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие [Казенное предприятие - предприятие созданное на базе ликвидированного федерального государственного предприятия и находящееся в ведении соответствующего федерального органа государственной власти (министерства, ведомства), ответственного за координацию и регулированию деятельности в соответствующей области] или государственное учреждение.

Названные выше нормативные документы жестко определяют структуру федеральных целевых программ. Каждая из них должна обязательно включать следующие разделы:

содержание проблемы и необходимость ее решения программными методами;

основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы;

система программных мероприятий, в том числе меры по трудоустройству, включая создание новых рабочих мест, переподготовку и социальную защиту высвобождаемых работников в результате реализации программы (на первые 1-2 года реализации программы программные мероприятия должны быть разработаны более детально, включая вопросы их финансирования, и иметь бизнес-планы с социально-экономическими и технико-экономическими обоснованиями);

ресурсное обеспечение программы (за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации);

механизм реализации программы;

организация управления программой и контроль за ходом ее реализации;

оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы;

паспорт программы.

Обязательны также пояснительная записка, предварительная бюджетная заявка на ассигнования из федерального бюджета на ближайший год, подтверждение согласованности программы с заинтересованными органами исполнительной власти. При необходимости представляются также соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, подтверждающие финансирование программы из бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников.

В целом можно сказать, что сложившаяся нормативная база, кратко охарактеризованная выше, достаточно четко обеспечивает процесс формирования программ от зарождения замысла и обоснования необходимости программы до апробирования и утверждения разработанной программы и порядок последующей работы по реализации программных мероприятий.

Но в том, что касается региональных программ, эта база имеет пробелы и недостатки. Она не отражает специфические особенности региональных программ, отличающие их от отраслевых и функциональных (многоотраслевой комплексный характер; наличие не только производственных, но и социальных проектов; необходимость учесть реализуемые на территории региона отраслевые федеральные программы и в то же время не дублировать мероприятия этих программ; особенности управления и др.). Между тем какие-либо специфические требования к программам регионального назначения в официальных нормативных документах отсутствуют. Однако, есть основания рассчитывать, что этот пробел будет восполнен. В Государственной Думе в настоящее время идет работа над концепцией специального закона о федеральных целевых программах регионального развития.

1. Основные формы и методы управления государственным и муниципальным имуществом

Объекты государственной и муниципальной собственности. Состав фонда федеральной собственности, государственной собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности: особенности современного российского законодательства.

Деятельность органов и учреждений по управлению государственным имуществом6 реестр государственного имущества, аренда государственного имущества, управление долями (акциями, паями), находящимися в государственной (муниципальной) собственности. Управление государственной и муниципальной собственностью хозяйственной деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений. Приватизация и обращение в государственную (муниципальную) собственность.

Ответственность государственных и муниципальных служащих по использованию собственности. Пути повышения эффективности управления государственным имуществом.

Сущность и назначения государственной и муниципальной собственности предполагает, что целью управления является решение вопросов, находящихся в их ведении. Субъектом управления государственной собственностью являются органы государственной власти и их должностные лица, муниципальной собственностью - органы и должностные лица местного самоуправления.

В соответствии со ст. 50 ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, осуществления полномочий, переданных федеральными законами. Следует отметить, что Законом от 1995г. в ст. 29 был представлен более подробный перечень объектов муниципальной собственности, таких как муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации. Так как ст. 215 ГК РФ определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, конкретизировать объекты муниципальной собственности нет необходимости. Иначе ограничиваются перспективы муниципальных образований по наращиванию доходов. Закон 2003г. ввел норму, согласно которого органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, но только в соответствии с законодательством. С введением Закона возникла необходимость проведения учета и анализа объектов государственной (областной и федеральной) собственности, расположенных на территории муниципального образования, использующихся для решения вопросов местного значения, и срочность разграничения и перераспределения имущества между органами государственной власти и уровнями муниципального образования. Управление муниципальной собственностью требует профессиональных знаний и специальных навыков.

Собственность здравоохранения принадлежит всем уровням власти: федеральной, региональной (РКБ, межрайонные), местной (ЦРБ, ФАП). Все органы власти должны работать в комплексе, согласованно. Школы принадлежат муниципальным образованиям, методика исходит от федеральных и региональных властей.

1. Финансовые ресурсы субъектов РФ, деятельность органов государственной власти, по управлению ими

Финансовые ресурсы региона: общая характеристика, составные части. Сводный финансовый баланс территорий. Консолидированный бюджет субъекта федерации. Полномочия федеральных региональных и местных властей на основных стадиях бюджетного процесса. Совершенствование бюджетного планирования. Казначейские схемы бюджетного исполнения. Внебюджетные фонды в Российской Федерации: структура, функции, источники формирования.

Согласно принципа самостоятельности бюджетов муниципальных образований, местные органы власти имеют право осуществлять бюджетный процесс, который представляет собой планирование, утверждение, исполнение и оценку результатов исполнения бюджета.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют:

— установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;

— составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

— определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

— определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

— предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

— определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

— осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом (4, с. 76).

Органы государственной власти гарантируют:

— право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

— право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

— компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской, Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

Формирование местных бюджетов должно осуществляться путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, устанавливаемых органами государственной власти. Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта Российской Федерации.

Контроль за бюджетной практикой муниципальных образований со стороны государственных органов власти включает в себя контроль за принятием бюджета в законные сроки и соблюдением процедур, установленных законом, контроль за внесением в бюджет обязательных расходов и контроль за внесением в бюджет расходов по решению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

При отсутствии обязательного расхода в обнародованном бюджете, надзорный орган требует от местного совета внести этот расход в бюджет в течение одного месяца с даты представления. В противном случае, дело может быть передано на судебное рассмотрение.

1. Бюджетная система и бюджетный процесс в Российской Федерации

Бюджетная классификация и межбюджетные отношения в Российской Федерации. Организация финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Субвенции, дотации, субсидии, бюджетные кредиты и ссуды. Система бюджетных фондов в сфере межбюджетных отношений: фонды компенсаций, софинансирования социальных расходов, фонды финансовой поддержки, развития. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований. Роль «бюджета развития» в государственном и муниципальном управлении.

Принятые Правительством РФ основные характеристики бюджета и распределение расходов бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов могут быть представлены в Совет Федерации и Государственную Думу по их запросу.

В конце этого этапа Минфин России:

- направляет бюджетные проектировки федеральным органам исполнительной власти для распределения по конкретным получателям средств федерального бюджета

- уведомляет органы исполнительной власти субъектов РФ о методике формирования межбюджетных отношений РФ с субъектами РФ на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу.

Второй этап формирования бюджета РФ

На втором этапе федеральные органы исполнительной власти:

\* производят распределение предельных объемов бюджетных средств по показателям функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов РФ и по получателям бюджетных средств;

\* разрабатывают предложения о проведении структурных и организационных преобразований в своих отраслях деятельности, об отмене нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в очередном финансовом году, о приостановлении действия указанных нормативных правовых актов или об их поэтапном введении;

\* формируют перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета в очередном финансовом году, согласовывает объемы их финансирования в предстоящем году и на среднесрочную перспективу.

В случае, если у бюджетополучателей имеются разногласия по показателям бюджета, то проблемные вопросы выносятся на рассмотрение Межведомственной правительственной комиссии, возглавляемой министром финансов.

Все работы по подготовке и согласованию показателей проекта федерального бюджета и сопутствующих ему материалов должны быть завершены до 15 июля года, предшествующего планируемому.

Правительство РФ с 15 июля по 15 августа рассматривает:

- прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу;

- проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год;

- проект перспективного финансового плана;

- другие документы и материалы, характеризующие бюджетно-финансовую политику в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу, представленные Минфином России, Минэкономразвития России, другими федеральными органами исполнительной власти;

- утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу.

Рассмотрение и утверждение федерального бюджета

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы:

- до 1 августа текущего финансового года проект федерального закона о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год;

- не позднее 26 августа текущего года:

- проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год с пояснительными документами и материалами;

- проекты федеральных законов: о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о налогах и сборах; о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ; о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ»;

- не позднее 1 октября текущего года:

-- оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год;

-- проекты программ предоставления гарантий и предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе;

-- предложения по расходам на содержание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

-- поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

Банк России до 26 августа представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год. Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год представляется одновременно с предварительными итогами социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года; прогнозом социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год; основными направлениями бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; планами развития государственного и муниципального секторов экономики; предложениями по индексации минимальных размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих, индексации (повышения) оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, другими документами и материалами.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации.

Межбюджетные отношения - в РФ - отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Бюджетное регулирование. Межбюджетные отношения.

В странах с федеративным устройством проблемы бюджетного регулирования имеют определенную специфику. Это в полной мере характерно и для России. Изменения в государственном устройстве России, переход значительной части прав и ответственности из центра на места, сопровождался децентрализацией государственных финансов, перераспределением налоговых поступлений и соответственно - расходов в пользу регионов.

В результате мер по развитию бюджетного федерализма в совокупном объеме доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации доля центра снизилась с 70 % в 1992 году до 49 % в 1996 году, а доля регионов возросла соответственно с 30 до 51 %. Очевидно, что доля доходов федерального уровня должна определяться таким образом, чтобы основная часть субъектов Федерации не нуждалась в дотациях и чтобы средства федерального бюджета были достаточны для удовлетворения общегосударственных потребностей.

Наиболее рациональным способом разрешения противоречия между регионами и центром явилось бы в перспективе предоставление регионам максимальной хозяйственной самостоятельности. Минфин как орган федеральной власти должен отказаться от межрегиональных перераспределительных функций, федеральный бюджет должен аккумулировать средства только на общероссийские программы: обеспечение обороноспособности, науки, образования, культуры, транспорта, связи, медицинского и пенсионного обеспечения, обслуживания внешнего долга. Предельный вариант - полный отказ от федерального налогообложения предприятий и физических лиц, формирование федерального бюджета за счет фиксированных отчислений регионов (например, в форме рентных платежей). Основными видами налогов в этом случае станут региональные и местные налоги, которые будут устанавливаться местными органами власти, исходя из состояния региона и приоритетных задач его развития. Задачи развития региона должны быть сбалансированы с отраслевым развитием экономики страны. Региональные власти должны также иметь свободу во внешнеэкономической деятельности, федеральные органы должны регулировать только экспорт и импорт стратегических товаров. Но такой вариант региональной политики возможен только после вывода региональной экономики из кризиса, который более 70 регионов из 89 превратил в регионы - реципиенты, нуждающиеся в дотациях центра, достижение ими уровня экономической стабильности и экономического роста.

По оценке Министерства финансов, в 2000 г. 66 % всего налогового потенциала страны было сосредоточено в 12 субъектах Российской Федерации. В последние годы проявляется тенденция в установлении равных пропорций в этом распределении, что означает равные доли по 50% для центра и регионов. В ходе реформирования сложилась бюджетная пропорция, закрепленная в ст. 48 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой распределение доходов по уровню бюджетной системы должно следовать принципу 50: 50. И это представляется справедливым.

Но структура доходов субъектов и их классификация по уровням доходов, показывают, что 12 субъектов Федерации на своей территории получают две трети (66 %) всех налогов страны, а 76 субъектов - одну треть, или 34 %. И когда применяется принцип 50: 50, то получается, что 12 субъектов имеют в своем распоряжении 33 % всей налоговой системы страны, а все остальные - существенно меньше в расчете на душу населения. Без бюджетного выравнивания сложившаяся бюджетная пропорция создает различие в бюджетной обеспеченности в расчете на одного человека. Например, между Ханты-Мансийским автономным округом и Республикой Тыва оно составляет 25 раз. После оказания финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов такая разница сокращается примерно до 3,5-4 раза. Это означает, что на душу населения, проживающего в этих субъектах, с учетом нормативных расходов, приведенных на основании индекса бюджетных расходов и цен на этой территории, на одного человека предоставляется в 4 раза больше услуг в сфере образования, чем в другом регионе. В ряде регионов законы о ветеранах, детских пособиях выполняются по начислениям на 100 %, в ряде -на 10, в среднем - на 20-30 %. Это означает, что гражданин Российской Федерации, проживая в одном субъекте, имеет одни гражданские права и гарантии от государства, а переезжая из субъекта в субъект, теряет часть данных прав, т.е. речь идет о разорванном экономическом и социальном пространстве.

Для решения этой задачи правительство предложило в 2001 году следующий путь - это централизация доходных потоков, частичное перераспределение тех доходов, которые собираются на территориях через центр.

1. Региональная государственная политика в социальной сфере

Социальное управление как управление социальным развитием Характеристика социальной сферы и социальной инфраструктуры.

Взаимодействие федерального Центра и регионов в управлении социальным развитием. Полномочия и ответственность региональных и муниципальных органов власти и управления субъектов РФ Проблема возможностей регионов в реализации полномочий по развитию социального комплекса территорий.

Сущность социальных показателей и социальных нормативов как характеристик состояния социальной сферы и основы выработки стратегии социального развития региона. Программно-целевой метод стратегического планирования развития отраслей социальной сферы.

Формирование многоканальной системы финансирования отраслей социальной (государственные и муниципальные бюджеты, государственные внебюджетные социально-страховых фонды, фонды добровольного страхования, сбережения физических лиц, благотворительные взносы).

Региональная политика в сфере социальной защиты населения. Проблемы организации адресной поддержки и критерии ее предоставления.

Цели региональной политики в сфере общего и профессионального образования, здравоохранения. Практика нормативного финансирования образования. Роль национальных проектов «Здоровье», «Образование» в развитии здравоохранения и образования в регионе.

Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.

Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:

обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Региональные особенности процессов социального развития требуют адекватного отражения при формировании системы мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов Российской Федерации и предотвращение возникновения очагов социальной напряженности.

Задачи региональной социальной политики

Большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В решении крупномасштабных и острых социальных проблем требуется участие федеральных органов государственной власти, в том числе в проведении активной государственной политики, направленной на:

противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации, острым проявлениям депопуляции населения;

предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах;

сдерживание процесса имущественного расслоения в наиболее "бедных" и наиболее "богатых" регионах;

регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в районах, располагающих для этого необходимыми условиями, в соответствии с федеральной и региональными миграционными программами;

содействие развитию и совершенствованию системы образования на региональном уровне во взаимодействии с федеральной системой высшего и послевузовского образования;

оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.

Особое место в региональной социальной политике занимают проблемы демографии. Их решение должно включать в себя:

регулирование миграционных процессов с учетом стратегических задач развития регионов и их геополитического положения, сдерживание оттока населения из северных и восточных районов страны;

регулирование потоков вынужденных мигрантов и беженцев, создание условий для их рационального размещения на территории Российской Федерации;

осуществление мер экономического и социального характера, направленных на увеличение продолжительности жизни и естественного прироста населения в регионах России.

Региональная политика в области повышения уровня жизни населения

Важнейшие задачи региональной политики - создание прочной основы для повышения уровня жизни населения, государственная поддержка малоимущих слоев населения в районах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу.

Основным элементом социальной политики является поэтапное повышение уровня минимальных государственных гарантий - минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен.

Главными целями региональной политики в области доходов являются:

обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан России;

стабилизация уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах Российской Федерации.

Субъектам Российской Федерации, которые не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного минимума доходов своего населения, необходимо дополнительно выделять государственные ресурсы, величина которых должна определяться с учетом региональных различий в минимальных социальных стандартах.

В целях минимизации отрицательных последствий расслоения общества региональная политика должна быть ориентирована на:

совершенствование налоговой системы путем постепенной отмены налогов на средства, направляемые организациями на потребление, при одновременном усилении налоговой нагрузки на индивидуальные, особенно сверхвысокие, доходы и имущество физических лиц;

расширение прав субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов оплаты труда на основе региональных соглашений между объединениями профсоюзов, работодателями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

введение на региональном уровне системы страхования заработной платы на случай неспособности работодателей выполнять обязательства по оплате труда.

Региональная политика в сфере занятости

Важнейшим условием повышения уровня жизни граждан России является сохранение относительной стабильности в сфере занятости.

На ближайший период основными задачами региональной политики в сфере занятости являются:

перевод высвобождаемых работников на предприятия развивающихся отраслей, организация профессиональной подготовки кадров для новых прогрессивных производств;

защита трудовых прав работников несостоятельных предприятий, эффективная поддержка граждан, потерявших работу, их профессиональная переориентация.

В долгосрочной перспективе главным направлением региональной политики в сфере занятости является создание новых рабочих мест в развивающихся отраслях, в потребительской сфере, а также в организациях рыночной инфраструктуры.

Основная нагрузка в реализации мероприятий по повышению занятости населения ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Региональная политика в этой сфере заключается в регулировании процесса высвобождения рабочих мест в тех регионах, где в силу структурных особенностей хозяйственного комплекса или изменения государственной экономической политики складывается особенно острая ситуация с занятостью населения, для изменения которой местных сил и возможностей недостаточно. Федеральные органы государственной власти должны активно участвовать в осуществлении мероприятий в сфере занятости в районах концентрации государственных организаций, относящихся к отраслям естественных монополий и военно-промышленного комплекса.

В регионах с высоким уровнем социальной напряженности необходимо контролировать процесс банкротства убыточных организаций, прибегая в случае необходимости к их целевой поддержке путем выдачи льготных кредитов на развитие производства, дотации на выплату минимальной заработной платы. Особое внимание следует уделять организациям, являющимся основой жизнедеятельности населения малых и средних городов.

В слаборазвитых районах, где ситуация осложняется наличием избытка трудовых ресурсов, необходимо оказывать поддержку развитию мелкотоварного производства как в городской, так и в сельской местности, стимулировать малое предпринимательство в сфере услуг и в агропромышленном комплексе.

Региональная политика в сфере обеспечения экологической безопасности

В сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в условиях развития рыночных отношений на федеральном и региональном уровнях основными направлениями региональной политики являются: экологически обоснованное размещение производительных сил;

экологически безопасное развитие промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;

рациональное использование природных ресурсов; предупреждение возникновения противоречий в экологически неблагоприятных регионах Российской Федерации между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия;

предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций; обеспечение естественного развития экосистем, сохранение и восстановление уникальных природных комплексов при решении территориальных проблем;

совершенствование управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

1. Местное самоуправление: понятие, принципы, функции

Основные подходы к понятию «местное самоуправление». Определение местного самоуправления в законодательства РФ.

Общие принципы местного самоуправления: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; самостоятельность решения населением вопросов местного значения; организационная обособленность органов местного самоуправления; соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; разнообразие организационных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления; законность в организации и деятельности местного самоуправления; гласность деятельности; сочетание коллегиальности и единоначалия; государственные гарантии местного самоуправления.

Сущность функций муниципального управления. Властные хозяйственные и общественные функции местного самоуправления. Содержание основных функций муниципального управления. Факторы, влияющие на состав и развитие функций управления местным сообществом.

Применительно к власти народа на местах существует 2 понятия: местное управление и местное самоуправление. МУ – это деятельность государства, осуществляемая в муниципальных образованиях через своих представителей. МСУ – это деятельность населения осуществляемая в муниципальных образованиях по решению вопросов местного значения, через не государственные органы – органы МСУ. В зависимости от сочетания этих двух понятий существует 2 классические системы организации власти народа на местах: европейская (сочетание МУ и МСУ – Польша, Италия); американская (наличие на местах только органов МСУ). РФ – уникальна, в стране американская система, а в Москве и С-Петербург – американская.

Классические способы формирования органов МСУ:

а) парламентская модель – глава муниципального образования избирается депутатами местного представительного органа власти из своего состава;

б) президентская модель – избиратели выбирают всех должностных лиц МСУ в ходе муниципальных выборов (США: мэр, шериф, прокурор, казначей, мировой судья). РФ – смешанная система (избирается мэр и депутаты, должностные лица утверждаются представительным органом).

1. Институты непосредственного народовластия в системе местного самоуправления

Понятие местного референдума. Вопросы местного референдума. Порядок проведения местного референдума. Юридическая сила решений, принятых на местном референдуме.

Понятие муниципальных выборов. Муниципальный избирательный процесс. Особенности муниципальных выборов. Голосование по отзыву и по вопросу изменения границ муниципальных образований. Сходы граждан.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Опросы населения. Собрания (конференции) граждан. Публичные слушания. Предметы публичных слушаний. Правотворческая инициатива граждан: принципы и порядок осуществления. Обращения граждан. Формы обращения граждан в органы местного самоуправления. Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления. Мирные массовые акции граждан: цели и правила проведения. Территориальное общественное самоуправление.

Ст.23 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: Выборы депутатов, членов иных выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов РФ. Федеральные ОГВ и ОГВ субъектов РФ гарантируют проведение муниципальных выборов.

ФЗ от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы МСУ».

Так же, как и местный референдум является высшим непосредственным выражением воли народа (населения МО). Принципы: всеобщее ИП, равное ИП, прямые выборы, тайное голосование. Местные советы, мэры, главы администраций органов МСУ.

Стадии:

а) Установление сроков и порядка проведения выборов;

б) Образование избирательных округов;

в) Формирование избирательных комиссий (ОИК – выборы депутатов в каждом одномандатном округе (св.10 000), ТИК – выборы должностных лиц в одномандатных округах (св.100 000) и УИК – на каждом ИУ);

г) Образование избирательных участков (не более 3 000);

д) составление списков избирателей;

е) выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты ПО МСУ и кандидатов на должность выборного лица МСУ (начинается за 60 дней и заканчивается за 30 дней; подписи 1% численности ИО или МО);

ж) проведение предвыборной агитации;

з) голосование и определение результатов выборов (большинство, недействительные – если нарушения либо признаны недействительными по 10 % ИО, недействительные – явка менее 25 %).

Ст.24 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом МО в соответствии с законами субъектов РФ. В случае осуществления собранием (сходом) граждан полномочий, предусмотренных п.6 ст.15 настоящего ФЗ, собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей МО, обладающих избирательным правом.

П.6 ст.15 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: В отдельных поселениях УМО в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов МСУ собраниями (сходами) граждан.

Полномочия сходов в дореволюционной России были очень большие (см. вопрос 6). В годы советской власти собрания (сходы) закреплялись в законодательстве в качестве одной из форм осуществления МСУ по месту жительства. При этом определялся конкретный перечень вопросов, которые находились в ведении собраний. Решения принимались открытым голосованием и были обязательны для исполнения всеми жителями населенного пункта. Обязанность реализации решения собрания возлагалась на исполкомы местных советов.

В настоящее время роль собраний (сходов) граждан в системе управления местными делами существенно меняется. Порядок созыва и проведения определятся УМО:

#G0Ст.77 Устава г. Петрозаводска: Собрания граждан по месту жительства являются формой непосредственного участия жителей города в решении вопросов местного значения. Собрания граждан созываются по микрорайонам, жилым массивам, кварталам, улицам, жилым домам. В случаях, когда созыв собрания затруднен, могут проводиться конференции (собрания представителей) жителей соответствующих территориальных частей города.

Предложения о созыве общих собраний (сходов), конференций граждан, вопросах, подлежащих рассмотрению на них, могут вноситься органами МСУ, органами ТОСУ, местными отделениями общественных организаций и движений, руководителями муниципальных предприятий, учреждений, организаций, группами граждан (не менее 5 процентов от числа граждан, проживающих на данной территории и имеющих право принимать участие в собрании (сходе), конференции).

Общее собрание (сход) граждан считается правомочным, если на нем присутствует не менее 1/З от числа граждан, имеющих право участвовать в собрании (сходе). Конференция считается правомочной, если на ней присутствует более половины избранных представителей.

В работе собраний имеют право участвовать граждане, достигшие 18 лет, проживающие на данной территории, обладающие избирательным правом.

Общие собрания (сходы), конференции граждан: избирают органы ТОСУ; в случаях, предусмотренных УМО, избирают управляющих поселковыми, сельскими администрациями; рассматривают вопросы, связанные с образованием, наименованием и переименованием волостей, населенных пунктов; рассматривают вопросы благоустройства территории, торгового, медицинского, бытового обслуживания населения, водоснабжения и иные вопросы жизнеобеспечения населения; заслушивают отчеты органов ТОСУ, управляющих поселковыми, сельскими администрациями, иных должностных лиц органов МСУ; заслушивают информации депутатов ЗС РК, представительного органа местного самоуправления района (города, волости) о своей деятельности; ходатайствуют перед компетентными органами о привлечении нарушителей к административной или иной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Решения собрания принимаются большинством голосов граждан, присутствующих на собрании. Они доводятся до сведения органов МСУ г. Петрозаводска и населения соответствующей территории. Решения собраний, принятые в пределах их собственных компетенций, обязательны для исполнения всеми жителями соответствующих территориальных частей города. Принятые решения по вопросам местного значения доводятся до сведения Петрозаводского городского Совета, Главы МСУ, других заинтересованных органов и должностных лиц и учитываются ими в своей деятельности.

Законодательство РФ закрепляет так же такие формы прямого волеизъявления граждан, которые призваны выявить общественное мнение, в том числе по вопросам правового регулирования ОО, и обязывает органы и должностных лиц органов МСУ принимать решения с учетом мнения и в интересах населения МО. К числу таких форм прямого волеизъявления Закон относит народную правотворческую инициативу и обращения граждан в органы МСУ.

Ст.25 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: Население в соответствии с УМО имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы МСУ, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

В отличии от референдума, волеизъявление на принятия НПА не является обязательным для органа МСУ.

#G0Ст.73 Устава г. Петрозаводск: Жители г. Петрозаводска, обладающие избирательным правом, осуществляют народную правотворческую инициативу путем внесения в Петрозаводский городской Совет петиции с предложениями о принятии нормативно-правовых актов города, отмене или изменении ранее принятых нормативно-правовых актов г. Петрозаводска за подписью не менее 5 000 жителей г. Петрозаводска.

Инициативная группа в составе не менее 10 человек регистрирует народную правотворческую инициативу в Петрозаводском городском Совете и получает официальный образец подписного листа. Инициативная группа осуществляет деятельность под свою ответственность.

Предложения, содержащиеся в петиции, вносятся в повестку заседаний Петрозаводского городского Совета без голосования, а также направляются Петрозаводским городским Советом Главе МСУ.

Петрозаводский городской Совет и Глава МСУ г. Петрозаводска принимают по предложениям, содержащимся в петиции, решения в пределах своих полномочий в срок не более 45 дней со дня официального внесения петиции. Днем официального внесения петиции о народной правотворческой инициативе считается день регистрации текста петиции и надлежащим образом оформленных подписных листов в Петрозаводском городском Совете.

Ст.26 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам органов МСУ. Органы и должностные лица органов МСУ обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца. ФЗ или З субъектов РФ может быть установлена административная ответственность за нарушения сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы и к должностным лицам органов МСУ.

#G0Ст.76 Устава г. Петрозаводска: Жители г. Петрозаводска имеют право на индивидуальные и коллективные обращения, как в устной, так и в письменной форме к Главе МСУ г. Петрозаводска, в Петрозаводский городской Совет, к должностным лицам Администрации города.

Петрозаводский городской Совет, Глава МСУ и должностные лица Администрации города уведомляют жителей города о времени и месте приема граждан. Заявления и жалобы рассматриваются в месячный срок со дня их регистрации. За нарушение сроков и порядка ответа на обращения жителей в органы МСУ устанавливается ответственность в соответствии с законодательством.

1. Представительные органы местного самоуправления: порядок формирования, компетенция, ответственность

Правовой статус представительного органа местного самоуправления. Вопросы исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления.

Порядок избрания представительного органа местного самоуправления поселения и муниципального района. Численность депутатов представительного органа муниципального образования. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования.

Процедурные вопросы деятельности представительного органа местного самоуправления. Регламент деятельности представительного органа местного самоуправления.

Структура представительных органов местного самоуправления: профильные депутатские комиссии, территориальные группы депутатов, фракции, рабочие группы. Права и обязанности председателя представительного органа местного самоуправления. Депутат представительного органа местного самоуправления: правовой статус, срок полномочий, права и обязанности, процедура отзыва депутата.

Нормативно – правовые акты представительных органов местного самоуправления.

ПО соответствующего МО состоит из депутатов, которые избираются на основе прямого всеобщего равного ИП при тайном голосовании. Численный состав ПО МСУ, его полномочия определяются в уставе МО, в соответствии с законом субъекта РФ (ст.15 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»).

Общие принципы определения численности ПО МСУ:

в МО с численностью населения свыше 500 000 50 депутатов;

в МО с численностью населения от 200 000 до 500 000 30 депутатов;

в МО с численностью населения от 50 000 до 200 000 20 депутатов;

в МО с численностью населения от 10 000 до 50 000 10 депутатов;

в МО с численностью населения менее 10 000 7 депутатов.

Структура: председатель, заместитель (заместители), комиссии и их председатели.

В исключительном ведении ПО МСУ находятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения МО, предусмотренных уставом МО;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития МО, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов МСУ и ДЛ МСУ, предусмотренных уставами МО.

Полномочия ПО МСУ определяются уставами МО. ПО МСУ принимает решения в коллегиальном порядке. В отдельных поселениях уставом МО в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий ПО МСУ собраниями (сходами) граждан.

Основная форма работы – сессия. Другие: встречи с избирателями, прием граждан, выступление в СМИ и т.д.

Под статусом депутата, члена выборного органа МСУ, выборного ДЛ МСУ понимаются закрепленные законодательством их основные права, обязанности, правовые и социальные гарантии деятельности

Ст.18 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: Депутату, члену выборного органа МСУ, выборному ДЛ МСУ гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

Сроки полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного ДЛ МСУ не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.

Полномочия депутата, члена выборного органа МСУ начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа МСУ нового состава. Полномочия выборного ДЛ МСУ начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного ДЛ.

Глава МО, депутат, член выборного органа МСУ, другие выборные ДЛ МСУ в соответствии с уставом МО могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

Уставами МО в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа МСУ, выборного ДЛ МСУ.

Статус депутата, члена выборного органа МСУ, выборного ДЛ МСУ и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются КРФ, ФЗ, законами субъектов РФ.

Депутаты, члены выборных органов МСУ, выборные ДЛ МСУ на территории МО не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к УО без согласия прокурора субъекта РФ.

Депутатам и членам выборных органов МСУ, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным ДЛ МСУ социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются законами субъектов РФ.

1. Глава муниципального образования и исполнительно - распорядительные органы местного самоуправления: понятие, правовой статус, признаки

Модели построения муниципальной власти в РФ в соответствии с положениями ФЗ – 131 от 6 октября 2003 г.

Глава муниципального образовании: статус, организационные основы деятельности. Способы избрания главы муниципального образования. Основания досрочного прекращения полномочий. Гарантии деятельности главы муниципального образования. Полномочия главы муниципального образования.

Администрация муниципального образования. Компетенции администрации. Общие подходы к формированию структуры местной администрации. Глава местной администрации. Варианты замещения должности главы администрации муниципального образования.

Типовая структура, полномочия, правовые основы деятельности администрации муниципального образования. Проектирование организационных структур управления на муниципальном уровне. Этапы и элементы проектирования, оценка результатов.

Глава МО – это выборное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению МСУ на территории МО, т.е. глава МО является высшим должностным лицом МО. Население само решает быть или не быть должности главы МО в структуре органов МСУ. Законодательство субъекта РФ самостоятельно решает вопрос о возможности совмещения одним лицом должности главы МО с должностью руководителя исполнительного или представительного органа МСУ.

Ст.16 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном ФЗ и законами субъектов РФ.

Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Наименование главы муниципального образования и сроки его полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования подотчетен населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Ст.27 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: Под ТОСУ понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории МО (территориях поселений, не являющихся МО, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы ТОСУ. В соответствии с уставом МО указанные органы могут являться юридическими лицами. Порядок организации и осуществления ТОСУ определяется уставом МО в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов МСУ.

Отличительными чертами ТОСУ являются: а) территориальный принцип организации и деятельности; б) общественная форма; в) самоуправленческая природа.

Территориальный принцип организации и деятельности ТОСУ означает, что основой его образования являются территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, жилых комплексов, многоквартирного дома с прилегающим участком и т.д. ТОСУ осуществляется в части МО. Управление на такой территории не может быть полностью самостоятельным, изолированным от МСУ осуществляемого на территории МО. ТОСУ может иметь статус ЮЛ, располагает определенными полномочиями и вправе осуществлять экономическую деятельность, располагать собственными финансовыми ресурсами и собственностью, защищать свои интересы в суде.

Формы осуществления ТОСУ: непосредственное волеизъявление граждан по месту жительства; работа в органах ТОСУ, как правило, осуществляется на общественных началах, без получения заработной платы; ТОСУ призвано, в первую очередь решать общественные вопросы обеспечения жизнедеятельности граждан.

Самоуправленческая природа ТОСУ: органы ТОСУ максимально приближены к создавшим их гражданам; ТОСУ призвано самостоятельно и под свою ответственность осуществлять инициативы граждан по месту жительства; органы ТОСУ несут ответственность только за осуществление инициатив граждан по месту жительства; для осуществления инициатив граждан ТОСУ вправе иметь в своей собственности объекты МС, финансовые ресурсы и самостоятельно ими распоряжаться; быть юридическими лицами.

1. Понятие, виды и система муниципальных правовых актов

Понятие и признаки муниципального правового акта. Муниципальные нормативные правовые акты в системе источников муниципального права. Классификация муниципальных правовых актов. Разработка и принятие муниципальных правовых актов. Характерные черты муниципального правотворческого процесса. Юридические свойства устава муниципального образования. Особенности процедуры принятия и изменения уставов муниципальных образований. Правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан. Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Соглашения между органами местного самоуправления муниципального района и органами местного самоуправления поселений в составе муниципального района о передаче части своих полномочий: юридическая природа, содержание, порядок заключения и реализации.

Проблемы обеспечения соответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации разрешается соответствующим судом.

До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, — уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Подготовка муниципальных правовых актов.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Принятие и вступление в силу устава муниципального образования.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть: 1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации; 2) нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме или сходе граждан.

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Система муниципальных правовых актов.

В систему муниципальных правовых актов входят:

устав муниципального образования;

правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан (см. «местный референдум», «сход граждан»), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования (см. «представительный орган муниципального образования»;

правовые акты главы муниципального образования (см. «глава муниципального образования»), постановления и распоряжения главы местной администрации (см. «глава местной администрации»), иных органов местного самоуправления (см. «органы местного самоуправления») и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения по вопросам, отнесенным к полномочиям главы местной администрации, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования — акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов (см. «система муниципальных правовых актов»).

Уставом муниципального образования должны определяться:

наименование муниципального образования;

перечень вопросов местного значения;

формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;

структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

1. Территориальные основы местного самоуправления. Виды муниципальных образований

Понятие муниципального образования. Модели территориальной организации местного самоуправления: одноуровневая (поселенческая), двухуровневая. Виды муниципальных образований: поселения, муниципальный район, городской округ. Понятие межселенных территорий. Требования к формированию различных видов муниципальных образований. Процедура изменения границ муниципальных образований. Процедура преобразования муниципальных образований.

К органам МСУ относятся представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, администрация муниципального образования, контрольный орган муниципального образования, иные органы МСУ.

Функционально местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган и наделяется уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Основные полномочия местной администрации в рамках этой компетенции связаны с исполнением решений представительного органа и главы муниципального образования, формированием и исполнением местного бюджета, управлением муниципальной собственностью, решением хозяйственных и оперативных задач на территории муниципального образования. Местная администрация является, как правило, главным распорядителем бюджетных средств в малых поселениях.

В структуру местной администрации городских округов и муниципальных районов обычно входят: глава администрации; заместитель (заместители) главы, один из которых может быть первым; отраслевые структурные подразделения, занимающиеся конкретными отраслями муниципального хозяйства (например, ЖКХ, культура и т.д.); функциональные структурные подразделения, охватывающие определенную функцию для всей администрации (экономическая служба, финансовая, правовая, по управлению муниципальным имуществом и пр.); территориальные органы, создающиеся в районах крупных городов или в населенных пунктах, в совокупности составляющие городское или сельское поселение; аппарат местной администрации, обеспечивающий ее деятельность (юридический отдел, кадры, бухгалтерия, делопроизводство и др.); вспомогательные службы, обеспечивающие содержание помещения, водители, уборщица и т.д.

Под формированием структуры местной администрации понимается образование комитетов, отделов, служб и других структурных подразделений и наделение их собственной компетенцией в рамках полномочий, установленных уставом муниципального образования для местной администрации в целом.

При определении структуры местной администрации и распределении полномочий между ее подразделениями необходимо исходить из следующих принципов: целесообразность и логика, четкое разграничение функциональных блоков; избежание дублирования и параллелизма; полнота охвата и избежание пробелов в решении вопросов местного значения местной администрацией в целом; результативность, что предусматривает возможность оценки (измерения) достигаемого результата работы; достаточность обеспечения, что предполагает предоставление структурному подразделению для надлежащего выполнения им своих функциональных обязанностей в достаточном объеме материального, правового, информационного и других видов обеспечения; системность и взаимосвязь с другими подразделениями, т.е. учет при описании функций структурного подразделения его взаимосвязей с другими структурами; структурирование (детализация), т.е. разделение функции структурного подразделения на функции отдельных специалистов, которые вменены им в виде должностных обязанностей; эффективность, что означает достижение обозначенной цели и решение задач подразделения с наименьшими затратами; недопущение принципа создания структур «под людей»; унифицированный подход к формированию структур и определению штатной численности органов местного самоуправления.

1. Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Понятие и состав экономической основы местного самоуправления: муниципальное имущество, бюджет, имущественные права. Институциональное значение муниципальной собственности. Взаимоотношения между органами государственной власти региона и органами местного самоуправления. Межбюджетные взаимоотношения. Разграничение полномочий. Финансирование государственных полномочий, передаваемых на местный уровень.

Бюджеты муниципальных образований: система, доходы и расходы. Проблемы бюджетной обеспеченности. Финансовая помощь муниципалитетам: основания, критерии, формы, механизмы и условия предоставления. Принципы формирования и использования средств фонда финансовой поддержки и развития муниципальных образований.

Правовая основа ОМСУ определена Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, ФЗ «О финансовых основах МСУ в РФ, ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» и др. нормативными правовыми актами. Большая роль в регулировании финансового обеспечения МСУ принадлежит ежегодно принимаемым нормативно-правовым актам, о бюджете того или иного уровня на очередной год.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований, ст.49 ФЗ, ст.31.Закона РТ. Доходы местных бюджетов формируются за счет: 1) местных налогов и сборов; 2) отчислений от регулирующих доходов и сборов; 3) неналоговых доходов.

Главный стержень МСУ- это бюджет, то есть финансовое обеспечение решения вопросов местного значения в муниципальных образованиях. Для решения любого, даже маловажного вопроса необходимо, как известно, иметь не только полномочия, но и соответствующие финансовые и материальные ресурсы. Вот почему в соответствии с новым законом проводится четкое закрепление имущества, находящегося в собственности различного типа муниципальных образований - городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. На первое время законом предусматривается предоставление дотаций из областного бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений. Но эта поддержка временная, на период становления муниципальных образований, а дальше дотации не будут выделяться.

Бюджет муниципального образования составляет финансовую основу МСУ.

Ст.35 ФЗ «Об ОПОМСУ в РФ»: К МБ относятся бюджеты МО. Формирование, утверждение и исполнение МБ, контроль за их исполнением осуществляются органами МСУ самостоятельно. В МБ могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся МО.

Ст.5 ФЗ «О ФО МСУ в РФ»: Каждое МО имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из ФБ и средств из бюджета субъекта РФ в соответствии с действующими законами РФ. Формирование и исполнение МБ осуществляются органами МСУ самостоятельно в соответствии с уставом МО. ОГВ гарантируют: право представительных органов ИСУ самостоятельно определять направления использования средств МБ; право представительных органов МСУ самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств МБ, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов; компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов МБ, возникших вследствие принятия законов РФ, а также иных решений ОГВ.

Формирование МБ осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. Глава МО, иные должностные лица МСУ несут ответственность за исполнение МБ в соответствии с ФЗ, З субъектов РФ, уставами МО. Органы МСУ представляют отчетность об исполнении МБ в установленном порядке.

Ст.11 ФЗ «О ФО МСУ в РФ»: Представительные органы МСУ самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном МО в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными ФЗ и З субъекта РФ. Составление проектов МБ, утверждение и исполнение МБ осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией РФ и бюджетной классификацией субъекта РФ. Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше одного года) заимствований принимает представительный орган МСУ в порядке, установленном уставом МО. В случае, если МБ не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств МО до утверждения МБ производится по соответствующим статьям МБ истекшего года ежемесячно в размере 1/12. Контроль за исполнением МБ осуществляется представительными органами МСУ (возможно привлечение аудитора). Органы МСУ публикуют сведения об исполнении МБ и представляют в установленном порядке сведения об исполнении МБ в Госкомстат РФ.

1. Государственное и муниципальное управление земельными ресурсами

Основные цели и задачи государственного и муниципального управления в сфере управления земельными ресурсами. Разграничение публичной собственности на землю. Полномочия по управлению земельными ресурсами на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Структура органов управления земельными ресурсами.

Деятельность местных земельных комитетов как основного звена системы управления земельными ресурсами. Единая политика землепользования и градостроительства и ее реализация на местном уровне.

Понятие государственного земельного кадастра. Службы земельного кадастра. Муниципальные земельные кадастры. Система информационных материалов земельного кадастра. Технические средства земельного кадастра. Геоинформационные системы.

Земля представляет собой поверхностный слой земной коры, включающий голую материнскую породу, поверхность дна водоемов, почвы и другие элементы. Земля обеспечивает основное пространство и сырьевые ресурсы, необходимые во всех видах производства.

Земельные ресурсы — земли, которые находятся в границах территории государства, за исключением территориального моря.

Земельные отношения — общественные отношения между органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами.

Земельный участок — часть поверхности земли, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации прав на землю.

Граница земельного участка фиксируется на планах и выносится в натуру. Площадь земельного участка определяется после выноса границы в натуру. Правовой статус земельного участка включает в себя целевое назначение, разрешенное использование и форму законного владения.

Владельцы земельного участка — общее наименование лиц, имеющих право собственности на земельный участок постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды земельного участка.

Землеустройство представляет собой систему государственных мероприятий, направленных на регулирование земельных отношений, учет и оценку земельных ресурсов, организацию использования и охраны земель, составление территориальных и внутрихозяйственных планов землеустройства.

Мониторинг земель представляет собой систему наблюдений (съемки, обследования и изыскания) за состоянием земель, оценок этих изменений, прогноз и выработку рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов, а также систему информационного обеспечения ведения государственного земельного кадастра, землепользования, землеустройства, государственного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и местного управления земельными ресурсами.

Земля проявляет различные функции, которые обуславливают ее взаимосвязь с человеком. Как природный объект, существующий независимо от воли человека, земля выполняет экологическую функцию; как место и условие жизни человека — социальную; как территория государства, пространственный предел государственной власти — политическую; как объект хозяйствования — экономическую функцию.

Имея столь разнообразные и обширные функции, земля являлась предметом пристального внимания и изучения на всем протяжении человеческой истории, так как именно она является основой для существования человечества. Исследования проводились в рамках различных научных дисциплин, включая географию, юриспруденцию, социологию и экономику. В каждой научной дисциплине земля изучается различными путями, поэтому существуют разнообразные определения самого понятия земли.

Поэтому формирование земельных отношений в городах должно строиться на понимании всех концепций, только это позволит создать основу и базовые знания для эффективного управления земельными ресурсами.

Географическая концепция земли во многом формирует основы знаний о земле, которые необходимы при исследовании данного вопроса. Землю можно использовать для множества целей — сельское хозяйство, объекты торговли, промышленности, жилищного строительства, отдыха и т.д.

Конкретные решения о землепользовании определяются климатом, топографией и распределением природных ресурсов, наличием центров народонаселения и условиями развития региона, элементами технологии и культуры. Степень воздействия каждого элемента изменяется в зависимости от географического положения. И поэтому предмет географических исследований имеет важное значение для земельного регулирования.

Сущность юридической концепции земли как объекта недвижимости определена тем, что переход на современном этапе к ликвидации монополии государственной собственности на землю существенным образом изменил характер и содержание земельных отношений. В результате установления множественности форм земельной собственности и включения земли как объекта недвижимости в систему рыночного оборота путем совершения купли-продажи, залога, наследования, аренды земельные отношения приобрели имущественный характер. К недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно.

Если физические характеристики и юридические ограничения в большей степени влияют на характер землепользования, то все большее количество социальных групп проявляет интерес к тому, как используется земля и каким образом распределены соответствующие права. Многие люди хотят сохранить первозданную красоту земли и ставят во главу угла экологические аспекты землепользования — социальная концепция, другие рассматривают землю, в первую очередь, как важный рыночный товар и стремятся интенсивно его использовать — экономическая концепция земли. Сочетание интересов данных групп и их регулирование определяется правительством и местными органами власти.

Существуя как природный объект без воздействия человека, земля как средство производства обладает рядом качеств.

Важнейшей отличительной особенностью земли, позволяющей ей выступать в сельском, лесных и садово-парковых хозяйствах главным средством производства, является плодородие. Плодородие в значительной степени определяет потребительскую стоимость земли, ее полезность и способность в соединении с трудом быть источником получения продукции.

В отличие от других средств производства, которые в процессе использования изнашиваются, уменьшают свои полезные свойства, выходят из хозяйственного оборота, естественная производительная способность земли не уменьшается, а увеличивается при правильном и рациональном использовании.

В то время, как другие средства производства могут быть созданы в необходимых количествах и размерах, поверхность земли не может быть расширена. Выясняя, что же отделяет землю от других материальных предметов, то обнаружим, что основным свойством земли является ее площадь. Пространственная ограниченность земли, как объективное свойство, означает не ограниченность ее производительных сил, а лишь необходимость и возможность использования земли в тех пространственных пределах, которые определены природой. Фиксированное значение земли ограничивает ее предложение, что порождает возникновение земельной ренты.

С пространственной ограниченностью земли тесно связана такая особенность, как постоянство ее местонахождения, т.е. необходимость использования земельного участка там, где он размещается. Местоположение земельного участка, в свою очередь, определяет экономические, социальные, административные и физические факторы.

Существенной особенностью земли является ее незаменимость, т.е. невозможность использовать вместо нее какие-либо иные средства производства. Незаменимость земли создает объективную необходимость повышения уровня интенсивности использования земельных участков путем вложения дополнительных затрат.

Земельные участки и права на них, а также прочно связанные с земельными участками объекты (почва, замкнутые водоемы, лес, многолетние насаждения, здания, строения, сооружения и другие) находятся в обороте нераздельно, если иное не предусмотрено законом. Земельный участок может быть делимым и неделимым:

делимым признается земельный участок, который без изменения своего целевого назначения и использования может быть разделен на части, каждая из которых может образовать самостоятельный участок;

неделимый участок, который по своему целевому и хозяйственному назначению и разрешенному использованию не может быть разделен на самостоятельные земельные участки.

Земельным законодательством в соответствии с их целевым назначением все земли Российской Федерации подразделяются на семь категорий:

- земли сельскохозяйственного назначения;

- земли населенных пунктов (городов и других поселений);

- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и т. п.;

- земли особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного фонда, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения);

- земли лесного фонда;

- земли водного фонда;

- земли запаса.

В учебном пособии будут рассмотрены только вопросы, связанные с землепользованием в городах.

Городская земля — это не просто территория, пространство, служащее местом размещения промышленных объектов, развития производительных сил общества; это природная среда, предназначенная создать для существования и развития общества благоприятные условия. К городским землям законодательство относит все земли, находящиеся в пределах черты городских поселений, которая является для них внешней границей.

Черта городских поселений отделяет земли городов от иных земель. Установление и изменение черты поселений определяется, на основе утвержденной градостроительной и землеустроительной документации, законами субъектов Российской Федерации.

Городские земли образуют сложный состав, в который входят земельные участки:

жилой и общественной застройки, занятые жилыми, культурно-бытовыми, административными, культовыми и иными зданиями, строениями и сооружениями и предназначенные для этих целей;

общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, парками, скверами, бульварами, пляжами и иными объектами и предназначенные для удовлетворения общественных нужд населения;

промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройки;

транспорта, связи, инженерных коммуникаций, занятые зданиями и сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного и других видов транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры и связи;

особо охраняемых территорий и объектов природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, занятые памятниками природы, парками, садами, а так же памятники истории и культуры, музеи-заповедники, музеи-усадьбы;

водных объектов, занятые замкнутыми и поверхностными водоемами, акваториями, водоохранными зонами;

сельскохозяйственного использования, занятые сельскохозяйственными угодьями, а также зданиями и сооружениями, обслуживающими нужды сельскохозяйственного производства.

Значительная часть территории города занята жилыми домами, объектами культурного назначения, т. е. жилой и общественной застройкой. Жилищные органы муниципалитетов и частные владельцы обязаны содержать придомовые территории, улицы и проезды в порядке и чистоте, сохранять зеленые насаждения. Если земли заняты ведомственными жилыми домами, то соответствующие функции в качестве субъектов землепользования выполняют предприятия и организации — владельцы домов.

Пользователями участков городской застройки, предоставленных для промышленности, являются государственные, муниципальные, частные предприятия и общественные организации. Вокруг каждого предприятия устанавливается санитарно-защитная зона; ее ширина зависит от степени вредности производства. Земли этой зоны предприятиям не передаются, но благоустраиваются и озеленяются за счет предприятия.

Земли общего пользования, как правило, находятся в муниципальной собственности, которыми ведают земельные комитеты, комитеты культуры, коммунального хозяйства, администрации парков и т.д.

Земли, занятые городскими лесами, водоемами и объектами особо охраняемых территорий, выполняют санитарно-гигиеническую функцию, улучшают микроклимат, защищают экологическое благополучие города.

К землям сельскохозяйственного использования относят небольшие земельные участки в черте города, которые при необходимости расширить городскую застройку изымаются из оборота.

Городская земля как объект недвижимости, приносящий доход, обладает целым рядом особых характеристик:

1. Потенциальный рост цены земли. Изменения в системе землепользования, миграция населения, относительный дефицит участков, урбанизация территории, инфляционные процессы и другие факторы повышают цену городской земли.

2. Неравномерные денежные потоки. Инвестиции в недвижимость требуют неравных затрат, от отрицательных денежных потоков при приобретении земельного участка и сооружения объекта до положительных во время эксплуатации и продажи.

3. Риск и неопределенность. Поскольку земля является физически недвижимой, инвестиции в нее подвержены более широкому спектру рисков, чем другие вложения. Земля обладает низкой ликвидностью.

4. Гибкие условия финансирования и особая налоговая политика.

5. Стратифицированные рынки. Рынки недвижимости являются узкими, локальными, сегментированными и персонализированными.

По мере углубления рыночных отношений в современной России земля постепенно становится товаром — объектом хозяйственного оборота, то есть практически любой участок земли рано или поздно может перейти к новому собственнику и у каждого участка есть своя стоимость и цена.

Стоимость — это деньги или денежный эквивалент, который покупатель готов обменять на какой-либо предмет или объект, это мера того, сколько гипотетический покупатель будет готов заплатить за оцениваемый земельный участок. Существует много видов стоимости, они необходимы в силу различных потребностей и функций (заемная, страховая, инвестиционная, арендная и т. д.). Однако в общем стоимость может быть разделена на две широкие категории: рыночная и потребительская.

Рыночная стоимость представляет собой наиболее вероятную цену продажи объекта, которая будет преобладать на свободном, открытом и конкурентном рынке на основе спроса и предложения. Ее также иногда называют объективной стоимостью или стоимостью в обмене.

Потребительская (субъективная, инвестиционная) стоимость отражает цену объекта, предназначенного для конкретного пользователя.

Во многих странах мира земли несельскохозяйственного назначения оцениваются для целей налогообложения по их рыночной цене, а угодья сельскохозяйственные — по потребительской. На базе рыночной цены земли формируется стоимостная шкала, используемая при налогообложении земельной собственности. Наиболее важными компонентами рыночной стоимости являются: полезность объекта; спрос и дефицитность; возможность передачи прав; степень ликвидности.

Стоимость земли не есть что-то данное, само по себе присущее, она зависит от совокупности факторов и социально-экономических явлений. Классические факторы, влияющие на стоимость земли и использующиеся при оценке земли, можно разделить на четыре категории: экономические, социальные; юридические, административные или политические; физические, связанные с местоположением (рис. 2). Перечисленные факторы нельзя отделять друг от друга, они непосредственно взаимосвязаны и представляют основной исходный материал при проведении оценки земли и формировании стоимости.

Теоретическим фундаментом процесса оценки является единый набор оценочных принципов, которые могут быть объединены в следующие четыре группы:

1. Принципы, основанные на представлениях пользователя.

2. Принципы, связанные с землей, зданиями и сооружениями.

3. Принципы, связанные с рыночной средой.

4. Принцип наилучшего и наиболее эффективного использования.

Эти принципы взаимосвязаны и могут использоваться одновременно. Принципы, основанные на представлениях пользователя, включают следующие: полезность, замещение и ожидание.

Полезность — это способность земли участка удовлетворять потребности пользователя в данном месте и в течение данного периода времени.

Принцип замещения гласит, что максимальная стоимость земли определяется наименьшей ценой или стоимостью, по которой может быть приобретен другой участок земли с эквивалентной полезностью. Данный принцип лежит в основе трех традиционных подходов к цене, используемых в процессе оценки: доходного, затратного и сравнения продаж.

Ожидание — это установление текущей стоимости доходов или других выгод, которые могут быть получены в будущем от владения землей. С этим принципом связаны два понятия: стоимость денег во времени и дисконтирование. Принципы, связанные с землей, зданиями и сооружениями, включают: остаточную продуктивность, вклад, возрастающие и уменьшающиеся доходы, сбалансированность, экономическую величину и экономическое разделение.

Остаточная продуктивность — это чистый доход, отнесенный к земле, после того, как были оплачены затраты на труд, капитал.

Вклад — это сумма, на которую увеличивается или уменьшается цена земельного участка или чистый доход от него вследствие наличия или отсутствия какого-либо дополнительного фактора производства.

Принцип возрастающих и уменьшающихся доходов гласит, что по мере добавления ресурсов к основным факторам производства чистые доходы будут увеличиваться растущими темпами вплоть до той точки, начиная с которой общие доходы, хотя и растут, однако уже замедляющимися темпами. Это замедление происходит до тех пор, пока прирост стоимости не становится меньше, чем затраты на добавляемые ресурсы.

Определение сбалансированности: любому типу землепользования соответствуют оптимальные суммы различных факторов производства, при сочетании которых достигается максимальная цена земли.

Экономический размер — это количество земли, необходимое для достижения оптимального масштаба землепользования в соответствии с рыночными условиями в данном местоположении. Экономическое разделение имеет место, если права на недвижимую собственность могут быть разделены на два или более имущественных интереса, в результате чего возрастает общая цена объекта.

Принципы, связанные с рыночной средой, включают: зависимость, соответствие, предложение и спрос, конкуренцию и изменение.

Потоки доходов в большей степени зависят от того, как местоположение связано с рынком пользователя. Например, нарушение связей из-за строительства автострады или из-за конкурента, способного благодаря своему местоположению “перехватывать” потенциальных клиентов, может серьезно уменьшить доход. Таким образом, стоимость земельного участка подвержена влиянию и сама влияет на природу и величину стоимости других объектов в районе его расположения.

Принцип соответствия — в какой степени архитектурный стиль и уровни удобств, предлагаемых застройкой земли, отвечают потребностям и ожиданиям рынка.

Принцип спроса и предложения является краеугольным камнем в теории оценки стоимости. Взаимодействие факторов спроса и предложения определяет рыночную стоимость собственности, которая, в свою очередь, отражается в рыночных ценах. Особое значение имеют спрос и предложение при оценке земли, поскольку предложение ее, по существу, является величиной фиксированной. Это означает, что цены на земельные участки в городах будут определяться факторами спроса, например, плотностью населения и темпами экономического роста, уровнями занятости и дохода, местной транспортной системой и т. д.

Изменение уровня ставок арендной платы в сторону повышения приведет к превышению предложения земли над спросом. В таких условиях земля не будет пользоваться спросом и произойдет снижение арендной платы. Если же уровень ставок понизится, то спрос на землю превысит ее неизменное положение и произойдет повышение арендной платы.

Когда прибыль на рынке превышает уровень, необходимый для оплаты факторов производства, на рынке земли обостряется конкуренция. Разумная конкуренция стимулирует развитие бизнеса, но при ее избытке конкуренция уничтожает нормальную прибыль от бизнеса и происходит наращивание спекулятивной, незаработанной прибыли от уникального положения земли, которую необходимо использовать в рамках всего общества.

Принцип изменения, как и принцип ожидания, вскрывает необходимость определения рыночной стоимости для целей налогообложения на определенную дату, так как территории переживают четырехфазные периоды развития — рост — стабильность — упадок — обновление. Эти перемены происходят постоянно, и рыночная стоимость определяется динамикой экономических, политических и демографических факторов на этой территории. Поскольку предложение земли фиксированно, ее стоимость сильно зависит от колебания этих факторов рынка.

Анализируя основные подходы к оценке городских земель, следует отметить, что экономическая наука и практика выработала и использует три основных подхода:

сравнения продаж земельных участков;

затратный метод;

метод капитализации дохода.

Основным приемом оценки земли является метод сравнения продаж. Этот метод использует цены продаж земельных участков, аналогичных оцениваемому по существенным характеристикам как базовые для последующего анализа. Предполагается, что цена, за которую земельный участок был продан, отражает равновесие спроса и предложения, и если условия на рынке недвижимости существенно не изменились, то аналогичный по своим характеристикам земельный участок может быть оценен на том же уровне. Метод основан на принципе замещения, рациональный покупатель не заплатит за земельный участок больше, чем ему обойдется аналогичный другой участок с подобными полезными свойствами. Процедура метода следующая:

выявление фактических продаж земельных на соответствующем рынке;

проверка информации о сделках, что сделки не являются вынужденными и все стороны действовали экономически рационально;

внесение поправок с учетом различий между оцениваемым и каждым сопоставимым участком (размер, местоположение, форма и глубина участка, рельеф и др.).

На практике используется несколько приемов оценки земли этим методом, это прием единицы сравнения и прием базового, стандартного участка. Когда анализируются участки на основе фактической стоимости единицы сравнения (гектар, кв. метр и др.) и реального или гипотетического базового участка. Среднее значение определяется путем расчета медианой или средней цены продажи за единицу сравнения. Высокие средние отклонения по зонам показывают, что, возможно, необходимы дальнейшие уточнения, основанные на рыночной информации и реальной действительности. Как только для каждой зоны определена стоимость единицы сравнения, производится уточнение на уровне отдельных земельных участков.

1. Государственная и муниципальная инвестиционная политика

Государственные расходы и государственная инвестиционная политика. Государственный инвестиционный фонд инвестиционные расходы в составе расходов государственного бюджета. Состав государственных инвестиционных расходов. Адресная инвестиционная программа.

Муниципальные инвестиции как инструмент управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Источники инвестиций в муниципальный фонд. Инвестиционный потенциал территории: понятие и составляющие. Инвестиционная привлекательность территории. Инвестиционная составляющая в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Сущность муниципальной инвестиционной политики можно определить как целенаправленную, научно обоснованную деятельность местных органов власти по привлечению и оптимальному использованию инвестиционных ресурсов в целях устойчивого социально-экономического развития и повышения качества жизни населения муниципального образования (города).

АКТИВНОСТЬ инвестиционной деятельности в городе (на определенной территории) зависит как от его инвестиционного климата, так и от инвестиционной привлекательности объектов инвестирования. Факторы, влияющие на инвестиционную привлекательность ресурсов города (территории), можно сгруппировать следующим образом:

1. Территориальные факторы (определяющие инвестиционный климат города):

- экономические;

- политические;

- законодательные;

- природоохранные;

- инфраструктурные;

- природно-климатические;

- ресурсные;

- демографические.

2. Точечные факторы (связанные с состоянием объекта инвестирования):

- финансовые показатели;

- производственно-технологические;

- инфраструктурные;

- входящие ресурсы;

- состояние менеджмента, маркетинга.

Для определения уровня (индекса) инвестиционного климата территории выделяются наиболее важные факторы на момент определения данного показателя. Высокий индекс инвестиционного климата получают город или территория, имеющие стабильную политическую, законодательную, природоохранную ситуацию, высокий уровень экономических, инфраструктурных, демографических, природно-климатических показателей в сочетании с ресурсной обеспеченностью.

Для привлечения инвестиций в городскую экономику также очень важны мероприятия, повышающие уровень предсказуемости, открытости, определенности ситуации, что снижает уровень риска для инвесторов. С этой точки зрения задача инвестиционного менеджмента - активизация инвестиционного процесса в городе и повышение его эффективности. Следовательно, в муниципальном образовании необходимо проводить определенную инвестиционную политику.

Сущность муниципальной инвестиционной политики можно определить как целенаправленную, научно обоснованную деятельность местных органов власти по привлечению и оптимальному использованию инвестиционных ресурсов в целях устойчивого социально-экономического развития и повышения качества жизни населения муниципального образования (города).

Разработка и реализация муниципальной инвестиционной политики осуществляются на основе концепции социально-экономического развития города и включают:

- определение приоритетов, целей и задач инвестиционной политики, т.е. формирование инвестиционной стратегии;

- разработку комплекса мероприятий по инвестированию;

- определение потребности в инвестиционных ресурсах;

- поиск и выбор источников инвестиций;

- формирование инвестиционных возможностей и мер по их расширению.

Одним из важнейших вопросов осуществления муниципальной инвестиционной политики является ее ресурсное, в частности, финансовое обеспечение, что особенно актуально в условиях дефицита бюджетных инвестиций.

К направлениям создания благоприятных условий для инвесторов, уже рассмотренных выше, следует добавить:

- создание современной системы коммуникаций и информационного обеспечения инвестиционной деятельности (например, организация единого информационно-аналитического пространства города на основе геоинформационных систем);

- обеспечение деловой оперативности в принятии управленческих решений, связанных с инвестиционной деятельностью в городе;

- осуществление городского маркетинга, создающего благоприятный имидж города в целом для внешних инвесторов.

Недвижимое имущество играет особую роль в экономической и социально-культурной жизни любого общества, выступая в качестве важнейшего экономического ресурса и той пространственной среды, в которой осуществляется человеческая деятельность.

Недвижимость - важнейшая из составных частей национального богатства всех стран мир: в целом на долю недвижимого имущества приходится более 50% мирового богатства.

Обобщая ряд определений, можно сказать, что под недвижимостью понимается земля как физический объект и все то, что с ней прочно связано (находится на ней).

Согласно ст. 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимости относятся:

- земельные участки;

- участки недр;

- обособленные водные объекты;

- все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначения невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения.

Традиционно в России недвижимость делится на три группы:

- жилищный фонд;

- нежилой фонд;

- земля.

Именно эти группы и составляют основу городской недвижимости.

Жилищный фонд - совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности, включая жилые дома, общежития, специализированные дома, квартиры, иные жилые помещения и др. строения, пригодные для проживания.

К нежилому фонду относятся здания, сооружения и другие объекты или их часть, расположенные на определенном земельном участке и зарегистрированные в установленном порядке. Нежилые помещения подразделяются по функциональному назначению на офисные, торговые, складские, производственные.

Недвижимость как товар обладает такими особенностями, как:

- фундаментальность;

- уникальность;

- стационарность;

- длительность создания;

- долговечность.

Рынок недвижимости - совокупность сделок с недвижимостью, потока информации, касающейся таких сделок, а также операций по развитию управления и финансированию недвижимости. Развитие рынка недвижимости имеет очень важное значение для оживления инвестиционной деятельности в городе.

Одной из важнейших функций по управлению недвижимостью является ее оценка.

В связи с отсутствием в регионах (ни у населения, ни в бюджетах) средств на модернизацию ЖКХ и учитывая, что в прежние годы она осуществлялась за счет госкапвложений, необходимо обеспечить финансирование из федерального бюджета в полном размере затрат мероприятий по модернизации жилищно-коммунального хозяйства, предусмотрев в федеральном бюджете средства на восстановление основных средств жилищно-коммунального хозяйства и отработав механизм выделения этих средств субъектам Российской Федерации через Министерство финансов, исходя из фактического состояния основных фондов отрасли, не увязывая при этом выделение средств с выполнением установленных федеральных стандартов перехода новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг или предусматривать в тарифах на коммунальные услуги инвестиционную составляющую, предусмотрев ответственность должностных лиц за не целевое ее использование.

1. Институт полномочного представителя Президента РФ. Федеральные округа

Политические и экономические предпосылки создания федеральных округов. Нормативно-правовое регулирование системы федеральных округов. Полномочный представитель президента в федеральном округе: правовой статус, полномочия. Аппарат полномочного представителя президента в федеральном округе. Взаимодействие полномочного представителя президента с органами государственной власти в субъектах РФ. Федеральные инспекторы: статус и полномочия. Региональные представительства федеральных органов государственной власти и проблемы их взаимодействия с региональными органами власти и управления.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе — должностное лицо, назначаемое Президентом России, представляет Президента в пределах федерального округа, обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства на территории округа.

Полпред является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента.

Институт полномочных представителей образован Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (преобразован из института полномочных представителей в регионах Российской Федерации). Этим же Указом утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации – должности в Администрации Президента Российской Федерации в 1991-2000 гг. Были введены Президентом Б.Н. Ельциным в августе – сентябре 1991 г. как постоянные представители Президента в республиках в составе РСФСР и представители Президента в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде.

В некоторых регионах (большинство республик, несколько автономных округов) полномочные представители были назначены лишь через несколько лет после учреждения этого института, а в трех регионах (Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан) вовсе не назначались.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Президент своим Указом от 10 июня 1994 г. № 1186 постановил назначенных ранее представителей Президента в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах считать полномочными представителями Президента в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Указом Президента от 9 июля 1997 г. № 696 институт полномочных представителей Президента в субъектах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации.

Указом Президента от 13 мая 2000 г. № 849 институт полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Федера́льный о́круг — административно-территориальная единица прямого федерального подчинения в некоторых странах-федерациях. Обычно федеральным округом является территория столицы государства, иногда — с прилегающей территорией. Не следует путать с так называемыми федеральными округами Российской Федерации, в названиях которых формально присутствуют те же слова.

Федеральный столичный округ в Аргентине в пределах г. Буэнос-Айреса, включает ту его часть, которая официально считается столицей страны.

Федеральный округ в Бразилии, включет столицу Бразилиа и прилегающую к ней территорию.

В Венесуэле — центральный район (федеральный округ, штаты Арагуа, Карабобо, Миранда).

Федеральный округ в Мексике совпадает с г. Мехико.

В США федеральный округ Колумбия — г. Вашингтон — столица США — с прилегающей территорией.

Федера́льные округа́ Российской Федерации были созданы в соответствии с Указом президента России В.В.Путина №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000.

Федеральные округа не являются субъектами или иной конституционной частью административно-территориального деления Российской Федерации и были созданы по аналогии с военными округами и экономическим районами, но не совпадали с их количеством и составом.

В момент их учреждения в 2000 было создано 7 федеральных округов. Первым изменением их количества (увеличением до восьми) и состава стало выделение Северо-Кавказского федерального округа из Южного федерального округа на основании указа президента Д.А.Медведева 19 января 2010. Единственным изменением в названиях округов было предшествующее переименование Северо-Кавказского округа в Южный 21 июня 2000.

Почти все округа состоят преимущественно или только из административно-территориальных образований (субъектов федерации). Единственным из округов, который почти полностью состоит из национально-территориальных субъектов (республик), является Северо-Кавказский округ.

В округах определены города-центры, в которых размещаются их руководяще-координирующие органы в виде полномочного представителя президента, его аппарата и управлений федеральных ведомств. Северо-Кавказский округ является единственным, в котором центр не является крупнейшим городом округа, а также административным центром или крупнейшим городом одного из входящих субъектов.

Полпред Президента РФ в федеральном округе является представителем Президента РФ и работником администрации Президента.

Руководство округов главенствует над входящими субъектами, не имея конституционных полномочий, но имея соответствующие ведомственные.

1. Государственное регулирование недропользования

Государственная политика природопользования: принципы и цели. Кадастровая оценка недр. Полномочия и лицензионные условия при пользовании недрами. Система государственных органов управления в сфере недропользования. Механизмы государственного регулирования рациональным недропользованием. Налоговый режим природопользования.

Задачи государственного регулирования отношений недропользования

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации. Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля.

В задачи государственного регулирования входят:

определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам;

обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;

установление квот на поставку добываемого минерального сырья;

введение платежей, связанных с пользованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;

установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также рационального использования и охраны недр.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 36 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу со дня официального опубликования указанного Федерального закона.

Недра в пределах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Государственный фонд недр — это используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа. Владение, пользование и распоряжения эти недрами осуществляется совместно Российской Федерацией и ее субъектами, как гласит Закон, в интересах народов, проживающих на соотаетствующих территориях, и всех народов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа управления государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти решают вопросы недропользования, охраны недр и окружающей природной среды.

Недра предоставляются в пользование для:

1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.