МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего

образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им Н.И. Лобачевского»

**И.Д.Фиалковская**

**ОСНОВЫ**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.**

**КУРС ЛЕКЦИЙ**

**Учебно-методическое пособие**

Рекомендовано Объединенной методической комиссией

Института открытого образования и филиалов университета

для студентов Павловского и Балахнинского филиалов ННГУ,

обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

Нижний Новгород

2019 год

УДК 351/354(075.8) '

ББК 67.401

Ф 48

**И.Д.Фиалковская**

«Основы государственного и муниципального управления. Курс лекций»: Учебно-методическое пособие / И.Д.Фиалковская – Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2019 – 131 с.

Рецензент: Надыгина Елена Владимировна - начальник отдела трудового и образовательного права правового управления ННГУ, доцент кафедры конституционного и муниципального права, к.ю.н., доцент.

В учебно-методическом пособии представлен курс лекций по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления» для студентов Павловского и Балахнинского филиалов ННГУ, обучающихся по программам подготовки бакалавров по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Ответственный за выпуск:

председатель объединенной методической комиссии Института открытого

образования и филиалов университета (ОМК)

В.В. Недорослова

УДК 351/354(075.8) '

ББК 67.401

© Нижегородский государственный

университет им. Н.И. Лобачевского, 2019

**Оглавление**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 4 |
| Программа дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» | 5 |
| **Часть 1. Основы государственного управления** | 11 |
| Тема 1. Понятие государственного управления | 11 |
| Тема 2. Теоретические категории государственного управления | 16 |
| Тема 3. Понятие и виды субъектов государственного управления | 22 |
| Тема 4. Правовой статус физических и юридических лиц в сфере государственного управления | 28 |
| Тема 5. Правовые основы государственной службы в РФ | 30 |
| Тема 6. Функции государственного управления | 38 |
| Тема 7. Формы государственного управления | 41 |
| Тема 8. Методы государственного управления | 45 |
| Тема 9. Законность и дисциплина в государственном управлении | 50 |
| Тема 10. Юридическая ответственность в сфере государственного управления | 58 |
| **Часть 2. Основы муниципального управления** | 67 |
| Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления | 67 |
| Тема 2. Участие населения в осуществлении местного самоуправления | 78 |
| Тема 3. Органы муниципального управления | 87 |
| Тема 4. Территориальное общественное самоуправление | 92 |
| Тема 5. Правовые основы местного самоуправления | 94 |
| Тема 6. Территориальные основы местного самоуправления | 100 |
| Тема 7. Экономические основы местного самоуправления | 103 |
| Тема 8. Организационные основы местного самоуправления Муниципальная служба | 106 |
| Тема 9. Компетенция местного самоуправления. Гарантии местного самоуправления. Межмуниципальное сотрудничество | 113 |
| Тема 10. Юридическая ответственность органов и должностных лиц муниципального управления | 118 |
| Список литературы | 126 |

**Введение**

Дисциплина «Основы государственного и муниципального управления» является одной из основных дисциплин подготовки бакалавров очной и заочной формы обучения по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление». Данная дисциплина включает в себя большой и разноплановый материал из многих сфер публичного управления.

Цель издания – представить студентам базовые вопросы государственного и муниципального управления в виде курса лекций.

Данное учебно-методическое пособие поможет студентам получить систематизированные знания и сориентироваться в объемном материале.

Структурно издание состоит из введения, программы курса «Основы государственного и муниципального управления»; списка литературы и двух составных частей: «Основы государственного управления» и «Основы муниципального управления».

В первой части «Основы государственного управления» содержится 10 тем, в которых раскрываются важные теоретические и практические элементы государственного управления: основные категории государственного управления; система субъектов государственного управления, их взаимодействие; участие граждан в государственном управлении; принципы, функции, формы и методы государственного управления; способы обеспечения законности, юридическая ответственность в государственном управлении.

Вторая часть «Основы муниципального управления» включает в себя 10 тем, в которых представлены основные вопросы муниципального управления: теория местного самоуправления; принципы и функции муниципального управления; участие граждан в местном самоуправлении; элементы системы местного самоуправления; субъекты муниципального управления; правовые, территориальные, экономические и организационные основы местного самоуправления; компетенция и гарантии местного самоуправления; особенности юридической ответственности в муниципальном управлении.

Кроме того, в данном курсе лекций имеется подробный перечень современной основной и дополнительной литературы по указанной дисциплине для более углубленного изучения предмета.

В конце каждой темы разработаны вопросы для самоконтроля.

Важно отметить, что учебно-методическое пособие «Курс лекций по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления» также может оказаться полезным для бакалавров очной и заочной формы обучения по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», изучающих дисциплины «Государственная и муниципальная служба», «Административное право», «Муниципальное право», и для студентов бакалавриата по направлению 40.03.01 «Юриспруденция» при изучении аналогичных отраслей права.

**Программа дисциплины**

**«Основы государственного и муниципального управления»**

# Часть 1. Основы государственного управления

**Тема 1. Понятие государственного управления**

* Понятие и основные категории управления.
* Социальное управление и его виды.
* Содержание понятия «государственное управление», подходы к определению понятия «государственное управление» (основные научные школы).
* Государственное управление и исполнительная власть.

1. Признаки государственного управления.
2. Цели государственного управления. Формирование государственной политики и ее реализация.

### Тема 2. Теоретические категории государственного управления

1. Предмет правового регулирования государственного управления.
2. Метод правового регулирования государственного управления.
3. Система правового регулирования государственного управления.
4. Понятие, особенности и виды правовых норм, регулирующих государственное управление, их структура и реализация.
5. Правовые отношения в государственном управлении: понятие, основные черты и виды.

**Тема 3. Понятие и виды субъектов государственного управления.**

* Понятие субъектов государственного управления, их система.
* Федеральные и региональные органы государственного управления, их иерархия, вопросы взаимоотношений.
* Особенности полномочий Президента РФ в сфере государственного управления.

1. Органы исполнительной власти как субъекты государственного управления. Классификация органов исполнительной власти.
2. Отличие органов исполнительной власти от других государственных структур.

* Федеральные органы исполнительной власти.
* Органы исполнительной власти субъектов РФ, особенности их полномочий.
* Понятие и виды органов местного самоуправления. Особенности правового статуса органов местного самоуправления как субъектов государственного управления.

**Тема 4. Правовой статус физических и юридических лиц в сфере государственного управления.**

* + Физические лица как объекты государственного управления.

1. Граждане Российской Федерации и их правовой статус в сфере государственного управления.
2. Гарантии прав граждан в сфере государственного управления.
3. Особенности правового статуса иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц, имеющих второе гражданство в сфере государственного управления.
4. Правовой статус коллективных субъектов государственного управления (организаций, учреждений, предпри­ятий, политических партий, религиозных объе­динений и т.д.).

**Тема 5. Правовые основы государственной службы в РФ.**

1. Государственная служба в России: понятие, правовые основы. Виды государственной службы. Принципы государственной службы.
2. Должности государственной службы и их правовая характеристика.
3. Понятие государственного гражданского служащего.
4. Основные права и обязанности государственных гражданских служащих.
5. Ограничения и запреты государственных гражданских служащих.
6. Ответственность и поощрения государственных гражданских служащих.
7. Поступление на государственную гражданскую службу.
8. Конкурс и аттестация в системе государственной гражданской службы.
9. Особенности служебного контракта и должностного регламента.
10. Основания прекращения государственной гражданской службы.

**Тема 6. Функции государственного управления.**

* Понятие функций государственного управления, их особенности и место в системе функций государства.
* Классификация функций государства.
* Общеправовые, межотраслевые и специальные функции.
* Регулятивная функция в государственном управлении.
* Охранительная функция в государственном управлении.
* Воспитательная функция в государственном управлении.
* Стадии реализации функций государственного управления

**Тема 7. Формы государственного управления.**

1. Понятие и классификация форм государственного управления.
2. Правовые и неправовые формы государственного управления.
3. Понятие и признаки актов государственного управления (административно-правовых актов).
4. Классификация актов государственного управления.
5. Отличие актов государственного управления от других правовых актов.
6. Требования, предъявляемые к актам государственного управления.
7. Соотношение функций и форм государственного управления.

**Тема 8. Методы государственного управления.**

1. Понятие и особенности методов государственного управления.
2. Виды методов государственного управления.
3. Убеждение как метод государственного управления.
4. Поощрение в системе государственного управления.
5. Понятие принуждения в сфере государственного управления, его виды
6. Дисциплинарное и материальное принуждение в государственном управлении.
7. Понятие, признаки и виды административного принужде­ния в России.
8. Регулирование как метод государственного управления.
9. Соотношение функций, форм и методов государственного управления.

**Тема 9. Законность и дисциплина в государственном управлении.**

* Понятие законности в государственном управлении.
* Способы обеспечения законности в государственном управлении.
* Соотношение и различие контроля и надзора в государственном управлении.

1. Государственный контроль в государственном управлении: понятие, признаки, субъекты.
2. Административный надзор: понятие, признаки и виды.
3. Основы прокурорского надзора. Формы реагирования прокурора на нарушения законности в сфере государственного управления.
4. Контрольные полномочия судебных органов в сфере государственного управления.
5. Общественный контроль. Право на обжалование незаконных действий органов государственного управления и их уполномоченных лиц.

**Тема 10. Юридическая ответственность в сфере государственного управления.**

* Понятие административной ответственности, ее основные черты.
* Основание административной ответственности.
* Виды административных наказаний.
* Особенности административной ответственности должностных лиц.
* Дисциплинарная ответственность по административному праву, ее субъекты.
* Основание дисциплинарной ответственности государственных служащих. Виды дисциплинарных взысканий.
* Материальная ответственность по административному праву, ее субъекты.

# Часть 2. Основы муниципального управления

**Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления.**

* Понятие местного самоуправления как особого уровня власти. Понятие муниципального управления.
* Предмет и метод правового регулирования муниципального управления.
* Правовые нормы, регулирующие муниципальное управление: понятие и классификация.
* Отношения, возникающие в сфере муниципального управления: понятие, виды, участники.
* Система правового регулирования муниципального управления.

**Тема 2. Участие населения в осуществлении местного самоуправления.**

* + Формы участия населения в местном самоуправлении.
  + Местный референдум.
  + Муниципальные выборы.
  + Голосование по поводу изменения границ муниципального образования.
  + Отзыв выборного должностного лица муниципального образования.
  + Сходы граждан.
  + Публичные слушания и общественные обсуждения.
  + Собрания, конференции граждан. Опросы населения.
  + Право граждан на обращения в органы местного самоуправления. Правотворческая инициатива граждан.

**Тема 3. Органы муниципального управления.**

* + Органы местного самоуправления в системе народовластия.
  + Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы.
  + Представительные органы местного самоуправления.
  + Глава муниципального образования.
  + Правовой статус местной администрации. Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения.
  + Иные органы местного самоуправления.

**Тема 4. Территориальное общественное самоуправление.**

* Право граждан на создание территориального общественного самоуправления.
* Территории территориального общественного самоуправления.
* Органы управления территориального общественного самоуправления.
* Особенности функционирования органов территориального общественного самоуправления.
* Бюджеты территориального общественного самоуправления. Взаимоотношения с органами муниципального управления.

**Тема 5. Правовые основы местного самоуправления.**

* + Понятие основ местного самоуправления.
  + Международные акты о местном самоуправлении.
  + Федеральное законодательство - правовая основа местного самоуправления.
  + Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении.
  + Устав муниципального образования. Государственная регистрация устава.
  + Иные муниципально-правовые акты.

**Тема 6. Территориальные основы местного самоуправления.**

* Понятие территориальных основ местного самоуправления.
* Понятие муниципального образования.
* Виды муниципальных образований.
* Муниципальное образование как социально-экономическая система.
* Границы и состав территории муниципального образования.
* Создание, реорганизация, упразднение муниципальных образований.

**Тема 7. Экономические основы местного самоуправления.**

* Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления.
* Муниципальная собственность, ее состав.
* Местные финансы. Местные налоги и сборы.
* Местный бюджет.
* Доходы и расходы местных бюджетов. Бюджетный процесс.

**Тема 8. Организационные основы местного самоуправления.**

**Муниципальная служба.**

* Понятие и развитие организационных основ местного самоуправления.
* Организация работы органов местного самоуправления.
* Кадровое обеспечение в системе муниципального управления.
* Приоритетные направления кадровой политики в муниципальном образовании.
* Понятие и правовое регулирование муниципальной службы.
* Должности в системе муниципальной службы.
* Правовой статус муниципального служащего.
* Прохождение муниципальной службы. Персональные данные муниципального служащего.

**Тема 9. Компетенция местного самоуправления. Гарантии местного самоуправления. Межмуниципальное сотрудничество.**

* Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления.
* Понятие полномочий местного самоуправления. Формы их реализации.
* Компетенция органов местного самоуправления.
* Вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия органов местного самоуправления.
* Понятие государственных и иных гарантий местного самоуправления.
* Гарантии, обеспечивающие самостоятельность местного самоуправления.
* Правовые формы защиты местного самоуправления.
* Понятие межмуниципального сотрудничества и межмуниципального объединения.
* Организации муниципальных образований их виды.

**Тема 10. Юридическая ответственность органов и должностных лиц**

**муниципального управления.**

* Понятие и виды юридической ответственности.
* Особенности юридической ответственности в муниципальном управлении.
* Особенности уголовной и административной ответственности в муниципальном управлении.
* Понятие и виды муниципально-правовой ответственности перед государством. Субъекты муниципально-правовой ответственности перед государством.
* Понятие и виды муниципально-правовой ответственности перед населением.
* Понятие и виды юридической ответственности перед муниципальным образованием.
* Ответственность органов и должностных лиц муниципального управления перед физическими и юридическими лицами.

**Курс лекций**

«ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО

И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

# Часть 1. Основы государственного управления

**Тема 1. Понятие государственного управления**

Управление в самом общем виде – регулирование различных процессов с целью достижения определенного результата.

Основные категории управления – это система управления и функции управления.

**Система управления –** множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Система управления включает следующие основные элементы:

а) субъект управления,

б) объект управления;

в) организационные связи между субъектом и объектом управления;

Субъектом управления может быть человек, государственные и муниципальные органы, общественные организации, политические партии и т.д.

Объектом может быть общество, человек, механизмы, природа и др.

Организационные связи – это информационные отношения между субъектом и объектом управления, которые могут быть как прямые (воздействие субъекта на объект), так и обратные (воздействие объекта на субъект). Субъект управляет объектом с целью достижения нужного результата, а объект может информировать субъекта о необходимых условиях достижения результата.

Достижение результата невозможно без управленческого процесса.

Управленческий процесс – использование последовательных взаимосвязанных процедур, составляющих порядок достижения поставленной цели.

**Виды систем управления:**

1. технологические (например, энергосистемы);
2. социально-экономические (например, здравоохранение, жилищно-коммунальный комплекс);
3. организационные, где основным элементом является человек (например, трудовой коллектив, семья).

**Типы управления:**

1. механическое – управление механизмами (например, автомобилем, станком, телефонным аппаратом);
2. биологическое - управление живыми организмами, воздействие на природу (например, выращивание растений, дрессировка животных, использование химических средств);
3. социальное - управление людьми (например, трудовым коллективом, семейными отношениями, неформальной группой).

**Функции управления:**

1. технические операции (например, производство);
2. биологические операции (например, лечение)
3. коммерческие операции (например, продажа, обмен);
4. финансовые операции (например, обязательные платежи);
5. страховые операции (например, страхование ответственности, жизни);
6. учетные операции (например, бухгалтерские);
7. административные операции (наиболее важные в рамках предмета) включают:

а) предвидение – выработка программы действий;

б) организация – создание социального и материального компонента структуры;

в) распорядительство – обязывание действовать надлежащим образом;

г) координация – объединение усилий с целью достижения результата;

д) контроль – проверка выполнения определенных действий.

**Социальное управление и его виды.**

**Социальное управление –** это:

- управление в сфере человеческой деятельности;

- управление общественными отношениями и процессами в обществе;

- управление поведением людей.

Основной признак социального управления – **властность** управления, т.е. наделение субъекта управления полномочиями на реализацию возложенных на него функций.

Таким образом, понятие социальное управление неотделимо от таких понятий, как власть и авторитет.

Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов:

1. власть и авторитет субъекта управления;
2. добровольное исполнение объектом социальных норм.

Социальное управление **–** общественное отношение между субъектом и объектом управления, обусловленное властным организующим воздействием субъекта управления на поведение людей.

Характерные черты социального управления:

1. Социальное управление возникает в связи с потребностью регулирования деятельности людей и установления стандартов их поведения;
2. Социальное управление направлено на достижение задач управления;
3. Социальное управление использует имеющиеся властные полномочия и функции;
4. Социальное управление осуществляется на началах подчиненности воле субъекта управления.

Виды социального управления:

1. государственное управление – воздействие органов государственной власти с целью осуществления государственных функций по упорядочению общественных отношений (например, принятие закона, решение суда);
2. муниципальное управление – воздействие муниципальных органов с целью осуществления местного самоуправления (например, управление муниципальным имуществом);
3. коммерческое управление осуществляется в организациях, целью которых является получение прибыли (например, управление производством с целью реализация продукции);
4. общественное управление осуществляется в некоммерческих организациях (например, управление политической партией с целью достижения власти).

**Содержание понятия «государственное управление».**

Государственное управление – властное воздействие государства на общество.

Признаки государственного управления (в общем виде):

1. в процессе управления реализуются функции государства при соблюдении публичного и частного интереса;
2. функции управления осуществляются государственными органами от имени государства;
3. субъекты управления наделены компетенцией, установленной нормативно-правовыми актами. Субъект обязан действовать в пределах компетенции.

**Подходы к пониманию государственного управления:**

1) Государственное управление в теоретическом (широком) понимании **–** регулирующая деятельность органов государственной власти по организующему воздействию общественных отношений.

Субъектами государственного управления в таком понимании являются все государственные органы: Президент РФ, органы законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратура, органы государственной власти субъектов федерации.

# 2) Государственное управление в практическом (узком) понимании – это административная деятельность, т.е. деятельность субъектов исполнительной власти по осуществлению функций исполнительной власти, а также отношения в сфере государственной службы.

В странах, где установлен принцип разделения функций государственной власти, в том числе и в России, государственное управление понимается исключительно в узком смысле.

Государство выполняет следующие основные функции: законотворчество, государственное управление, правосудие, надзор за законностью.

Таким образом, государственное управление– этогосударственная деятельность, которая не связана ни с законотворчеством, ни с правосудием, ни с прокурорским надзором.

Следовательно, субъектами государственного управления в РФ являются:

* 1. Президент РФ;
  2. федеральные органы исполнительной власти (Правительство, федеральные министерства и ведомства);
  3. органы исполнительной власти субъектов федерации (Глава субъекта федерации, региональные правительства, администрации, министерства);
  4. иные субъекты, не входящие в систему исполнительной власти, но осуществляющие функции в сфере государственного управления и государственной службы (в частности, муниципальные органы при осуществлении отдельных государственных полномочий);

Объекты государственного управлениямогут быть индивидуальные и коллективные.

1. индивидуальные объекты государственного управления:

* граждане РФ;
* иностранные граждане;
* лица без гражданства;
* лица, имеющие второе гражданство;
* должностные лица.

1. коллективные объекты государственного управления:

* органы государственного управления;
* муниципальные органы;
* предприятия, учреждения, организации всех форм собственности;
* политические партии;
* религиозные объединения;
* общественные объединения и др.

**Цели государственного управления:**

1. эффективность государственного управления;
2. обеспечение должностной организации государственного управления;
3. создание условий для реализации гражданами их прав, свобод и обязанностей в сфере государственного управления;
4. защита граждан и общества от произвола со стороны субъектов государственного управления.

С учетом изложенного, можно выделить признаки государственного управления в практическом, т.е. узком понимании.

**Признаки государственного управления.**

1. Государственное управление – вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти и государственной службы;
2. Государственное управление осуществляет правотворческую деятельность - административное правотворчество (т.е. субъект государственного управления вправе издавать нормативные акты);
3. Государственное управление осуществляет правоприменительную деятельность (субъект государственного управления вправе разрешать индивидуальные дела);
4. Государственное управление носит всеобщий характер, т.е. деятельность распространяется и на объекты, принадлежащие государству, и на иные объекты, которые не являются государственными (коммерческие предприятия, граждане, политические партии);
5. Государственное управление – это непрерывная, постоянная деятельность;
6. Государственное управление отвечает принципу законности;
7. Государственное управление строится на принципе организационности;
8. Государственное управление строится на основе вертикальных и горизонтальных связей;
9. Государственное управление реализует полномочия по применению мер принуждения.

### Вопросы для самоконтроля:

1. Понятие и основные категории управления.
2. Социальное управление и его виды.
3. Содержание понятия «государственное управление», подходы к определению понятия «государственное управление» (основные научные школы).
4. Государственное управление и исполнительная власть.
5. Признаки государственного управления.
6. Цели государственного управления. Формирование государственной политики и ее реализация.

### Тема 2. Теоретические категории государственного управления

**Предмет правового регулирования государственного управления.**

Предмет правового регулирования – это общественные отношения, регулируемые правовыми нормами, участники которых обладают определенными правами и обязанностями.

(Следует отметить, что правовые отношения возникают, как правило, на основе правовых норм, хотя возможно возникновение правовых отношений и помимо юридических правил.)

Предметом правового регулирования государственного управления являются общественные отношения, которые возникают по поводу реализации функций исполнительной власти и государственной службы.

Признаки общественных отношений,входящих в предметправового регулирования государственного управления:

1. одной стороной отношения является орган государственного управления.

В систему органов государственного управления могут входить:

- *органы исполнительной власти* и их уполномоченные лица (Правительство, министерство, губернатор, сотрудник полиции);

- *представители государственного управления* – организация или уполномоченное лицо, которые не входят в систему исполнительной власти, но осуществляют полномочия в сфере исполнительной власти (Президент, когда реализует полномочия в сфере исполнительной власти; орган местного самоуправления, когда реализует государственные полномочия; Центральный банк РФ при осуществлении разрешительной и контрольной деятельности (лицензирование) и др.).

1. отношения связаны с исполнительно-распорядительной деятельностью, т.е. носят управленческий характер.

**Метод правового регулирования государственного управления.**

Метод правового регулирования – это способ воздействия норм права на общественные отношения.

В теории права и управления выделяются два метода воздействия:

1. императивный методотличается следующими признаками:

а) неравенство сторон;

б) субъект власти действует от имени государства;

в) обязательность предписаний;

г) применение принуждения за неисполнение предписаний.

1. диспозитивный метод характеризуется следующим:

а) равенство сторон;

б) добровольность вступления в отношения;

в) возможность выбора варианта поведения для участников отношения;

г) использование стимулирования для вступления в отношения, выгодные государству.

В государственном управлении основным методом воздействия является метод императивный. Однако диспозитивное воздействие не исключается в государственном управлении (например, право граждан на обжалование незаконных действий органа государственного управления).

**Система правового регулирования государственного управления.**

Система правового регулирования государственного управления – это совокупность взаимосвязанных элементов, каждый из которых регулирует однородную группу общественных отношений в сфере государственного управления. Элементы системы представляют собой совокупность правовых источников, действующих в той или иной сфере государственного управления.

1) Общая часть(нормы действуют во всех сферах или в большинстве сфер государственного управления):

- принципы государственного управления;

- правовой статус органов государственного управления;

- правовой статус граждан и организаций в сфере государственного управления;

- функции государственного управления;

- формы государственного управления;

- методы государственного управления;

- способы обеспечения законности в государственном управлении;

- основы управленческого процесса.

2) Особенная часть содержит нормы, действующие в масштабе отдельной отрасли государственного управления:

- государственное управление в сфере экономики (финансы, налоги, промышленность, торговля, природные ресурсы, сельское хозяйство и др.);

- государственное управление в социально-культурной сфере (образование, здравоохранение, занятость, социальная защита, культура, наука и др.);

- государственное управление в административно-политической сфере (оборона, государственная безопасность, внешняя политика, внутренние дела, чрезвычайные ситуации, юстиция и др.).

3) Специальная частьвключает особые институты, регулирующие отношения, которые входят в систему теории государственного управления, но могут отличаться по предмету правового регулирования (т.е. выходить за рамки государственного управления и возникать в сфере осуществления других государственных функций: правосудия, законотворчества, надзора за законностью):

1. Институт государственной службы. Государственная служба – это профессиональная деятельность граждан на должности государственной службы по осуществлению функций государственной власти.

Государственная служба осуществляется в органах законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуре, Администрации Президента и других государственно-властных структурах.

Государственная служба бывает гражданская, правоохранительная и военная.

При этом следует иметь в виду, что внутренние служебные отношения в органах законодательной, судебной власти, прокуратуре являются государственным управлением (Внешние – не являются). Что касается органов исполнительной власти, то в них и внешние и внутренние отношения относятся к государственному управлению. (Примеры в таблице 1).

2. Юридическая ответственность в государственном управлении. Юридическая ответственность – это обязанность претерпеть меру принуждения в случае нарушения правил. В государственном управлении применяются следующие виды юридической ответственности:

- административная ответственность – наступает за совершение административных правонарушений. Субъекты – физические и юридические лица. Большинство мер административных наказаний назначаются судьями.

- дисциплинарная ответственность в государственном управлении – наступает за нарушение дисциплины, т.е. невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей. Субъекты - все виды государственных служащих (гражданские, правоохранительные, военные).

- материальная ответственность в государственном управлении – наступает за причинение ущерба государственному имуществу при исполнении обязанностей. Субъекты – военнослужащие.

3. Административный процесс, административная юрисдикция, административная юстиция.

Административный процесс – это порядок разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления.

Административная юрисдикция – это порядок разрешения дел о правонарушениях и спорах в сфере государственного управления.

Административная юстиция – это судебная юрисдикция по делам в сфере государственного управления.

**Правовые нормы, регулирующие государственное управление.**

Правовая норма **–** правило поведения, установленное или санкционированное государством и регулирующее отношение в сфере реализации функций государственного управления.

Виды правовых норм:

* + 1. по предмету правового регулирования:
       1. регулятивные;
       2. охранительные.
    2. по методу правового регулирования:

1. императивные;
2. диспозитивные.
   * 1. в зависимости от адресатов:
3. общие (адресованы всем участникам – субъектам отношений);
4. специальные (адресованы отдельным группам субъектов).
   * 1. по форме выражения:
5. дозволительные;
6. обязывающие;
7. запрещающие;
8. поощрительные;
9. рекомендательные.
   * 1. по положению субъектов:
10. нормы, устанавливающие правовое положение органов государственного управления (например, полномочия Правительства РФ);
11. нормы, устанавливающие правовой статус иных субъектов в сфере государственного управления – граждан, организаций, общественных объединений и т.п. (например, обязанность регистрации граждан по месту жительства, порядок регистрации уставов предприятий).
    * 1. по территории действия:
12. федеральные - нормы, действующие на территории РФ;
13. окружные - нормы, действующие на территории федерального округа;
14. региональные - нормы, действующие на территории субъекта федерации;
15. местные нормы (действуют на территории муниципального образования);
16. локальные нормы (действуют в пределах органа государственного управления).

**Структура правовой нормы.**

Гипотеза – условия, при которых применяется норма.

Диспозиция – правило поведения.

Санкция – мера государственного воздействия за неисполнение правил.

Как правило, в одной норме редко присутствуют и гипотеза, и диспозиция, и санкция одновременно, чаще всего гипотеза и диспозиция или гипотеза и санкция.

Особенности санкций в нормах, регулирующих государственное управление:

1) санкция может предусматривать меру административного наказания за административное правонарушение (например, штраф);

2) санкция может предусматривать меру дисциплинарной ответственности за административное правонарушение, применяемая, к военнослужащим и правоохранительным служащим;

3) может исключаться ответственность за административные правонарушения в отношении депутатов, судей, прокуроров;

4) санкция может предусматривать меру дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок (субъекты - государственные служащие);

5) санкция может предусматривать меру материальной ответственности за причинение ущерба государству (распространяется на военнослужащих).

**Реализация правовых норм в сфере государственного управления.**

1. соблюдение – это добровольное подчинение правовым требованиям;

2. исполнение – активные правомерные действия по выполнению требований норм (например, предприятия в установленный срок подают налоговую декларацию в налоговые органы);

3. использование – активные правомерные действия, связанные с осуществлением прав (регистрация брака, приватизация имущества).

4. применение – деятельность субъектов государственного управления по подведению возникшего отношения под действующую правовую норму, т.е. рассмотрению индивидуального дела в сфере государственного управления.

Субъекты государственного управления реализуют нормы всеми вышеперечисленными способами.

Граждане не могут применять правовые нормы.

**Правовые отношения в сфере государственного управления.**

Правовые отношения в государственном управлении **–** это общественные отношения, урегулированные нормой права и возникающие в сфере государственного управления. При этом в государственном управлении могут быть и отношения, не урегулированные нормами права.

Признаки отношений:

1) одной стороной является орган государственного управления;

2) орган государственного управления действует от имени государства;

3) отношения могут возникать по инициативе любой стороны, а также против воли одной из сторон;

4) в качестве санкций могут применяться меры административного, дисциплинарного и материального воздействия;

5) споры между сторонами могут рассматриваться в судебном или административном порядке.

Виды отношений:

1. в зависимости от функций:
   1. регулятивные – отношения, не связанные с нарушениями (например, регистрация по месту жительства, уплата налогов);
   2. охранительные – отношения, возникающие по поводу нарушения права;
   3. воспитательные – направленные на формирование должного поведения.
2. по содержанию:
   1. внутренние – отношения, возникающие внутри системы государственного управления. Субъекты таких отношений - органы государственного управления;
   2. внешние – отношения, выходящие за рамки государственного управления.
3. в зависимости от подчиненности (внутренние отношения):
   1. вертикальные – отношения между подчиненными органами государственного управления;
   2. горизонтальные – отношения между неподчиненными органами государственного управления.
   3. диагональные – в таком отношении воздействие осуществляется на внешний неподчиненный объект.
4. по степени определенности субъектов отношения:
   1. абсолютные – отношения, при которых точно определена одна сторона (например, министр внутренних дел издал инструкцию);
   2. относительные – отношения, при которых определены все стороны (например, милиционер задержал гражданина).
5. в зависимости от характера управления:
   1. управленческие - отношения, связанные с принятием позитивных решений управленческого характера в сфере государственного управления;
   2. контрольно-надзорные - отношения, связанные с осуществлением контроля и надзора в сфере государственного управления;
   3. отношения, связанные с юрисдикционной деятельностью субъектов государственного управления.

**Юридические факты в государственном управлении.**

Юридические факты **–** это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение отношений в сфере государственного управления.

Виды юридических фактов:

* 1. в зависимости от воли сторон отношения:

1. события – факты, не связанные с волей участников отношения.

События бывают абсолютные, где не проявлена воля человека (стихийное бедствие) и относительные, где проявлена воля третьих лиц, не являющихся участниками правоотношений (Президент объявил военное положение.)

2. действия – факты, связанные с волей одной из сторон отношения.

Действия бывают правомерные (уплата налогов) и неправомерные (превышение скорости).

* 1. в зависимости от последствий:

1. правообразующие;

2. правоизменяющие;

3. правопрекращающие.

***Вопросы для самоконтроля:***

* 1. Предмет правового регулирования государственного управления.
  2. Метод правового регулирования государственного управления.
  3. Система правового регулирования государственного управления.
  4. Понятие, особенности и виды правовых норм, регулирующих государственное управление, их структура и реализация.
  5. Правовые отношения в государственном управлении: понятие, основные черты и виды.

**Тема 3. Понятие и виды субъектов государственного управления.**

**Понятие субъектов государственного управления.**

Субъекты государственного управления – физические и юридические лица, наделенные полномочиями на осуществление функций государственного управления (исполнительной власти).

Система субъектов государственного управления.

- Президент РФ;

- Федеральные органы исполнительной власти:

- Правительство РФ;

- Федеральные министерства;

- федеральные службы;

- федеральные агентства;

- Органы исполнительной власти субъектов Федерации;

- Органы местного самоуправления;

- другие органы и организации, наделенные полномочиями в сфере государственного управления.

**Особенности полномочий Президента РФ в сфере государственного управления.**

- Президент РФ является главой государства и не входит ни в одну из ветвей власти;

- имеет полномочия во всех ветвях власти и большинство полномочий в сфере исполнительной власти, что и является функциями государственного управления.

Президент воздействует на исполнительную власть в двух формах:

1. прямо, когда президент принимает решения в сфере исполнительной власти;

2. косвенно, когда президент участвует в принятии решения в сфере государственного управления.

Основные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти:

1. Президенту непосредственно подчиняется ряд федеральных органов исполнительной власти (МВД, МЧС, ФСБ, Министерство обороны, МИД);

2. Президент назначает председателя правительства с согласия Государственной Думы;

3. Имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;

4. Принимает решения об отставке Правительства;

5. По предложению председателя Правительства назначает федеральных министров, заместителя председателя Правительства и может освобождать их от должности;

6. Представляет в Государственную Думу кандидатуру на должность председателя ЦБ РФ и ставит вопрос об освобождении должности;

7. Формирует и возглавляет совет безопасности;

8. Назначает высшее командование вооруженных сил и освобождает от должностей;

9. Назначает и отзывает дипломатических представителей после консультации с соответствующими комиссиями Федерального Собрания;

10. Осуществляет руководство внешней политикой;

11. Вводит военное и чрезвычайное положение;

12. Вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия закону до решения вопроса судом;

13. Вправе использовать согласительные процедуры для решения разногласий между различными органами государственной власти. В случае не достижения соглашения спор может передаваться на рассмотрение суда;

14. Награждает государственными наградами, почетными званиями, присваивает высшие военные и специальные звания;

15. Предлагает законодательному органу субъекта Федерации кандидатуру на должность главы субъекта Федерации и ставит вопрос об освобождении;

16. Вправе отменить акт Правительства, если он противоречит закону;

17. От своего имени издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на территории РФ.

**Органы исполнительной власти как субъекты**

**государственного управления.**

Орган исполнительной власти – государственный орган, действующий на основе закона с целью его исполнения, обладающий государственно-властными полномочиями и осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность.

Признаки органа исполнительной власти:

* исполняет закон, издавая подзаконные акты;
* действует от имени государства;
* полномочия установлены нормативным актом;
* имеет внутреннюю структуру и штат;
* штат состоит из государственных служащих;
* осуществляет административное распорядительство.

Виды органов исполнительной власти:

* 1. по порядку принятия решений:

1. коллегиальные (например, правительство);

2. единоначальные (губернатор).

* 1. в соответствии с принципом федерализма:

1. федеральные органы исполнительной власти;

2. органы исполнительной власти субъектов РФ.

* 1. по направлениям деятельности:

1. органы общего управления,

2. органы, действующие в социально-культурной сфере;

3. органы, действующие в сфере экономики;

4. органы, действующие в административно-политической сфере.

* 1. по объему компетенции:

1. органы общей компетенции – управляют большинством сфере по различным вопросам (например, правительство);

2. органы отраслевой компетенции – управляют одной сферой по различным вопросам внутри этой сферы (например, министерство обороны, Министерство финансов);

3. органы межотраслевой компетенции управляют своей сферой по различным вопросам, а также другими сферами по одному вопросу (Федеральная служба государственной статистики);

4. органы специальной компетенции управляют частью сферы (федеральное агентство водного транспорта).

**Отличие органов исполнительной власти от других**

**государственных структур.**

1) Законодательные органы имеют исключительные полномочия на принятие законов, а органы исполнительной власти исполняют законы, издавая подзаконные акты (в т.ч. нормативные подзаконные акты);

2) Судебные органы осуществляет правосудие, судьи независимы и подчиняются только закону. В системе исполнительной власти характерна субординация и подчиненность вышестоящим руководителям и органам.

Судебные акты издаются по поводу нарушения норм права (охранительные), в то время как акты исполнительной власти могут быть как охранительные, так и регулятивные.

Судебные акты всегда индивидуальны, разрешают конкретное дело, а акты исполнительной власти могут быть и нормативными (например, правила дорожного движения), и индивидуальными (например, назначение наказания, выдача паспорта);

3) Прокуратура осуществляет надзор за законностью во всех ветвях власти, в отношении неподчиненных субъектов, по любым нарушениям (экологическим, трудовым, избирательным, жилищным и т.д.). Органы исполнительной власти осуществляют контроль за подчиненными по службе органами исполнительной власти, а также надзор за неподчиненными, но по строго установленным вопросам (например, пожарный надзор).

4) государственные организации созданы для материального производства, непосредственного оказания социальных, культурных и других услуг. При этом, они сами являются объектами управления со стороны органов исполнительной власти.

**Федеральные органы исполнительной власти**

Правительство РФ **-** высший орган исполнительной власти в РФ.

Правительство РФ назначается Президентом и состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров.

Срок деятельности Правительства ограничивается сроком действия полномочий Президента.

Полномочия Правительства:

1. разрабатывает федеральный бюджет, представляет его на рассмотрение Государственной Думе, обеспечивает его исполнение;

2. обеспечивает проведение в России единой финансовой, социально-культурной политики;

3. управляет федеральной собственностью;

4. реализует меры по обороне, государственной безопасности, внешней политике;

5. реализует меры по защите собственности, охране общественного порядка, обеспечению законности и борьбе с преступностью;

6. издает от своего имени административно-правовые акты в форме постановлений и распоряжений. Эти акты обязательны к исполнению;

7. может досрочно сложить свои полномочия.

**Система федеральных органов исполнительной власти:**

1. Федеральные министерства – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в установленной сфере деятельности.

Федеральное министерство – единоначальный орган исполнительной власти, возглавляется федеральным министром, который назначается Президентом по предложению председателя Правительства и по должности входит в состав Правительства.

Основная функция федеральных министерств – нормотворческая деятельность.

2. Федеральные службы – органы исполнительной власти, осуществляющие управление в своей сфере и координацию деятельность в других сферах государственного управления.

Федеральная служба может и единоначальным (директор федеральной службы), и коллегиальным органом исполнительной власти.

Основная функция – контроль, надзор и правоприменительная деятельность (например, лицензирование, приватизация).

3. Федеральные агентства – орган межотраслевой или специальной компетенции.

Может быть и коллегиальным и единоначальным органом исполнительной власти.

Основная функция – управление оказанием государственных услуг (в сферах образования, здравоохранения, транспорта и т.д.).

Федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств.

Но есть федеральные министерства, не имеющие в своем подчинении федеральные службы и агентства (например, МЧС).

Все федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Президента (например, МВД, МЧС, МИД), либо в ведении Правительства (например, Минздрав, Минфин, Минсельхоз).

Существуют также федеральные службы и агентства, которые не входят в структуру какого-либо министерства и находятся в ведении Президента (ФСБ), либо Правительства (федеральная антимонопольная служба).

**Органы исполнительной власти субъектов РФ**

Их структура, наименование, полномочия, статус определяются законодательством субъекта РФ.

Система органов исполнительной власти субъектов РФ:

Главы субъектов (единоначальный орган): губернаторы субъектов РФ; Главы республик в составе РФ; Главы администрации субъектов РФ; Мэр г. Москвы.

Правительства субъектов РФ; администрации субъектов РФ.

Основные полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ:

1. вопросы бюджета (разработка, предоставление в законодательные органы субъекта РФ, обеспечение исполнения);

2. управление и распоряжение государственным имуществом;

3. проведение социальной, культурной политики;

4. разработка планов и программ развития субъекта РФ;

5. обеспечение законности прав граждан, общественного порядка;

6. вправе от своего имени издавать правовые акты и др. полномочия.

Ораны отраслевой и межотраслевой компетенции субъектов РФ: министерства, департаменты, управления, службы и др.

**Особенности правового статуса органов местного самоуправления**

**как субъектов государственного управления.**

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Виды органов местного самоуправления:

1. представительный орган местного самоуправления;
2. глава муниципального образования;
3. местная администрация.

Функции органов местного самоуправления:

1. решают вопросы местного значения (здравоохранение, ЖКХ, торговля, общественное питание, СМИ и многое другое);
2. выполняют отдельные государственные полномочия (т.е. те функции, которые государство делегирует органам местного самоуправления).

Таким образом, органы местного самоуправления становятся субъектами государственного управления при выполнении отдельных государственных полномочий. Например, опека и попечительство, регистрация по месту жительства (в отдельных случаях).

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие субъектов государственного управления, их система.
2. Особенности полномочий Президента РФ как субъекта государственного управления.
3. Органы исполнительной власти как субъекты государственного управления. Классификация органов исполнительной власти.
4. Отличие органов исполнительной власти от других государственных структур.
5. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты государственного управления.
6. Органы исполнительной власти субъектов РФ, особенности их полномочий в сфере государственного управления.
7. Особенности правового статуса органов местного самоуправления как субъектов государственного управления.

**Тема 4. Правовой статус физических и юридических лиц**

**в сфере государственного управления.**

**Граждане Российской Федерации и их правовой статус в сфере**

**государственного управления.**

Граждане РФ могут быть субъектами отношений в сфере государственного управления в следующих видах:

а) отношения, связанные и использованием гражданами своих прав в сфере государственного управления (например, право на пенсионное обеспечение, социальную защиту, занятость, регистрацию авторского права, и др.);

б) отношения, связанные с выполнением гражданами своих обязанностей перед государством (например, обязанности по уплате налогов, воинская обязанность и др.);

в) отношения, связанные с неисполнением гражданином его обязанностей перед государством (совершение административных правонарушений);

г) отношения, связанные с нарушением прав граждан со стороны органов государственного управления (обжалование незаконных действий органов государственного управления

Гарантии прав граждан в сфере государственного управления.

1. судебный контроль;

2. прокурорский надзор;

3. административный контроль (контроль вышестоящих органов);

4. уполномоченный по правам человека;

5. международные органы по защите прав человека.

**Особенности правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере государственного управления.**

Иностранные граждане, лица без гражданства и лица, имеющие второе гражданство,обладают широкой правоспособностью в РФ, т.е. у них есть и права, и обязанности в РФ (например, право на социальную защиту, обязанность платить налоги, обязанность регистрации по месту пребывания и др.).

На них не распространяются права и обязанности, непосредственно связанные с российским гражданством, такие как: избирательное право (не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти); воинская обязанность (иностранные граждане имеют право нести воинскую службу по контракту); государственная служба.

Установлены запреты и ограничения по передвижению, а также по предоставлению должностей, связанных с охраной государственной тайны.

Для них установлена специальная мера административной ответственности: за нарушение правил пребывания в России им назначается административное выдворение за пределы РФ.

**Правовой статус организаций в сфере государственного управления.**

Виды организаций:

- предприятия, учреждения, организации всех форм собственности (государственные, муниципальные, частные);

- общественные объединения;

- политические партии;

- религиозные объединения;

- фонды;

- органы местного самоуправления (при решении вопросов местного значения).

Организации являются субъектами отношений в сфере государственного управления, когда:

- реализуют права в сфере государственного управления (получают лицензии, регистрируют товарные знаки, патенты, авторские права, приватизируют имущество, и др.);

- выполняют обязанности в сфере государственного управления (платят налоги, регистрируют уставы, соблюдают нормы и правила в сфере государственного управления и др.)

- совершают административные правонарушения и привлекаются к административной ответственности.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Граждане Российской Федерации и их правовой статус в сфере государственного управления.
2. Гарантии прав граждан в сфере государственного управления.
3. Особенности правового статуса иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц, имеющих второе гражданство в сфере государственного управления.
4. Правовой статус коллективных субъектов государственного управления (организаций, учреждений, предпри­ятий, политических партий, религиозных объе­динений и т.д.).

**Тема 5. Правовые основы государственной службы в РФ**

**Понятие государственной службы в России.**

Государственная служба **–** постоянная деятельность государственных служащих по осуществлению функций государственной власти и государственного управления.

Структура государственной службывключает 2 группы отношений:

1) организация государственной службы:

- установление должностных наименований;

- определение полномочий по должности;

- подготовка кадров;

- условия повышения квалификации;

- условия продвижения по службе (карьера);

- применение мер поощрения и ответственности;

2) практическая деятельность государственных служащих по реализации порученных им полномочий.

Государственная служба – деятельность по обеспечению исполнения функций государственной власти.

Государственный служащий осуществляет свои полномочия в органе государственной власти. Таким образом, работник государственного предприятия не является государственным служащим. Служащий в органе местного самоуправления также не является государственным служащим, т.к. это муниципальный служащий.

Виды государственной службы:

I. по функциональной направленности:

1. гражданская;

2. правоохранительная;

3. военная;

II. в соответствии с принципом федерализма гражданская государственная служба:

1. федеральная;

2. государственная служба субъектов Федерации;

Государственная служба в РФ – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

1. РФ;

2. федеральных органов государственной власти;

3. субъектов РФ;

4. органов государственной власти субъектов РФ;

5. лиц, замещающих государственные должности в РФ;

6. лиц, замещающих государственные должности в субъектах РФ.

**Должности в системе государственной службы.**

1) Государственные должности РФ – должности, установленные законом для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов:

- Президент РФ;

- председатель Правительства и его заместители;

- председатель Государственной Думы и Совета Федерации и его заместители;

- федеральные министры;

- депутаты;

- судьи;

- прокуроры (генеральный прокурор или прокурор субъекта Федерации).

2) Государственные должности субъектов Федерации – это должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Федерации:

- губернатор (Президент республики);

- члены правительства;

- руководители законодательных органов;

- депутаты субъекта Федерации;

- мировые судьи;

- министры (если есть министерства).

3) Должности государственной службы, которые бывают:

- гражданские;

- военные;

- иные.

Лица, занимающие государственные должности в РФ или в субъектах РФ не являются государственными служащими и на них не распространяются обязанности и ограничения, установленные законом для государственных служащих.

Государственный служащий – лицо, занимающее должность государственной службы (военной, гражданской, иной).

Гражданская государственная служба **–** профессиональная деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий:

1. федеральных государственных органов;

2. органов государственной власти субъектов РФ;

3. лиц, замещающих государственные должности в РФ;

4. лиц, замещающих государственные должности в субъектах РФ.

**Принципы государственной гражданской службы:**

1. приоритет прав человека;

2. единство правовых и организационных основ гражданской службы;

3. равный доступ граждан РФ, владеющих государственным языком;

4. профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5. стабильность;

6. доступность информации о гражданской службе, взаимодействие с общественными объединениями, гражданами;

7. защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;

8. приоритет общепризнанных норм международного права;

9. взаимосвязь гражданской службы и государственной службы и др. видов (военной и правоохранительной);

10. взаимосвязь государственной и муниципальной службы.

**Виды должностей государственных гражданских служащих:**

I. По категориям:

1) руководители;

2) помощники, советники – должности для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям органов, замещаемым должности на определенный срок, ограниченный сроками полномочий вышеуказанных лиц;

3) специалисты – должности для профессионального обеспечения исполнения государственными органами задач и функций государственного органа без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты – должности для организационного, информационного, финансово-экономического, хозяйственного и др. обеспечения деятельности государственного органа без ограничения срока полномочий;

II. По группам:

1) высшие;

2) главные;

3) ведущие;

4) старшие;

5) младшие.

III. По классным чинам:

Высшая группа:

1) действительный государственный советник РФ 1, 2, и 3 класса;

Главная группа:

2) государственный советник РФ 1, 2, 3 класса;

Ведущая группа:

3) советник государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса;

Старшая группа:

4) референт государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса;

Младшая группа:

5) секретарь государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса.

**Понятие государственного гражданского служащего.**

Государственный гражданский служащий **–** гражданин РФ, осуществляющий профессиональную служебную деятельность, занимающий должность государственной службы и получающий денежное вознаграждение за счет средств соответствующего бюджета (федерального или регионального).

Правовой статус гражданского служащего включает:

1) права;

2) обязанности;

3) ограничения;

4) запреты;

5) требования;

6) гарантии;

7) поощрения;

8) ответственность.

Права гражданских служащих:

1. право на обеспечение надлежащих условий;

2. ознакомление с документами, определяющими права и обязанности по должности;

3. право на отдых;

4. получение информации и материалов, необходимых для исполнения обязанностей;

5. доступ в другие структуры (государственные, муниципальные органы, общественные объединения);

6. право на ознакомление с отзывами о своей профессиональной деятельности;

7. право на защиту сведений о себе;

8. право на должностной рост на конкурсной основе;

9. на членство в профсоюзе;

10. на государственную защиту жизни и здоровья (себя и членов семьи);

11. на медицинское страхование, пенсионное обеспечения и др.

Обязанности государственных служащих:

1. соблюдать законодательство;

2. исполнять поручения вышестоящих руководителей;

3. соблюдать права человека;

4. поддерживать уровень квалификации, необходимый для выполнения обязанностей;

5. не разглашать сведения, составляющие охраняемую законом тайну;

6. беречь государственное имущество;

7. представлять сведения о доходах;

8. сообщать о выходе из гражданства, приобретении гражданство другого государства;

9. сообщать руководителю о личной заинтересованности при исполнении обязанностей и др.

Ограничения:

Гражданский служащий не может находиться на службе в следующих случаях:

1. в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным;

2. осуждение к наказанию, исключающему исполнение обязанностей, а также при наличии неснятой судимости;

3. наличие заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей;

4. наличие близкого родства или свойства, если служба связана с подчиненностью и подконтрольностью;

5. выхода из гражданства России, наличия или приобретения гражданства др. государства.

Запреты:

1. участвовать на платной основе в деятельности управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено законом;

2. замещать должность в случае избрания или назначения на государственную должность;

3. избрание в орган местного самоуправления;

4. избрание на выборную должность на платной основе в профсоюз;

5. заниматься предпринимательской деятельностью;

6. приобретать ценные бумаги;

7. получать вознаграждение, связанное с исполнением обязанностей. Подарки, полученные в связи с протокольными, официальными мероприятиями, передаются в государственную собственность – федеральную или собственность субъекта РФ);

8. выезжать за границу в командировки за счет третьих лиц, физических или юридических;

9. разглашать сведения конфиденциального характера;

10. допускать публичные высказывания в отношении деятельности государственных органов;

11. принимать награды иностранных государств без разрешения представителя нанимателя;

12. использовать должностное положение для предвыборной агитации;

13. использовать служебное положение в интересах политических партий, общественных объединений;

14. создавать в органах структуры политических партий и религиозных общественных объединений.

Требования, предъявляемые к государственным служащим:

Требования – своеобразный «моральный кодекс» государственного служащего:

1. исполнять обязанности на высоком профессиональном уровне;

2. исходить из того, что признание прав человека составляет смысл его деятельности;

3. осуществлять деятельность в рамках законодательства;

4. не оказывать предпочтения общественным объединениям (религиозным, политическим);

5. не совершать действий, связанных с влиянием личных интересов;

6. соблюдать нейтральность – политическую, религиозную и др.;

7. не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

8. не допускать конфликта интересов и др.

Гарантии государственных служащих.

Гарантии государственных служащих бывают:

1. основные:

- равные условия оплаты труда;

- получение денежного содержания своевременно, в полном объеме;

- условия прохождения службы;

- отдых;

- медицинское страхование;

- социальное страхование;

- пенсионное обеспечение

- возмещение расходов, связанных с командировками, а также с переездом в др. местность и др.

2. дополнительные:

- право на переподготовку, различные виды обучения с сохранением зарплаты, денежного содержания;

- транспорт (возмещение возможных расходов по службе);

- замещение др. должности при реорганизации государственного органа;

- право на единовременную субсидию на приобретение жилой площади.

**Поступление на государственную гражданскую службу.**

На государственную гражданскую службу вправе поступить гражданин РФ не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, соответствующий квалификационным требованиям. Предельный возраст государственной службы 65 лет.

Поступление на службу осуществляется:

1. по конкурсу;

2. по акту о назначении на должность:

- при назначении руководителей и помощников на срочном служебном контракте;

- при назначении на должность Правительством или Президентом;

- при переводе на другую должность;

- для младших государственных должностей.

**Аттестация в системе государственной гражданской службы.**

Аттестация гражданских служащих проводится в целях определения их соответствия занимаемой должности.

Срок аттестации – проводится 1 раз в 3 года.

Не подлежат аттестации руководители, помощники на срочном контракте.

Установлена возможность внеочередной аттестации, которая проводится при:

- сокращении должностей;

- изменении условий оплаты труда;

- по соглашению сторон.

Результаты аттестации:

- соответствует должности;

- соответствует и рекомендуется включению в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности;

- соответствует при условии прохождения переподготовки;

- не соответствует занимаемой должности.

Квалификационный экзамен проводится для обеспечивающих специалистов без срока службы при решении вопроса о присвоении очередного классного чина по мере необходимости, но не чаще 1 раза в год и не реже 1 раза в 3 года.

Ранее срока внеочередной экзамен может проводиться по инициативе гражданского служащего.

Гражданский служащий заключает с представителем нанимателя служебный контракт, который может быть срочный и бессрочный.

При назначении на должность гражданскому служащему может быть установлено испытание (от 3 месяцев до 1 года) в целях проверки его соответствия квалификационным требованиям.

Испытание не устанавливается руководителям, помощникам

- на срочном контракте;

- в порядке перевода;

- для граждан, окончивших обучение и впервые поступающим на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством потом прохождения гражданской службы.

**Основания прекращения государственной гражданской службы.**

1) по личной инициативе;

2) по соглашению сторон;

3) по инициативе представителя нанимателя:

1. несоответствие занимаемой должности;

2. по состоянию здоровья;

3. вследствие недостаточной квалификации по результатам аттестации;

4. однократное грубое нарушение обязанностей;

5. прогул (отсутствие на рабочем месте более 4 часов подряд);

6. появление на службе в состоянии опьянения;

7. разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну;

8. совершение хищения по службе;

9. принятие руководителем необоснованного решения, повлекшего причинение ущерба имуществу государственного органа;

10. нарушение руководителем своих обязанностей, повлекшее причинение вреда государственному органу или нарушение законодательства;

11. предоставление подложных документов или заведомо ложных документов.

При достижении гражданским служащим 60-летнего возраста с ним заключается по соглашению сторон срочный контракт на срок от 1 года до 5 лет.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Государственная служба в России: понятие, правовые основы. Виды государственной службы. Принципы государственной службы.
2. Должности государственной службы и их правовая характеристика.
3. Понятие государственного гражданского служащего.
4. Основные права и обязанности государственных гражданских служащих.
5. Ограничения и запреты государственных гражданских служащих.
6. Ответственность и поощрения государственных гражданских служащих.
7. Поступление на государственную гражданскую службу.
8. Конкурс и аттестация в системе государственной гражданской службы.
9. Особенности служебного контракта и должностного регламента.
10. Основания прекращения государственной гражданской службы.

**Тема 6. Функции государственного управления**

Функции государства – это основные направления деятельности государства. Функции государственного управления осуществляют органы государственного управления. Функции государственного управления являются составной и важной частью функций государства.

Классификация функций:

по объему: общеправовые, межотраслевые, специальные;

по целям: правотворческие и правоприменительные;

по содержанию: регулятивные, охранительные и воспитательные;

по значению: основные и вспомогательные;

по стадиям: предварительные, учредительные, последующие.

В систему функций государственного управления входят регулятивная, охранительная и воспитательная функции, которые в свою очередь делятся на различные межотраслевые и специальные.

**Общеправовая регулятивная функция** в государственном управлении – это функция, направленная на упорядочение общественных отношений в сфере государственного управления.

Она делится на две межотраслевых функции: правотворческую и правонаделительную.

Правотворческая функция государственного управления – это функция, направленная на принятие нормативных актов и других общеобязательных правил подзаконного характера.

Эта функция делится на несколько специальных функций по субъекту нормотворчества:

- функция по принятию нормативных актов Президентом РФ (Указы);

- функция по принятию нормативных актов Правительством РФ (Постановления);

- функция по принятию нормативных актов федеральными министерствами, ведомствами (инструкции, приказы);

- функция по принятию нормативных актов региональными органами исполнительной власти;

- функция по принятию нормативных актов иными представителями государственного управления.

Правонаделительная функция направлена на реализацию гражданами и организациями своих прав и обязанностей в сфере государственного управления. Специальными видами правонаделительной функции являются:

- разрешительная функция, связанная с разрешением от имени государства на определенные виды деятельности (лицензирование, приватизация, право обращения с источниками повышенной опасности и т.п.);

- регистрационная функция, связанная с государственной регистрацией значимых юридических фактов (регистрация актов гражданского состояния, регистрация по месту жительства, регистрация интеллектуальной собственности, сделки с недвижимостью и т.п.)

- поощрительная функция, связанная с применением мер поощрения в государственном управлении (государственные награды Президента, Правительства, министерств и ведомств, региональных органов исполнительной власти; а также поощрения в системе государственной службы;

- должностная функция, связанная с различными кадровыми решениями в системе госслужбы;

- функция по разрешению заявлений граждан и организаций, связанных с реализацией их прав в государственном управлении.

**Общеправовая охранительная функция** в государственном управлении направлена на защиту общественных отношений. Она делится на две межотраслевых функции: наблюдательную и юрисдикционную.

Наблюдательная функция – это функция, направленная на проведение проверок в сфере государственного управления. Она делится на две специальные функции:

- функция по осуществлению государственного контроля (проверка подчиненных по различным вопросам с сфере государственно й службы);

- функция по осуществлению административного надзора (проверка неподчиненных по одному вопросу, например, пожарный надзор).

Юрисдикционная функция в государственном управлении – это функция по разрешению дел о правонарушениях и спорах в государственном управлении. Она включает в себя следующие специальные функции:

- функция по разрешению дел об административных правонарушениях;

- функция по разрешению дел о дисциплинарных проступках госслужащих;

- функция по разрешению дел о материальной ответственности военнослужащих;

- функция по разрешению жалоб граждан и организаций.

**Воспитательная функция** направлена на формирование должного поведения в государственном управлении. Воспитательная функция может быть направлена на формирование правомерного поведения (соблюдение правил) или правильного поведения (изменение правомерного поведения, но неодобряемого государством). В воспитательной функции может использоваться как позитивное, так и негативное воздействие).

**Стадии реализации функций государственного управления:**

* + - 1. Принятие дела к рассмотрению;
      2. Рассмотрение дела.
      3. Принятие решения по делу.
      4. Исполнение решения.
      5. Проверка исполнения.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие функций государственного управления, их особенности и место в системе функций государства.
2. Классификация функций государства.
3. Общеправовые, межотраслевые и специальные функции.
4. Регулятивная функция в государственном управлении.
5. Охранительная функция в государственном управлении.
6. Воспитательная функция в государственном управлении.
7. Стадии реализации функций государственного управления

**Тема 7. Формы государственного управления**

**Понятие и классификация форм государственного управления.**

Форма государственного управления– этопрактическое выражение государственного управления в конкретных действиях его субъектов, т.е. органов государственного управления.

Формы государственного управления делятся на две большие группы:

1) правовые формыгосударственного управления. Правовые формы влекут юридические последствия, т.е. связаны с юридическим результатом. С использованием таких форм возникают, изменяются или отменяются нормы права; возникают, изменяются или прекращаются правовые отношения в сфере государственного управления.

Виды правовых форм:

* установление норм права – принятие органом государственного управления общеобязательных правил поведения;
* применение норм права – разрешение уполномоченным органом конкретного дела в сфере государственного управления.

**2)** неправовые формыгосударственного управления**.** Они не влекут юридических последствий, но довольно широко используются в сфере государственного управления.

Виды неправовых норм:

* осуществление организационных действий – это действия, направленные на повышение эффективности государственного управления, но не влекущие правовых последствий. К ним относятся контрольные проверки, координация деятельности, инструктирующее воздействие, агитация;
* материально-технические операции – действия, связанные с техническим обслуживанием государственного управления: делопроизводство, отчетные, справочно-фиксирующие, информационно-технические операции.

Правовые и неправовые формы взаимодействуют между собой:

1) неправовые формы могут предшествовать правовым (например, проведена контрольная проверка, по результатам которой издан правовой акт);

2) неправовые формы могут следовать за правовыми (например, издается акт, который требует проведения соответствующей проверки);

3) неправовые формы могут создавать условия для совершения правовых действия (например, совещание, по результатам которого издается правовой акт).

**Понятие и признаки актов государственного управления.**

Правовые формы государственного управления выражаются в издании актовгосударственного управления **(**акты управления, административно-правовые акты).

Акты государственного управления – это форма установления и применения норм права в государственном управлении.

Признаки актов государственного управления:

* 1. акт управления имеет подзаконный характер;
  2. акт управления является односторонним выражением государственной воли;
  3. акт управления издается от имени государства;
  4. акт управления обязателен для тех, кому адресован;
  5. акт управления может являться юридическим фактом, на основании которого возникают, изменяются или прекращаются правовые отношения в сфере государственного управления.

Акты управления издаются в основном, в *письменной* форме. Для подавляющего большинства актов письменная форма является обязательной.

Также, акты могут издаваться в *устной* форме. Устная форма акта управления возможна в органах государственного управления, где такая форма правового акта установлена законом во внутренних служебных отношениях (в вооруженных силах, МВД, ФСБ и других органах милитаризованной службы).

Кроме того, акты управления могут быть изданы в *конклюдентной* форме — это акты, выраженные в знаках, сигналах (например, сигнал светофора, регулировщика, знак дорожного движения).

**Классификация правовых актов управления**

Установление норм права выражается в издании нормативных и особых актов.

1. нормативные акты – форма установления общих правил в сфере государственного управления, которые принимаются на неопределенный срок.

Признаки нормативных актов:

1. направленность индивидуально-неопределенным субъектам;

2. возможность неоднократного применения;

3. длительность действия;

4. регулирование возможных отношений.

Виды нормативных актов:

- общие (адресованы всем субъектам);

- специальные (адресованы определенной группе субъектов).

2) особые акты – форма установления временных правил в сфере государственного управления.

Признаки особых актов:

1.направленность индивидуально-неопределенным субъектам;

2. направленность конкретной ситуации;

3. кратковременность действия и однократность применения;

4. регулирование будущих отношений.

(Например, Постановление Правительства о переносе выходных дней).

Виды особых актов:

- регулятивные (содержат временные права и обязанности);

- запретительные (содержат временные запреты).

Применение норм права выражается в принятии индивидуальных актов и осуществлении юридически-значимых действий.

3) индивидуальные акты – форма разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления.

Признаки индивидуальных актов:

1. направленность конкретному субъекту;

2. однократность применения;

3. регулирование возникших отношений.

Виды индивидуальных актов:

- оперативно-исполнительные – акты, которые не связаны с нарушением норм права (например, лицензии, приватизация);

- правоохранительные – акты, которые издаются по поводу нарушения норм права или связаны с восстановлением нарушенного права.

4) юридически-значимые действия – форма применения права, осуществляемая специально уполномоченным органом в отношении неподчиненных субъектов с целью охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Признаки юридически-значимых действий:

1. применяются специально уполномоченным органом;

2. применяются во внешних отношениях;

3. применяются к конкретным субъектам;

4. чаще носят принудительный характер;

5. акт в установленной форме не составляется.

Виды юридически-значимых действий:

- индивидуальные – осуществляемые в отношении индивидуальных субъектов (проверка документов сотрудником милиции);

- коллективные - осуществляемые в отношении коллективных субъектов (проверка предприятия пожарным инспектором).

**Требования, предъявляемые к актам государственного управления.**

I. Общие требования законности:

1. акт должен издаваться полномочным органом в пределах его компетенции;

2. акт должен издаваться в интересах граждан и государства;

3. акт должен издаваться в соответствии с законом;

4. акт должен издаваться в форме и порядке, установленными законом.

II. Специальные требования, предъявляемые к определенной группе актов:

1. срок издания (например, решения по жалобе);

2. акт издается при согласовании с другим органом;

3. акт издается с последующим утверждением вышестоящим органом;

4. акт издается при наличии разрешения другого органа.

III. Организационно-технические требования:

1. определяются исполнители, сроки, задачи;

2. учитывается необходимость и целесообразность самого акта;

3. проверка соответствия законодательству;

4. согласование с другими заинтересованными органами.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие и классификация форм государственного управления. Правовые и неправовые формы государственного управления.
2. Понятие и признаки актов государственного управления (административно-правовых актов).
3. Классификация административно-правовых актов.
4. Требования, предъявляемые к административно-правовым актам.

**Тема 8. Методы государственного управления.**

**Понятие и виды методов государственного управления.**

**Метод** государственного управления – совокупность приемов, способов достижения намеченного результата в сфере государственного управления.

В государственном управлении используются универсальные методы: убеждение, поощрение, принуждение, регулирование.

**Убеждение в государственном управлении.**

Убеждение в государственном управлении – это способ воздействия, направляющий сознание и поведение людей на добровольное подчинение правовым требованиям.

**Признаки убеждения:**

1) используется в отношении всех граждан;

2) используется постоянно, систематически;

3) фактическое основание применения отсутствует;

4) целью убеждения является правомерное или правильное с точки зрения государства поведение;

5) обеспечивает добровольное подчинение правилам;

6) средствами убеждения являются реклама, инструктажи, агитация, обучение и др.

**Виды убеждения:**

по целям:

- направленное на формирование правомерного поведения;

- направленное на формирование правильного поведения;

- направленное на формирование полезного для государства поведения.

по времени воздействия:

- постоянное;

- периодическое;

- разовое.

по характеру воздействия:

- позитивное (воздействие на положительные эмоции);

- негативное (воздействие на отрицательные эмоции).

**Поощрение в государственном управлении.**

Данный метод основан на стимулировании. Стимул – это средство воздействия на деятельность людей, активизирующее их возможности.

Основным стимулом является поощрение.

Поощрение – способ воздействия через интерес, направляющий сознание и поведение людей на совершение полезных с точки зрения государства дел.

Принципы поощрения:

1. обоснованность;

2. оперативность;

3. гласность;

4. разнообразие мер.

Признаки поощрения:

1) фактическим основанием применения поощрения является заслуга, т.е. действие, которое положительно оценивается субъектом власти;

2) поощрение связано с оценкой уже совершенных действий;

3) поощрение применяется к конкретным субъектам или конкретной ситуации.

Виды поощрений:

I. в зависимости от нормативной основы:

1) формальное – урегулировано правовыми актами (присвоение государственной награды);

2) неформальное – не урегулировано правовыми актами (публичная похвала).

II. в зависимости от субъектов:

1) поощрение, направленное индивидуальным субъектам (гражданам, государственным служащим);

2) поощрение, направленное коллективным субъектам (предприятиям, органам государственного управления).

III. в зависимости от оснований:

1) абсолютное – обусловлено изначально положительным действием (задержание преступника, спасение утопающего);

2) относительное – некоторые смягчающие обстоятельства, установленные законом (например, по Кодексу РФ об административных правонарушениях, добровольное сообщение о совершенном правонарушении смягчает наказание).

IV. по содержанию:

1) моральное (например, благодарность, грамота, доска почета);

2) материальное (например, денежная премия, ценный подарок);

3) статусное - изменяющее правовой статус поощряемого субъекта (например, внеочередное в порядке поощрения повышение в звании).

**Принуждение в государственном управлении.**

Принуждение в сфере государственного управления – один из видов государственного принуждения наряду с уголовным, гражданско-правовым, конституционно-правовым. Принуждение состоит в психологическом, физическом, материальном воздействии на сознание и поведение людей.

Принуждение в государственном управлении **–** средства обеспечения служебной дисциплины и правопорядка.

Признаки принуждения:

1) применяется исключительно на основании закона;

2) применяется на основе индивидуальных, особых актов или юридически значимых действий;

3) применяется специально уполномоченными представителями власти или судьями.

4) состоит в применении мер предупреждения, мер пресечения, восстановительных мер и мер наказания.

Принуждение в сфере государственного управления включает в себя:

1. дисциплинарное принуждение;

2. административное принуждение.

**Дисциплинарное принуждение в государственном управлении** – это применение мер дисциплинарного и материального воздействия представителем дисциплинарной власти к государственным служащим с целью обеспечения служебной дисциплины.

Представитель дисциплинарной власти – должностное лицо, которое вправе назначать меры дисциплинарного взыскания.

К мерам дисциплинарного предупреждения относятся аттестация и внеочередная аттестация в связи с сокращением штата госслужащих.

К мерам дисциплинарного пресечения можно отнести временное отстранение от исполнения обязанностей госслужащего в связи с дисциплинарным проступком.

Дисциплинарно-восстановительные меры – это материальная ответственность госслужащих.

Перечень дисциплинарных взысканий зависит от вида государственной службы.

В государственной гражданской службе установлены: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение.

В иной службе (на примере органов внутренних дел) установлены: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, увольнение из органов внутренних дел.

В военной службе система дисциплинарных взысканий зависит от статуса военнослужащего, состоящего из вида службы (по призыву или по контракту) и воинского звания.

**Административное принужде­ние –** это применение мер административного воздействия представителем административной власти (в некоторых случаях – судьями) к неподчиненным по службе субъектам в целях охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Представитель административной власти – это уполномоченное лицо, которое вправе на основании закона применять меры административного принуждения.

1. Меры административного предупреждения **–** способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной, государственной безопасности.

Основание применения мер:

1) предположение о намерении лица совершить правонарушение;

2) угроза безопасности;

3) необходимость контроля в силу значимости общественных отношений.

Основной признак этих мер – профилактический характер.

К мерам административного предупреждения относятся:

1) проверка документов;

2) задержание с целью установления личности;

3) досмотр вещей (например, в аэропорту);

4) таможенный досмотр;

5) контрольные надзорные проверки (например, их могут осуществлять пожарные, налоговые инспекторы);

6) временный запрет движения транспорта (например, в случае аварии);

7) запрет движения транспорта (например, во время проведения массовых мероприятий);

9) санитарный досмотр грузов;

10) техосмотр транспортного средства;

11) введение карантина и др.

Некоторые из этих мер (карантин, запрет движения транспорта) могут применяться к неограниченному кругу субъектов.

2. Меры административного пресечения – способы и средства, направленные на прекращение противоправного деяния.

Основания применения – противоправное деяние.

Основной признак: меры пресечения прекращают начатое противоправное деяние.

К мерам административного пресечения относятся:

1) требование прекратить противоправные действия;

2) задержание нарушителя с целью составления протокола;

3) изъятие вещей и документов;

4) отстранение от управления транспортным средством;

5) запрет эксплуатации транспорта;

6) отзыв лицензии;

7) наложение ареста на банковские счета

8) применение оружия, спецсредств (наручники, дубинки, газ), непосредственное физическое воздействие и др.

3. Административно-восстановительные меры — это меры, направленные на принудительный возврат к правомерному существующему положению вещей:

1) снос самовольно возведенных строений;

2) выселение из самовольно занятых помещений;

3) возмещение имущественного вреда, причиненного административным правонарушением.

Данные меры применяются по решению судьи.

4. Меры административного наказания – это меры государственного воздействия, применяемые к физическим и юридическим лицам при совершении ими административных правонарушений.

Основание применения – совершение административного правонарушения.

Мерами административного наказания являются:

1) предупреждение;

2) административный штраф:

3) конфискация предмета или орудия правонарушения. Назначается судьей;

4) лишение специального права (права управления транспортным средством и права охоты; права ношения и хранения оружия). Назначается судьей;

5) административный арест. Назначается судьей,

6) административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.

7) дисквалификация. Назначается судьей.

8) административное приостановление деятельности.

9) обязательные работы. Назначается судьей.

10) административный запрет на посещение официальных спортивных мероприятий в дни их проведения. Назначается судьей.

**Регулирование в государственном управлении**

Регулирование в государственном управлении – это способы осуществления оперативных управленческих функций в сфере государственного управления.

Признаки регулирования:

1) используется при решении повседневных управленческих задач;

2) может быть правовым и неправовым;

3) объектом воздействия могут быть документы;

5) используется на всех стадиях управленческого процесса.

Стадии управленческого процесса:

* + - 1. Принятие дела к рассмотрению;
      2. Рассмотрение дела.
      3. Принятие решения по делу.
      4. Исполнение решения.
      5. Контроль за исполнением.

Виды регулирования:

по содержанию:

1. общее регулирование (связано с принятием общих правил поведения в сфере государственного управления);

2. конкретное регулирование (связано с разрешением конкретных дел в сфере государственного управления);

по правовым последствиям:

1. правовое (присутствует юридический результат);
2. организационное (не влечет юридических последствий.

по стадиям:

* + 1. предварительное,
    2. учредительное;
    3. последующее.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие и виды методов государственного управления.
2. Виды методов государственного управления.
3. Убеждение как метод государственного управления.
4. Поощрение в системе государственного управления.
5. Понятие принуждения в сфере государственного управления, его виды
6. Дисциплинарное и материальное принуждение в государственном управлении.
7. Понятие, признаки и виды административного принужде­ния в России.
8. Регулирование как метод государственного управления.

**Тема 9. Законность и дисциплина в государственном управлении**

**Понятие законности в государственном управлении.**

Законность – режим должностного функционирования системы государственного управления, состоящий в точном и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами управленческих отношений действующих нормативных актов.

Основные черты законности:

1) является принципом организации деятельности субъектов и объектов государственного управления;

2) выступает обязательным требованием к деятельности субъекта государственного управления;

3) является методом осуществления властных полномочий субъектов управленческой деятельности;

4) основан на действующем законодательстве.

Принципы реализации законности:

1) верховенство закона – это требование соблюдать иерархию нормативно-правовых актов;

2) равенство перед законом;

3) принцип единства законности – единообразное понимание и толкование норм права;

4) всеобщность и непререкаемость законности, т.е. никто не исключен из сферы воздействия законности;

5) гарантированность прав и свобод личности;

6) неотвратимость ответственности за нарушение законности;

7) недопустимость противопоставления законности и целесообразности, т.е. субъектам государственного управления предоставляется право выбрать наиболее целесообразный вариант (поведения) в пределах, определенных правовыми нормами.

Гарантии законности –это совокупность объективных и субъективных факторов, а также специальных юридических средств, с помощью которых обеспечивается законность в сфере государственного управления.

Группы гарантий:

1) общие условия обеспечения законности (общие гарантии) – это совокупность экономических, политических, социальных и идеологических условий функционирования системы государственного управления.

Экономические условия:

- базисные экономические отношения;

- свобода предпринимательства;

- защита форм собственности и вообще наличие различных видов собственности, права собственности.

Политические условия:

- разделение властей;

- федерализм;

- народовластие;

- степень участия населения в государственном управлении и др.

Социальные условия:

- Конституционное закрепление России как социального государства;

- приоритет прав человека и их защита, закрепление основных прав и свобод граждан в Конституции.

Идеологические условия: правовая культура, правосознание в обществе.

2) специальные средства обеспечения законности – это совокупность юридических и организационных средств, с помощью которых обеспечивается режим законности в сфере государственного управления.

Юридические средства:

- нормативное регулирование наиболее значимых отношений в сфере государственного управления;

- совершенствование действующего законодательства с учетом динамики управленческих отношений;

- средства предупреждения правонарушений в сфере государственного управления;

- средства пресечения правонарушений в сфере государственного управления;

- меры восстановления нарушенного права в сфере государственного управления;

- юридическая ответственность в сфере государственного управления (административная, дисциплинарная, материальная).

Организационные средства:

- контроль за деятельность субъектов государственного управления;

- надзор за деятельность субъектов государственного управления;

- обучение и подготовка субъектов государственного управления.

**Способы обеспечения законности в государственном управлении.**

Обеспечение законности в государственном управлении – это деятельность специально уполномоченных субъектов, а также граждан и их объединений по:

1. недопущению в деятельности органов государственного управления нарушения требований, закрепленных в законодательстве;

2. своевременному и полному предупреждению правонарушений, а также причин и условий, их порождающих;

3. привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности.

Способы обеспечения законности – это совокупность юридических, организационных приемов и форм деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, граждан, общественных объединений по поддержанию и укреплению законности в сфере государственного управления.

Выделяют следующие группы способов:

1) государственный контроль – осуществляется Президентом РФ, органами законодательной и исполнительной власти;

2) государственный надзор, разделяемый на:

- административный надзор – осуществляется субъектами исполнительной власти;

- прокурорский надзор – осуществляется органами прокуратуры;

3) судебный контроль – осуществляется судебными органами;

4) общественный контроль – контроль со стороны общества за деятельностью субъектов государственного управления.

**Контроль и надзор в государственном управлении**

**I. Государственный контроль** – это деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров.

Сущность государственного контроля:

1) это деятельность специально уполномоченных органов в пределах установленной компетенции;

2) подконтрольный объект находится в состоянии определенной подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;

3) оценка деятельности подконтрольного объекта производится как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности;

4) подконтрольный объект предоставляет субъекту управления полную информацию о своей деятельности;

5) при обнаружении отклонений субъект управления применяет меры дисциплинарного или материального воздействия.

Виды государственного контроля:

I. в зависимости от объема:

1. общий – охватывает все направления деятельности подконтрольного субъекта (по различным вопросам);

2. специальный – осуществляется по конкретному направлению (например, финансовый контроль);

II. в зависимости от направленности:

1. внешний – осуществляется в отношении объектов, не входящих в систему государственного управления;

2. внутренний – осуществляется в рамках системы государственного управления.

III. в зависимости от субъекта контрольной деятельности:

1. контроль Президента РФ;

2. контроль со стороны законодательных органов;

3. контроль со стороны органов исполнительной власти.

IV. в зависимости от стадий контрольной деятельности:

1. предварительный;

2. текущий;

3. последующий.

V. в зависимости от временного режима:

1. систематический (постоянный);

2. периодический (временный).

Рассмотрим подробнее отдельные виды государственного контроля.

**Контрольные полномочия Президента Российской Федерации.**

1. назначает с согласия Государственной Думы председателя Правительства;

2. принимает решение об отставке Правительства;

3. назначает федеральных министров по предложению председателя Правительства (и освобождает от должности);

4. вправе отменять акты Правительства;

5. вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации;

6. осуществляет другие контрольные полномочия как верховный главнокомандующий, председатель Совета Безопасности и т.д.

7. опосредованный президентский контроль осуществляется:

- Администрацией Президента;

- главным контрольным управлением Президента;

- полномочными представителями Президента в федеральных округах.

**Контроль органов законодательной (представительной) власти.**

Субъекты, его осуществляющие:

- Совет Федерации Федерального Собрания;

- Государственная Дума Федерального Собрания;

- Счетная Палата РФ;

- органы законодательной власти субъектов РФ.

Совет Федерации:

1. утверждает Указ Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения;

2. решает вопрос об использовании Российских вооруженных сил за пределами РФ;

3. принимает решение об отрешении Президента от должности и др. полномочия.

Государственная Дума:

1. дает согласие Президенту на назначение председателя Правительства РФ;

2. решает вопрос о доверии Правительству;

3. объявляет амнистию;

4. назначает и освобождает от должности уполномоченного по правам человека;

5. выдвигает обвинения против Президента;

6. выражает недоверие Правительству.

Счетная Палата:

1. осуществляет контроль за использование федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;

2. определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и федеральной собственности;

3. финансовая экспертиза проектов федеральных законов и др. нормативных актов;

4. контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета в ЦБ РФ и др. финансовые учреждения.

**Контроль органов исполнительной власти**

Контроль органов исполнительной власти бывает:

- общий;

- внутриведомственный (отраслевой).

- надведомственный (межотраслевой);

Общий контроль:

1. контроль за соблюдением нормативных актов по всем сферам;

2. объединение подконтрольных органов по направлениям деятельности;

3. заслушивание отчетов подконтрольных объектов о результатах и состоянии их деятельности.

Органы общего контроля:

- Правительство РФ;

- органы исполнительной власти субъектов РФ общей компетенции.

Внутриведомственный контроль:

1. осуществляется органами отраслевой и межотраслевой компетенции;

2. проверка осуществляется по вопросам внутриведомственного характера;

3. между субъектом и объектом контроля существует организационная подчиненность.

Надведомственный контроль:

1. осуществляется в целях обеспечения единообразного решения комплексных задач, относящихся к ряду отраслей управления;

2. осуществляется органами межотраслевой компетенции;

3. между субъектом и объектом контроля отсутствует непосредственная подчиненность.

**II. Государственный надзор –** это функция специально уполномоченных органов и лиц по систематическому наблюдению за соблюдением законов и др. нормативных актов, осуществляемая по специальным вопросам в отношении неподчиненных им физических и юридических лиц.

Виды государственного надзора:

1) административный;

2) прокурорский.

**Административный надзор –** это вид деятельности специально уполномоченных органов по контролю за соблюдением правил физическими и юридическими лицами по определенным строго установленным вопросам.

Признаки:

1) осуществляется специально уполномоченными органами, созданными для выполнения функции надзора;

2) деятельность по надзору осуществляется постоянно;

3) между субъектом и объектом надзора отсутствует подчинение;

4) неограниченный круг поднадзорных объектов;

5) при нарушении применяются меры административной ответственности;

6) оценка поднадзорного объекта производится только с точки зрения законности.

Методы административного надзора:

1. постоянное наблюдение;

2. периодические проверки;

3. анализ документов;

4. изучение информации о нарушениях законности в установленной сфере.

Полномочия органов административного надзора:

1. получение информации;

2. применение мер административного предупреждения;

3. применением мер административного пресечения;

4. применением мер административной ответственности;

5. регистрация и учет;

6. выдача лицензий, разрешений.

Соотношения государственного контроля и административного надзора:

1) органы контроля обладают более широкими полномочиями, чем органы надзора;

2) объектом контроля является законность и целесообразность, а объектом надзора – только законность;

3) при контроле применяется дисциплинарная и материальная отве6тственность, при надзоре – административная;

4) при контроле субъект и объект находятся в определенной подчиненности, при надзоре подчиненность исключается;

5) контроль осуществляется в отношении конкретных субъектов, надзор распространяется на неопределенный круг субъектов.

**Прокурорский надзор –** это деятельность органов, должностных лиц прокуратуры по надзору за исполнением федеральными министерствами и др. ведомствами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного исполнения, органами контроля законов и соответствием издаваемых ими актов законам.

Направления деятельности прокуратуры – надзор за:

1) исполнением законов субъектами государственного управления и соответствием издаваемых ими актов законам;

2) соблюдением прав и свобод граждан субъектами государственного управления;

3) исполнением законов администрацией органов и учреждений, применяющих меры принудительного характера:

- исполнение наказаний, связанное с лишением свободы;

- содержание задержанных, заключенных под стражу.

Формы реагирования прокурора:

1) протест - приносится прокурором на противоречащий закону акт в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо в суд. Срок подачи протеста – 10 дней с момента обнаружения нарушений; срок рассмотрения протеста – 10 дней.

2) представление об устранении нарушений закона - вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить нарушение. Срок рассмотрения представления – 30 дней.

3) постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

4) предостережение о недопустимости нарушения закона - направляется в случае, если прокурору стало известно о готовящихся нарушениях.

**III. Судебный контроль** – это деятельность органов судебной власти, состоящая в правовой оценке действий и решений органов государственного управления, местного самоуправления по защите прав граждан и иных субъектов и привлечению виновных к ответственности.

Субъекты судебного контроля:

1. федеральные суды (Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший арбитражный, военные, областные, районные суды);

2. суды субъектов РФ (мировые судьи, конституционные или уставные суды субъектов Федерации);

Судебный контроль в сфере государственного управления может быть:

- прямой – при нем непосредственно оценивается решение, действие субъекта государственного управления;

- косвенный – осуществляется при рассмотрении любого дела (уголовного, гражданского, трудового спора).

**Контрольные полномочия судебных органов в сфере государственного управления.**

Судебный контроль осуществляется при:

- рассмотрении жалоб на действия и решения субъектов государственного управления, нарушающих права и свободы граждан;

- рассмотрении дел об административных правонарушениях, законность вынесенного решения;

- проверке качества расследования;

- рассмотрении протестов на постановления по делам об административных правонарушениях;

- рассмотрении дел, возникающих из гражданско-правовых отношений;

- рассмотрении уголовных дел (например, должностных преступлений);

- рассмотрении служебных споров (между государственными служащими).

**IV. Общественный контроль.**

Общественный контроль – это одна из форм демократии, состоящая в реализации прав граждан и общественных объединений, их права участвовать в управлении делами государства.

Граждане и общественные объединения наблюдают за действиями органов управления (государственных и местных) и вправе реагировать на обнаруженные нарушения законности.

Признаки общественного контроля:

1. осуществляется гражданами и их объединениями (религиозные объединения, политические партии);

2. объектом контроля является деятельность субъектов государственного управления;

3. они не имеют властных полномочий (в отличие от предыдущих форм контроля и надзора);

4. применяются меры общественного воздействия (например, сообщение о нарушениях в СМИ);

5. имеет профилактическую направленность;

6. осуществляется с целью восстановления нарушенного права;

7. осуществляется во взаимодействии с другими способами обеспечения законности в сфере государственного управления.

**Право граждан на обжалование незаконных действий субъектов государственного управления.**

Основным средством реагирования граждан на деятельность субъектов государственного управления является право на обращение.

Виды обращений:

I. по субъекту:

1. индивидуальные;

2. коллективные;

II. по содержанию:

1. предложение – обращение, которое не влечет юридических последствий;

2. заявление – обращение, связанное с требованием права личного характера, а также сообщение о нарушениях, лично заявителя не касающихся;

3. жалобы – обращение, связанное с нарушением прав заявителя, и является основным средством реагирования граждан на нарушение законности.

Виды жалоб:

1. административное обжалование — это направление жалобы в вышестоящий орган государственного управления.

2) судебное обжалование.

Основания обжалования:

- нарушены права и свободы граждан, созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод;

- незаконно возложена обязанность и незаконно гражданин был привлечен к ответственности.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Законность и дисциплина в государственном управлении.
2. Способы обеспечения законности в государственном управлении.
3. Соотношение и различие контроля и надзора в государственном управлении.
4. Государственный контроль в государственном управлении: понятие, признаки, субъекты.
5. Административный надзор: понятие, признаки и виды.
6. Основы прокурорского надзора. Формы реагирования прокурора на нарушения законности в сфере государственного управления.
7. Контрольные полномочия судебных органов в сфере государственного управления.
8. Общественный контроль. Право на обжалование незаконных действий органов государственного управления и их уполномоченных лиц.

**Тема 10. Юридическая ответственность в сфере**

**государственного управления.**

**Понятие и признаки административной ответственности.**

Административная ответственность **–** выраженная в праве оценка от имени государства в лице уполномоченных им органов конкретного деяния как административного правонарушения и порицание лица, его совершившего.

Признаки административной ответственности:

1. нормативная основа – Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) и законы субъектов Федерации (в частности, Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях);

2. субъекты – физические и юридические лица;

3. назначается судьями, а также другими уполномоченными государством органами и лицами;

5. составы административных правонарушений в основном формальные.

Основанием административной ответственности является административное правонарушение – противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Признаки административных правонарушений:

1. деяние (действие или бездействие);

2. противоправность;

3. виновность (умышленно или по неосторожности);

4. наказуемость.

**Административное наказание: понятие и виды.**

Административное наказание – мера государственного воздействия, применяемая к физическим и юридическим лицам за совершенное административное правонарушение.

Система административных наказаний:

1. Предупреждение;
2. Административный штраф;
3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
5. Административный арест;
6. Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
7. Дисквалификация;
8. Административное приостановление деятельности;
9. Обязательные работы;
10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения.

Меры административных наказаний можно классифицировать по различным основаниям:

1. по нормативно-правовому установлению:
2. меры, устанавливаемые КоАП РФ (все меры);
3. меры, устанавливаемые в законе субъекта Федерации (предупреждение и административный штраф).
4. по субъекту административной юрисдикции:
5. меры, назначаемые только в судебном порядке (конфискация орудия или предмета, лишение специального права, административный арест, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);
6. меры, назначаемые в судебном порядке с отдельными изъятиями (административное выдворение и административное приостановление деятельности);
7. меры, назначаемые в судебном и административном порядке (предупреждение и административный штраф).
8. по юридической значимости:
9. основные административные наказания (предупреждение, административный штраф, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы);
10. комплексные (основные и дополнительные) меры (конфискация орудия или предмета, лишение специального права в установленных законом случаях, административное выдворение, административный запрет на посещение спортивных мероприятий).
11. по характеру:
12. меры морально-правового характера (предупреждение);
13. меры ограничительного характера (лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);
14. меры организационного характера (административное выдворение, обязательные работы);
15. меры имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия или предмета, административное приостановление деятельности).
16. по субъекту административного правонарушения:
17. меры, применяемые только к физическим лицам (лишение специального права, административный арест, административное выдворение, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);
18. меры, применяемые к физическим и юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация, административное приостановление деятельности).

**Состав административного правонарушения.**

Состав административного правонарушения – перечень признаков, необходимых и достаточных для квалификации деяния как административного правонарушения. Основными признаками административного правонарушения являются объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

I) Объект административного правонарушения – общественные отношения, на которые посягает правонарушение.

Виды объектов:

1) общий объект

- отношения регулируются различными отраслями права (налоговым, земельным, экологическим, финансовым, таможенным и т.д.);

- охраняются административной санкцией.

2) родовой объект

- самостоятельная однородная группа общественных отношений, часть общего объекта (например, финансы, права граждан, безопасность дорожного движения, сельское хозяйство и т.д.).

3) видовой объект

- относительно самостоятельная часть родового объекта (например, если родовой объект – финансы, то видовые объекты – налоги, бюджет, кредит, деньги, валюта).

4) непосредственный объект

- конкретное общественное отношение, на которое посягает возникшее правонарушение.

II) Объективная сторона

Основной признак – деяние (действие или бездействие).

Виды деяний:

1) простые – однократные действия (например, превышение скорости) или кратковременное бездействие (например, безбилетный проезд);

2) сложные, которые могут включать несколько действий или растянуты во времени (альтернативные, собирательные, повторные длящиеся).

Факультативные признаки объективной стороны – те признаки, которые играют основную юридическую роль, но не во всех составах правонарушений: *время* (например, нарушение тишины в ночное время); *место* (например, появление в нетрезвом виде в общественном месте); *другое лицо* (например, доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения); *средства, орудия, обстановка; размер вреда* – является критерием разграничения административной и уголовной ответственности.

III) Субъект – физическое или юридическое лицо, которое совершило правонарушение, Субъекты бывают индивидуальные и коллективные.

Виды индивидуальных субъектов:

1) общий субъект обладает следующими обязательными признаками: достижение возраста 16 лет и вменяемость, т.е. способность отдавать отчет в своих действиях и руководить ими.

2) специальный субъект имеет дополнительные признаки. Для специального субъекта предусмотрена специальная ответственность (например, нарушение иностранным гражданином правил пребывания в РФ; нарушение работодателем условий коллективного договора; превышение скорости – для водителей транспортных средств).

3) особый субъект – для него предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности. К ним относятся военнослужащие, сотрудники милиции; профессиональные охотники; беременные женщины; женщины с детьми до 14 лет; инвалиды, владельцы транспортных средств и др.

Виды коллективных субъектов:

1) общий субъект – нарушает общие правила, установленные для всех юридических лиц (например, нарушение правил пожарной, санитарной безопасности, уплаты налогов и др.);

2) специальный субъект – нарушает правила, которые предусмотрены специально для отдельных видов юридических лиц (например, для банков и кредитных учреждений – административная ответственность нарушение правил кредитования).

3) особый субъект – для него предусмотрены особенности административной ответственности после реорганизации юридического лица.

IV) Субъективная сторона правонарушения

Основной признак – вина.

Формы вины для физических лиц:

1) умысел - состоит в том, что лицо сознавало противоправный характер своего действия, предвидело вредные последствия и желало их наступления или сознательно допускало или относилось безразлично;

2) неосторожность выражается в двух формах:

легкомыслие - лицо сознавало противоправный характер своего действия, предвидело вредные последствия, но самонадеянно рассчитывало на предотвращение вредных последствий.

небрежность, т.е. лицо не предвидело вредных последствий, но должно было и могло предвидеть.

Юридическое лицо признается виновным, если будет установлено, что у него имелась возможность для исполнения правил, но этим лицом не было принято всех зависящих от него мер по их соблюдению.

**Дисциплинарная и материальная ответственность в государственном управлении.**

**Дисциплинарная ответственность в государственном управлении.**

Дисциплинарная ответственность (по общему правилу) – это неисполнение или ненадлежащее исполнение работников своих обязанностей перед работодателем.

Основание дисциплинарной ответственности – нарушение дисциплины, т.е. дисциплинарный проступок – неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей.

Признаки дисциплинарной ответственности:

1) наступает в рамках определенного коллектива,

2) субъектом правоприменения является субъект дисциплинарной власти, а субъект ответственности находится в служебном подчинении;

3) дисциплинарные взыскания налагаются и действуют, пока гражданин находится в этом устойчивом коллективе;

4) большой объем моральных санкций (например, выговор).

Дисциплинарная ответственность в государственном управлении –наложение дисциплинарных взысканий субъектом дисциплинарной власти (руководителем государственного органа) на государственных служащих, совершивших дисциплинарные и иные проступки, и подчиненных по службе.

Основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является служебный проступок – неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Система дисциплинарных взысканий зависит от вида государственной службы.

1. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих.

Виды дисциплинарных взысканий:

1. замечание;
2. выговор;
3. освобождение от замещаемой должности (виновный включается в резерв для занятия иной должности на конкурсной основе);
4. увольнение по основаниям:

- неоднократное неисполнение обязанностей;

- прогул;

- появление на службе в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического, токсического);

- хищение по службе;

- разглашение государственной или иной охраняемой законом тайны, и др.

Выделяют также основания увольнения для руководителей:

- принятие необоснованного решения, повлекшего утрату имущества;

- однократное грубое нарушение обязанностей.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий:

1) Виновный гражданский служащий дает объяснение в письменной форме. В случае отказа составляется соответствующий акт.

2) Назначается проведение служебной проверки, учитываются все юридически значимые обстоятельства (степень вины, условия и др.).

3) Виновный гражданский служащий может быть временно отстранен от замещаемой должности на время проведения служебной проверки (не более чем на 1 месяц - максимальное время проверки) с сохранением денежного содержания в полном объеме.

4) Взыскание применяется не позднее 1 месяца со дня обнаружения, не считая времени отсутствия по уважительным причинам (отпуск, болезнь, уход за больным и т.п.).

4) Копия акта вручается виновному под расписку не позднее 5 дней.

5) Гражданский служащий вправе обжаловать акт о назначении наказания в комиссию по служебным спорам или в суд.

Если в течение 1 года с момента применения наказания гражданский служащий не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не привлекавшимся к дисциплинарной ответственности.

Руководитель государственного органа вправе досрочно снять дисциплинарное взыскание

- по собственной инициативе;

- по ходатайству непосредственного руководителя виновного;

- по письменному заявлению самого государственного гражданского служащего.

**2. Дисциплинарная ответственность иных государственных служащих (на примере МВД).**

Виды дисциплинарных взысканий:

1. замечание;

2. выговор;

3. строгий выговор;

4. предупреждение о неполном служебном соответствии;

5. понижение в должности;

6. увольнение из органов внутренних дел.

Для учащихся учебных заведений МВД также установлены наряд вне очереди и отчисление из учебного заведения.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий:

1) взыскания объявляются приказами. При этом замечание, выговор и наряд вне очереди может быть объявлен устно;

2) истребуется у виновного письменное объяснение;

3) срок вынесения приказа – 10 суток;

4) наказание приводится в исполнение немедленно, но не позднее 1 месяца со дня вынесения приказа;

5) сведения о проступке заносятся в учетную карточку.

Досрочное снятие взыскания возможно в порядке поощрения.

Дисциплинарное взыскание считается снятым по истечению 1 года с момента наложения (а устное – по истечении 1 месяца), если не было совершено другого дисциплинарного проступка.

Вышестоящий начальник вправе отменить, смягчить, усилить взыскание, которое было наложено нижестоящим начальником.

Сотрудники полиции вправе обжаловать решение в вышестоящий орган (вплоть до МВД) или в особых случаях - в суд.

**3. Дисциплинарная ответственность военнослужащих.**

Основания:

- дисциплинарный проступок – нарушение дисциплины, норм морали и воинской чести, общественного порядка.

Перечень дисциплинарных взысканий зависит от статуса военнослужащего:

- воинское звание;

- вид службы (по призыву или по контракту).

Виды дисциплинарных взысканий:

I. за простые дисциплинарные проступки применяются выговор, строгий выговор, лишение очередного увольнения, сокращение очередного отпуска, назначение наряда вне очереди.

II. за грубые проступки применяются лишение нагрудного знака отличия; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности; понижение в воинском звании на 1 ступень; понижение в звании с переводом на низшую должность; досрочное увольнение в запас с военной службы (не применяется к военнослужащим по призыву и к высшим офицерам).

Кроме того, военнослужащим по призыву за грубые дисциплинарные проступки может быть назначен дисциплинарный арест – содержание военнослужащего на гауптвахте на срок до 30 суток по постановлению военного гарнизонного судьи.

Также, применяются следующие меры дисциплинарного пресечения:

1. предупреждение;

2. замечание;

3. строгое указание на упущение по службе;

4. напоминание об обязанностях и воинском долге;

5. запрет ношения военной формы для лиц, состоящих в запасе или в отставке и совершившие проступки, порочащие воинскую честь;

6. военнослужащие могут быть отстранены от должности в случаях, не терпящих отлагательств.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий:

1) взыскания объявляются письменно (приказ) и устно (на совещании, перед строем);

2) сроки – не позднее 10 суток с момента обнаружения проступка (например, если военнослужащий был обнаружен в состоянии опьянения, то этот срок начинают отсчитывать с момента отрезвления);

3) запрещается срывание погон и нашивок.

Военнослужащие вправе обжаловать наказание в течение 10 дней с момента наложения взыскания.

Взыскание снимается через 1 год – срок, после которого лицо считается не привлекавшимся к дисциплинарной ответственности, если не было совершено других проступков, а также досрочно в порядке поощрения.

**Материальная ответственность в государственном управлении.**

Основание ответственности – причинение ущерба государству.

Виды военнослужащих, которые несут материальную ответственность:

1. служащие по призыву;
2. служащие по контракту;
3. призванные на военные сборы.

Военнослужащие несут материальную ответственность за причиненный по их вине реальный ущерб за исключением следующих случаев:

- когда он исполнял приказ командира;

- оправданный служебный риск;

- действие непреодолимой силы.

Виды материальной ответственности военнослужащих:

1. ограниченная (в пределах среднемесячного оклада денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет);
2. повышенная (2-3 размера денежного содержания);
3. полная материальная ответственность.

Основания ограниченной ответственности – ущерб, причиненный по неосторожности.

Основания повышенной ответственности – ущерб, связанный:

- с уплатой воинской частью штрафов за простои; за неуплаченные налоги, сборы, иные обязательные платежи (до 2 размеров денежного содержания);

- командиры, виновные в незаконном назначении на должность, которая оплачивается выше фактически занимаемой (3 размера денежного содержания).

Основания полной материальной ответственности:

- если имущество было передано под отчет (для хранения, перевозки, пользования);

- если действие содержит признаки преступления;

- в результате хищения, умышленного уничтожения, порчи, расходования и т.п.;

- если ущерб причинен умышленными действиями военнослужащих, повлекших затраты на лечение военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

- если ущерб причинен военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние опьянения (наркотического, алкогольного, токсического).

Порядок назначения материальной ответственности:

1) размер ущерба определяется по фактическим потерям из цен, действующих в данной местности. Цены на боевую технику определяются соответствующими государственными органами (при этом любое имущество рассматривается с учетом износа);

2) назначается административное расследование (срок 1 месяц). Если ущерб установлен компетентными органами (судом, прокуратурой, органами дознания, актами ревизии и пр.) административное расследование не назначается;

3) издается приказ о возмещении ущерба;

4) возмещение ущерба производится путем удержаний из денежного довольствия (не более 20% в месяц);

5) размер ущерба может быть снижен в зависимости от условий причинения ущерба (учет материального, семейного положения);

6) военнослужащий вправе частично или полностью возместить причиненный им ущерб добровольно.

Общий размер удержаний не может превышать 50%.

**Материальная ответственность других государственных служащих.**

Другие государственные служащие (гражданские, правоохранительные) несут ответственность по трудовому праву.

Виды ответственности:

1) ограниченная (в пределах оклада);

2) полная.

Основания полной материальной ответственности:

1) ущерб причинен преступными действиями (назначается по приговору суда);

2) по закону возложена полная материальная ответственность, либо заключен договор о полной материальной ответственности;

3) в результате разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну (государственную или иную);

4) ущерб, причиненный не при исполнении обязанностей;

5) ущерб причинен умышленным причинением вреда (порча, уничтожение, повреждение);

6) ущерб причинен в состоянии опьянения;

7) ущерб причинен в результате административного правонарушения.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие административной ответственности, ее основные черты.
2. Основание административной ответственности.
3. Виды административных наказаний.
4. Состав административного правонарушения.
5. Дисциплинарная ответственность по административному праву, ее субъекты.
6. Основание дисциплинарной ответственности государственных служащих. Виды дисциплинарных взысканий.
7. Материальная ответственность по административному праву, ее субъекты.

# Часть 2. Основы муниципального управления

**Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления.**

**Понятие местного самоуправления**

Муниципальное управление осуществляется в сфере организации и деятельности местного самоуправления.

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах закона самостоятельное и под свою ответственность решение населением муниципального образования вопросов местного значения непосредственно или через муниципальные органы, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Муниципальное образование – это единица территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Виды муниципальных образований:

- городское поселение,

- сельское поселение,

- муниципальный район – это несколько поселений, объединенных общей территорией,

- внутригородские территории городов федерального значения – часть поселения.

- Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

- Муниципальные органы – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий.

Соотношение местного самоуправления и государственной власти.

1. Местное самоуправление признается и гарантируется государством.

2. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и действует под свою ответственность.

3. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

**Предмет правового регулирования муниципального управления**

Предметом правового регулирования муниципального управления являются общественные отношения, возникающие в сфере осуществления функций местного самоуправления.

В предмет местного самоуправления входят следующие группы отношений:

1 – отношения, связанные с решением вопросов местного значения непосредственно населением.

2 – отношения, связанные с деятельностью органов местного самоуправления.

3 – отношения, возникающие в процессе реализации органами муниципального управления отдельных государственных полномочий.

Признаки отношений, входящих в предмет муниципального управления:

1. Данные отношения носят территориальный характер.

2. Данные отношения носят комплексный характер, т.е. связаны с реализацией задач местного самоуправления во всех сферах жизнедеятельности. Многие нормы, регулирующие другие сферы жизнедеятельности (бюджет, налоги) являются и нормами, регулирующими муниципальное управление.

3. Одной стороной отношения выступает субъект муниципального управления. К ним относятся:

- органы муниципального управления и их уполномоченные лица;

- население муниципального образования.

**Метод правового регулирования муниципального управления.**

Метод правового регулирования муниципального управления – это способ воздействия субъектов муниципального управления на общественные отношения.

Муниципальное управление и муниципальная деятельность охватывают публичную сферу деятельности – императивный метод (принятие общеобязательных правил) и частную сферу деятельности – диспозитивный метод (органы местного самоуправления реализуют права собственника в отношении муниципального имущества).

В муниципальном управлении выделяют комплексный метод воздействия (т.е. действуют и императивный, и диспозитивный методы).

**Правовые нормы, регулирующие муниципальное управление.**

Правовые нормы, регулирующие муниципальное управление – это правила поведения, установленные или санкционированные государством, и регулирующие общественные отношения в сфере организации и деятельности муниципального управления.

Виды правовых норм:

I) по предмету правового регулирования:

1. регулятивные нормы,

2. охранительные нормы.

II) по методу:

1. императивные,

2. диспозитивные.

III) по форме выражения:

1. дозволительные,

2. обязывающие,

3. запрещающие,

4. поощрительные,

5. рекомендательные.

IV) по адресатам:

1. общие,

2. специальные.

V) по положению сторон:

1. регулирующие права и обязанности органов местного самоуправления,

2. регулирующие права и обязанности граждан, организаций в сфере местного самоуправления,

VI) по территории действия:

1. федеральные,

2. действующие в пределах субъекта РФ,

3. местные (на территории муниципального образования),

4. локальные (в пределах органа муниципального управления).

VII) по характеру правового воздействия:

1. муниципальные – регулирующие исключительно муниципальную деятельность,

2. комплексные – регулирующие другие виды деятельности, но распространяющиеся и на местное самоуправление (Налоги – местные налоги).

**Отношения, возникающие в сфере муниципального управления.**

Муниципально-правовые отношения – это общественные отношения, возникающие в сфере муниципального управления в границах муниципального образования при реализации населением прав на местное самоуправление.

Виды муниципально-правовых отношений:

I) по содержанию:

1. отношения, связанные с решением вопросов местного значения непосредственно населением (муниципальные выборы),

2. отношения, связанные с деятельностью органов муниципального управления.

II) по субъектам:

1. отношения, где одной стороной выступает муниципальное образование,

2. отношения, где одной стороной выступает население муниципального образования,

3. отношения, где одной стороной выступает орган или должностное лицо муниципального управления.

III) по предмету:

1. имущественные,

2. неимущественные.

IV) по степени определенности сторон:

1. абсолютные (известна одна сторона отношения),

2. относительные (известны все стороны отношения).

V) по характеру:

1. связанные с решением вопросов местного значения;

2. связанные с осуществлением муниципальными органами отдельных государственных полномочий.

VI) в зависимости от субъектного состава:

1. внешние (возникают с участием сторон, не входящих в систему субъектов муниципального управления – граждан, организаций),

2. внутренние (возникают между субъектами муниципального управления).

VII) по правовому регулированию:

1. муниципальные (возникают непосредственно в сфере муниципальной деятельности);

2. комплексные (являются как муниципальными, так и отношениями, регулируемыми другими отраслями права – финансовые, земельные, экологические).

**Участники муниципально-правовых отношений**

1. Муниципальное образование:

- ему принадлежат права собственника муниципального имущества;

- муниципальные образования вправе иметь собственную символику;

- объединяться в ассоциации и союзы;

- поддерживать национальные, культурные и иные местные традиции.

2. Население муниципального образования:

- избирает представительный орган местного самоуправления;

- может избирать главу муниципального образования;

- вправе выразить недоверие выборным органам.

- обязателен учет мнения населения при изменении границ муниципального образования;

- выражает свою волю на местном референдуме.

3. Органы муниципального управления и их уполномоченные лица

- глава муниципального образования;

- представительный орган местного самоуправления;

- местная администрация;

- избирательная комиссия;

- контрольный орган местного самоуправления.

4. Сходы граждан.

Сход создается и действует в муниципальном образовании с численностью избирателей по общему правилу не более 300. В этом случае представительный орган не избирается. Все вопросы, входящие в компетенцию представительного органа местного самоуправления, решаются сходом.

5. Граждане:

- участвуют в выборах и местных референдумах;

- могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

- имеют равный доступ к муниципальной службе;

- вправе направлять обращения в муниципальные органы.

6. Группы граждан:

- вправе выдвигать кандидатов на выборные муниципальные должности;

- обладают правотворческой инициативой;

- вправе выступать с инициативой проведения местного референдума, опроса жителей.

7. Органы территориального общественного самоуправления.

Создаются гражданами по месту жительства на территориях, не являющихся муниципальным образованием (микрорайон, улица, многоквартирный дом).

8. Межмуниципальные объединения (ассоциации, союзы муниципальных образований).

Создаются с целью наиболее эффективного решения сходных задач. Они не решают вопросов местного значения, а вырабатывают направления наиболее эффективного осуществления местного самоуправления.

9. Государственные органы:

- оказывают поддержку местному самоуправлению;

- обеспечивают минимальные местные бюджеты;

- обеспечивают правовое регулирование местного самоуправления;

- осуществляют защиту прав на местном самоуправлении.

10. Организации, находящиеся на территории муниципального образования, подразделяются на:

1) муниципальные. Органы местного самоуправления создают их, определяют цели деятельности, назначают и увольняют руководителей, регулируют цены;

2) немуниципальные. С немуниципальными организациями отношения строятся на основе договоров.

11. Общественные объединения, политические партии.

Принимают участие в муниципальных выборах, могут инициировать проведение местного референдума, могут обладать правотворческой инициативой.

**Система правового регулирования муниципального управления.**

Система правового регулирования муниципального управления – это совокупность правовых институтов, регулирующих муниципальное управление.

1) Общая часть– элемент системы, содержащий общие муниципально-правовые нормы, действующие во всех или большинстве сфер муниципального управления:

- принципы местного самоуправления;

- вопросы местного значения,

- функции местного самоуправления;

- правовой статус органов муниципального управления;

- правовой статус граждан, организаций в сфере местного самоуправления;

- основы местного самоуправления. Выделяют правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические основы.

- компетенция местного самоуправления – предметы ведения и полномочия субъектов муниципального управления по решению вопросов местного значения и выполнению отдельных государственных функций;

- гарантии местного самоуправления – система государственных и иных гарантий по реализации прав на местное самоуправление.

2) Особенная часть– содержит правовые нормы, действующие в отдельной сфере муниципального управления:

- муниципальное управление в сфере хозяйственной деятельности;

- муниципальное управление в сфере местных финансов;

- муниципальное управление в социальной сфере;

- муниципальное управление по обеспечению законности и правопорядка.

3) Специальная часть– содержит комплексные институты, регулирующие отношения, выходящие за рамки собственно муниципального управления.

- юридическая ответственность в муниципальном управлении;

- формы и методы принятия решений в деятельности, связанной с муниципальным управлением.

# Местное самоуправление в системе народовластия.

Местное самоуправление является особым комплексным институтом, который рассматривается в трех аспектах: как основа конституционного строя, как право населения на решение вопросов местного значения самостоятельно, как форма народовластия.

1. Местное самоуправление как основа конституционного строя.

«Европейская хартия о местном самоуправлении» (подписанная Россией в 1991 г.) устанавливает, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя;

- Конституция России признает и гарантирует местное самоуправление и закрепляет его как один из элементов конституционного строя;

- В Конституции установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

- Конституция устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в пределах своих полномочий самостоятельно. Это предполагает выделение особой сферы вопросов местного значения и установления ответственности перед населением.

2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление как право населения на решение вопросов местного значения самостоятельно.

- «Европейская хартия» определяет местное самоуправление как право и способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона важной частью публичных дел в интересах населения;

- При этом «Европейская хартия» устанавливает, что местное самоуправление осуществляется и через формы прямого участия населения в решении вопросов местного значения;

- Конституция устанавливает, что местное самоуправление – это самостоятельное решение населением вопросов местного значения через формы прямого волеизъявления или через органы;

- Также установлено, что население не может быть лишено права на местное самоуправление независимо от численности;

- Ограничение прав на местное самоуправление устанавливается законом «О закрытых административно-территориальных образованиях»;

- Установлено право на создание территориальных органов самоуправления населением;

- Государство признает самостоятельность местного самоуправления и берет на себя обязанность создания необходимых условий для осуществления местного самоуправления.

3. Местное самоуправление как форма народовластия.

- Конституцией установлено, что народ осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления, т.е. местное самоуправление – одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти;

- Местное самоуправление имеет свой особый субъект – население муниципального образования;

- местное самоуправление занимает особое место в управлении обществом;

- местное самоуправление имеет особый объект управления – вопросы местного значения;

- Самостоятельность местного самоуправления – обособленность от государства, наличие своей финансовой базы и распоряжение ею;

- Собственная ответственность, т.е. установлены различные формы контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления. Основание – недоверие населения.

**Принципы муниципального управления: понятие и система.**

Принципы местного самоуправления – это основные начала муниципальной деятельности.

Принципы делятся на общеправовые – характерные для любой деятельности, межотраслевые – действующие в ряде отраслей права и управления, отраслевые – характерные для сферы муниципального управления.

Система принципов муниципального управления:

1. Законность в организации и деятельности местного самоуправления:

- установлен запрет на ограничение прав на местное самоуправление;

- вмешательство государства в деятельность органов местного самоуправления имеет строгие пределы;

- законность обеспечивается судебным контролем, прокурорским надзором и другими органами государственной власти;

2. Соблюдение прав и свобод граждан при осуществлении местного самоуправления:

- муниципальная деятельность направлена на решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (здравоохранение, образование);

- органы местного самоуправления обязаны создавать условия для реализации политических прав граждан на местных уровнях (содействие в организации выборов в органы государственной власти);

- местное самоуправление включает в себя право граждан непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения.

3. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения:

- самостоятельность обеспечивается путем местного референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления;

- формы осуществления муниципального управления установлены в уставе муниципального образования,

- установлена финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления;

- государственные органы не вправе вмешиваться в законную деятельность муниципальных органов;

- муниципальные органы самостоятельно издают муниципально-правовые акты;

- ограничение прав местного самоуправления запрещается.

4. Организационное обособление местного самоуправления от государства и взаимодействие с органов государственной власти в решении общих задач:

- образование органами местного самоуправления и назначение на должность лиц органами государственной власти не допускается;

- осуществление местного самоуправления органами государственной власти не допускается;

- должностные лица муниципального управления не относятся к числу госслужащих;

- решения органов муниципального управления могут быть отменены органами, их принявшими, или признаны недействительными по решению суда;

- органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия;

- осуществляют решения, принятые органами государственной власти;

- содействуют государственным органам в решении их задач на местном уровне.

5. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением:

- население вправе выразить недоверие выборным органам и должностным лицам местного самоуправления;

- население вправе отозвать выборное должностное лицо местного самоуправления;

- население вправе использовать различные формы контроля их деятельности.

6. Многообразие форм осуществления местного самоуправления:

В России существует более 80 типов поселений. Население вправе использовать различные формы местного самоуправления с учетом исторических, национальных и иных местных традиций.

7. Гласность в деятельности местного самоуправления:

- обязанность органов местного самоуправления представлять информацию о своей деятельности населению;

- обязанность опубликования нормативных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан;

- право на ознакомление с материалами, затрагивающими права гражданина;

- право на правотворческую инициативу;

- право граждан на обращение в органы муниципального управления.

8. коллегиальность и единоначалие деятельности местного самоуправления.

- наиболее важные решения принимаются представительным органом местного самоуправления, действующим на основе коллегиальности;

- исполняются решения единоначальными органами и должностными лицами, которые принимают решение единолично и несут персональную ответственность.

9. Государственные гарантии местного самоуправления:

- государство устанавливает правовые основы местного самоуправления и правовые гарантии самостоятельности местного самоуправления;

- запрет на ограничение прав местного самоуправления;

- материально-финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий;

- признание и равная (по отношению к государственной) защита муниципальной собственности;

- обеспечение минимальных местных бюджетов;

- запрет на вмешательство государства в законную деятельность по осуществлению местного самоуправления;

- принятие органами государственной власти федеральных и региональных программ развития местного самоуправления.

**Понятие и система функций местного самоуправления.**

Функции местного самоуправления **–** основные направления муниципальной деятельности. Местное самоуправление призвано сочетать местные и государственные интересы, реализовывать задачи по обеспечению жизнедеятельности муниципального образования.

Основные функции местного самоуправления:

1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.

Целью муниципальной деятельности является создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. К этим условиям относят:

- использование в муниципальном управлении институтов прямой демократии;

- наличие собственной материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения;

- наличие выборных органов местного самоуправления;

- муниципально-правовые нормы закрепляют правовые гарантии участия населения в местном самоуправлении;

- местное самоуправление может осуществляться на сходах;

- по вопросам местного значения может проводиться референдум. Инициатива по его проведению может исходить от населения (инициативная группа граждан), общественных объединений;

- закреплены: институт правотворческой инициативы населения; право граждан на обращения (коллективные, индивидуальные) в органы местного самоуправления; равный доступ к муниципальной службе; право создавать организации территориального общественного самоуправления;

- граждане вправе отозвать выборное должностное лицо, выразить недоверие ему и, таким образом, досрочно прекратить полномочия выборного должностного лица;

-законодательством закреплен принцип гласности в местном самоуправлении, т.е. органы местного самоуправления обязаны информировать население о своей работе.

2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами в местном самоуправлении.

Любое муниципальное образование имеет муниципальную собственность и муниципальный бюджет.

Муниципальные органы самостоятельно решают вопросы муниципальной собственности и несут ответственность за эффективность управления муниципальной собственностью и местными финансами.

Законом установлен специальный орган местного самоуправления – контрольный орган, который создается для контроля за доходами и расходами местного бюджета.

Органы местного самоуправления вправе:

- передавать объекты муниципальной собственности в пользование, сдавать в аренду, отчуждать, совершать любые другие сделки с муниципальным имуществом;

- определять условия использования объектов муниципальной собственности;

- образовывать внебюджетные фонды;

- создавать муниципальные банки;

- выпускать муниципальные займы, ценные бумаги.

Исключительные полномочия представительного органа в реализации данной функции:

1. установление местных налогов и сборов;

2. утверждение местного бюджета и отчет о его исполнении;

3. установление порядка управления муниципальной собственностью.

Население также вправе получать информацию о состоянии муниципальной собственности, финансовых ресурсов и осуществлять контроль за этой частью муниципальной деятельности.

3) обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальные образования представляют собой территориально-производственные и хозяйственные комплексы.

Комплексное развитие призвано обеспечить:

- повышение эффективности местного хозяйства;

- решение социально-культурных, экологических и др. задач;

- рациональное использование ресурсов;

- создание необходимых условий жизни граждан.

Данная функция реализуется посредством планирования.

Представительные органы принимают планы и программы развития муниципальных образований, контролируют их реализацию.

Вопросы комплексного развития тесно связаны с деятельностью предприятий, находящихся на территории муниципального образования.

Для реализации данной функции создаются муниципальные службы статистики, информатизации и др.

4) удовлетворение основных жизненных потребностей населения.

К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан. Для этого органы местного самоуправления создают и развивают соответствующие муниципальные предприятия и службы.

Органы местного самоуправления обязаны:

1. заниматься вопросами содержания муниципальных учреждений здравоохранения, образования, культуры; всех видов снабжения (тепло-, газо-, водо- и др.); транспортного обслуживания.

2. создавать условия жилищного и иного строительства для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, деятельности СМИ;

3. участвовать в обеспечении санитарного благополучия, пожарной безопасности, социальной поддержки и содействию занятости;

4. осуществлять контрольную деятельность;

5. обеспечивать жизненно важные сферы на уровне не ниже минимальных стандартов.

5) охрана общественного порядка.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении охраны общественного порядка. Эта функция является одним из условий обеспечения законности и правопорядка (в том числе общественного порядка).

Непосредственно охрану общественного порядка осуществляет милиция общественной безопасности (местная милиция, которая относится к федеральным органам исполнительной власти).

Органы местного самоуправления организуют и содержат местные органы охраны общественного порядка, осуществляют в пределах компетенции контроль за их деятельностью.

Органы местного самоуправления вправе создавать комитеты, комиссии по охране общественного порядка в конкретной сфере (по экологии, по финансам).

6) защита интересов и прав местного самоуправления.

- установлена система государственных гарантий местного самоуправления (судебная защита, прокурорский надзор, государственный контроль).

- право на создание и вступление в межмуниципальные объединения.

- право местных органов обращаться в органы государственной власти, к администрациям предприятий (в том числе и по вопросам соблюдения прав и интересов местного самоуправления);

- представительный орган местного самоуправление обладает правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие местного самоуправления как особого уровня власти. Понятие муниципального управления.
2. Предмет и метод правового регулирования муниципального управления.
3. Правовые нормы, регулирующие муниципальное управление: понятие и классификация.
4. Отношения, возникающие в сфере муниципального управления: понятие, виды, участники.
5. Система правового регулирования муниципального управления.
6. Принципы местного самоуправления.
7. Система функций местного самоуправления.

**Тема 2. Участие населения в осуществлении местного самоуправления.**

**Понятие и элементы системы местного самоуправления**

Местное самоуправление образует единую систему в рамках соответствующего муниципального образования в отличие от государственной власти, образующей единую систему в рамках всего государства.

Элементы системы местного самоуправления:

1) формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении;

2) органы местного самоуправления;

3) территориальное общественное самоуправление.

**Формы участия населения в местном самоуправлении.**

Выделяют следующие основные формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении:

* + 1. местный референдум;
    2. муниципальные выборы;
    3. голосование по отзыву выборного должностного лица:
    4. голосование по поводу изменения границ муниципального образования;
    5. сходы;
    6. правотворческая инициатива населения;
    7. обращение в органы местного самоуправления;
    8. публичные слушания;
    9. опрос населения.

Формы участия населения в местном самоуправлении могут быть:

- прямые, когда население принимает решение по вопросу местного значения;

- косвенные, когда население участвует в принятии решения по местному вопросу.

**Местный референдум.**

Местный референдум **–** голосование граждан, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципального образования по вопросам местного значения. Решения, принятые на местном референдуме, являются высшим непосредственным выражением воли населения.

Вопросы, по которым может проводиться референдум:

- планы, программы развития территории муниципального образования;

- формы осуществления местного самоуправления;

- отчуждение, приобретение значимых объектов муниципальной собственности.

Стадии организации и проведения местного референдума.

1. Инициатива.

Инициатива проведения референдума может исходить от:

1. граждан, имеющих право участвовать в референдуме (избирателей), которые регистрируют инициативную группу:

2. избирательных, общественных объединений;

3. совместно представительного органа и главы местной администрации.

Если инициатива выдвинута совместно представительным органом и главой местной администрации, то она должна быть оформлена соответствующими правовыми актами.

2. Назначение.

По первым двум инициативам условием проведения референдума является сбор подписей в поддержку проведения референдума (по федеральному закону – не более 5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования). Подписи поступают в представительный орган, который обязан назначить референдум в 30-тидневный срок. Если референдум не назначен вовремя, то он назначается судом на основании обращения граждан.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Представительный орган местного самоуправления вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения закона при выдвижении инициативы.

3. Голосование.

В референдуме участвуют граждане, обладающие избирательным правом и зарегистрированные по месту жительства в пределах территории муниципального образования.

Территории делятся на участки (не более 3000 избирателей на каждом), на которых действуют участковые избирательные комиссии.

1. Результат.

Референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.

Результаты могут быть признаны недействительными, если обнаружены нарушения закона.

Итоги голосования и принятое решение подлежит официальному опубликованию, обязательному исполнению и не нуждаются в утверждении каким-либо органом.

Решение о проведении референдума и принятое решение на местном референдуме может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором и специальными органами государственной власти.

Если решение не принято, то с данной инициативой можно повторно обратиться через определенный срок, который определен в законодательстве субъекта РФ (например, в Нижегородской области через 2 года).

**Муниципальные выборы.**

Муниципальные выборы являются высшим непосредственным выражением воли граждан.

Проводятся в целях избрания депутатов представительного органа муниципального образования, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В муниципальных выборах действуют общие принципы избирательного права - всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

Выборы назначаются представительным органом, в некоторых случаях избирательной комиссией или судом.

Территория делится на участки (не более 3000 избирателей на каждом). На участке действует участковая комиссия. Результаты голосования направляются в избирательную комиссию, которая подводит общий итог выборов.

Законом установлено, что в некоторых случаях выборы могут быть признаны несостоявшимися (например, все кандидаты выбыли), но в основном выборы признаются состоявшимися, независимо от числа принявших участие в голосовании.

Выборы могут признаваться недействительными, если обнаружены нарушения закона, избирательной комиссией или по решению суда.

Избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, если выборы признаны состоявшимися и действительными. Глава муниципального образования считается избранным, если за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании.

Избирательные комиссии являются коллегиальным органом. Деятельность избирательных комиссий осуществляется открыто и гласно. При проведении выборов избирательные комиссии не зависят от других органов местного самоуправления.

Граждане имеют право участвовать в предвыборной агитации («за» или «против» какого-либо кандидата).

Итоги голосования подлежат официальному опубликованию.

Если выборы признаны недействительными или не состоявшимися, назначают повторные выборы.

**Голосование по отзыву выборного должностного лица.**

Отзыв – форма прямого волеизъявления граждан по досрочному прекращению полномочий выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляемого на основе специально назначенного голосования.

Голосование по отзыву проводится по инициативе населения.

Стадии отзыва:

1.Инициатива.

Создается инициативная группа и регистрируется в избирательной комиссии. Собираются подписи в поддержку отзыва. Количество подписей устанавливается законом субъекта РФ. (Например, не менее половины от числа проголосовавших на выборах соответствующего выборного должностного лица).

Основанием отзыва является утрата доверия в результате конкретного противоправного решения или деяния, подтвержденного в судебном порядке.

2. Назначение.

Назначение и проведение голосование обязательно, если при выдвижении инициативы не был нарушен закон. Отзыв назначается представительным органом местного самоуправления или избирательной комиссией.

3. Агитация.

Инициативная группа имеет право свободного ведения агитации за участие в голосовании по отзыву, за голосование за отзыв. Граждане, общественные объединения имеют право свободно агитировать за и против участия в голосовании, за и против отзыва выборного должностного лица.

В процедуре проведения голосования по отзыву должно быть установлено право отзываемого выборного лица дать объяснение гражданам по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

4. Проведение и результат.

Проведение голосование проводится по правилам, установленным для выборов.

Выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании.

Итоги голосования по отзыву выборного должностного лица подлежат официальному опубликованию.

**Голосование по поводу изменения границ.**

Эта процедура проводится при:

- слиянии муниципальных образований;

- разъединении муниципальных образований;

- преобразовании муниципальных образований.

Голосование по изменению границ проводится в порядке, установленном для местного референдума.

Голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей, зарегистрированных в пределах муниципального образования.

Согласие населения считается полученным, если проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании.

Итоги голосования по поводу изменения границ подлежат официальному опубликованию.

**Сход граждан.**

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. В этом случае представительный орган не избирается. Сход решает вопросы местного значения, отнесенные к компетенции представительного органа местного самоуправления.

Сход считается правомочным при участии в нем более половины жителей, обладающих избирательным правом.

Сход созывается главой муниципального образования, либо по инициативе граждан не менее 10 человек.

Проведение схода обеспечивается главой местной администрации. Участие выборных лиц местного самоуправления данного муниципального образования обязательно.

Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода.

Результаты решений, принятых на сходе, публикуются и подлежат обязательному исполнению.

**Правотворческая инициатива населения.**

Правотворческая инициатива – право разработки нормативного акта и его внесения в орган местного самоуправления.

Граждане вправе направлять проекты нормативных актов в представительные органы местного самоуправления.

С правотворческой инициативой может выступать инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. Численность инициативной группы – не более 3% от числа избирателей в муниципальном образовании. Минимальная численность этой группы устанавливается соответствующим муниципально-правовым актом, принятым представительным органом местного самоуправления.

Проект нормативного акта, направленного гражданами, подлежит обязательному рассмотрению тем органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которого относится принятие актов по этому вопросу не позднее 3 месяцев с момента внесения.

Представителям инициативной группы должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении соответствующего внесенного ими муниципально-правового акта.

Если внесенный акт относится к компетенции представительного органа, то он рассматривается на открытых сессиях (заседаниях) представительного органа местного самоуправления.

Решение, принятое по нормативному акту, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения инициативной группы.

**Обращение граждан в органы местного самоуправления.**

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять обращения в органы местного самоуправления.

Виды обращений граждан:

I. по субъектам:

1. индивидуальные;

2. коллективные;

II. по содержанию:

1. предложения – обращения, направленные на повышение эффективности муниципальной деятельности;

2. заявление – обращение по поводу реализации права заявителя, а также сообщение о нарушениях, лично заявителя не касающихся.

3. жалоба – сообщение о нарушении права заявителя, либо представление о нарушении такого права.

Обращения рассматриваются в срок не позднее одного месяца. При необходимости данный срок может быть продлен руководителем, но не более чем на месяц, с сообщением автору обращения. По каждому обращению в установленный срок заявителю направляется мотивированный ответ в письменной форме.

За нарушение сроков и порядка рассмотрения обращений устанавливается административная ответственность законом субъекта РФ.

Гражданин, не согласный с принятым решением, имеет право обжаловать его вышестоящему руководителю или в суд.

**Публичные слушания, общественные обсуждения.**

Публичные слушания проводятся представительным органом или главой муниципального образования с целью обсуждения проекта муниципально-правовых актов с участием населения по вопросам местного значения.

Инициаторами публичных слушаний могут быть:

- население;

- представительный орган;

- глава муниципального образования.

Если инициатива проявлена населением или представительным органом, то публичные слушания назначаются представительным органом.

Вопросы, которые могут выноситься на публичные слушания:

- проект Устава муниципального образования, а также внесение изменений и дополнений в Устав муниципального образования;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

- проекты планов и программ развития муниципального образования;

- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Общественные обсуждения или публичные слушания проводятся по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам реконструкции объектов капитального строительства и другим вопросам градостроительства.

Порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний определяется уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

**Собрания, конференции граждан. Опросы населения.**

Собрания граждан проводятся с целью:

- обсуждения вопросов местного значения;

- информирования населения о деятельности органов местного самоуправления;

- для осуществления территориального общественного самоуправления.

Инициатива проведения собраний может исходить от населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования и назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования.

Собрания вправе принимать и направлять обращения в местные органы, а также избирать уполномоченных представлять собрания во взаимоотношениях с органами местного самоуправления.

Конференция является формой проведения собраний, при которой делегат от определенной территории направляется на участие в общем собрании.

Результаты собраний и конференций подлежат официальному опубликованию.

Опрос граждан проводится в целях выяснения мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Опрос проводится на территории муниципального образования или его части.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Порядок проведения опроса:

- в опросе участвуют только граждане, обладающие избирательным правом и зарегистрированные в пределах муниципального образования;

- инициатива проведения опроса может исходить от представительного органа или главы муниципального образования при решении вопросов местного значения, а также от органов государственной власти субъекта РФ при изменении целевого назначения земель.

Решение о проведении опроса принимается представительным органом. В акте о назначении опроса устанавливается дата и время проведения, формулировка вопроса, методика проведения опроса, форма опросного листа, минимальная численность участников. О проведении опроса жители информируются за 10 дней до его проведения.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Формы участия населения в местном самоуправлении.
2. Местный референдум.
3. Муниципальные выборы.
4. Голосование по поводу изменения границ муниципального образования.
5. Отзыв выборного должностного лица муниципального образования.
6. Сходы граждан.
7. Собрания, конференции граждан. Опросы населения. Публичные слушания и общественные обсуждения.
8. Право граждан на обращения в органы местного самоуправления. Правотворческая инициатива граждан.

**Тема 3. Органы муниципального управления**

**Понятие и состав органов муниципального управления.**

Орган муниципального управления(муниципальный орган) – это выборный или иной орган, наделенный полномочиями на решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий.

Признаки муниципального органа:

- полномочия определяются территориальным местным сообществом;

- несет ответственность перед населением;

- не входит в систему органов государственной власти;

- имеет внутреннюю структуру;

- финансируется за счет средств местного бюджета;

- штат состоит из муниципальных служащих.

Виды муниципальных органов:

1) По порядку создания:

- выборные;

- назначаемые.

2) По порядку принятия решений:

- коллегиальные;

- единоначальные.

3) По объему компетенции:

- органы общей компетенции;

- органы отраслевой компетенции;

- органы специальной компетенции.

В структуру органов местного самоуправления входят:

1) представительный орган местного самоуправления;

2) глава муниципального образования;

3) местная администрация – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

Наличие вышеназванных органов в составе органов местного самоуправления обязательно.

Кроме того, в муниципальном образовании могут функционировать:

4) контрольный орган местного самоуправления;

5) избирательная комиссия;

6) другие органы.

**Представительные органы местного самоуправления.**

Представительный орган местного самоуправления – это орган, избранный населением и представляющий интересы населения соответствующей территории. Представительный орган состоит из депутатов местного самоуправления и являющийся полномочным в случае избрания не менее 2/3 от установленного числа депутатов.

Полномочия представительного органа и его состав зависит от статуса муниципального образования.

В муниципальном образовании численность до 100 избирателей представительный орган не формируется.

Представительный орган поселений избирается населением на муниципальных выборах.

Представительный орган муниципального района может формироваться из глав поселений или из депутатов представительных органов поселений, избранных на муниципальных выборах (косвенные выборы).

Численность депутатов определяется Уставом и зависит от численности населения: численность населения до 1000 человек – 7 депутатов;

от 1000 до 10000 жителей – 10 депутатов;

от 10000 до 30000 жителей – 15 депутатов;

от 30000 до 100000 – 20 депутатов;

от 100000 до 500000 – 25 депутатов;

свыше 500000 жителей – 35 депутатов.

Наименования представительных органов в России – думы, земские собрания, муниципальные советы, советы, собрания, представительные органы.

Исключительные полномочия представительного органа:

1. принятие Устава, внесение в него изменений и дополнений;
2. утверждение местного бюджета и отчет о его исполнении;
3. установление, изменение, отмена местных налогов и сборов;
4. принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
5. установление порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
6. определение порядка создания, реорганизации, ликвидации муниципальных предприятий;
7. определение порядка участия в межмуниципальном сотрудничестве;
8. определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
9. контроль за деятельностью иных органов местного самоуправления.

Представительный орган для своей работы формирует комитеты, комиссии по отраслевым вопросам. (В Калининграде, например, установлено право создания фракций по партийной принадлежности и политическим интересам).

Полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно в случае:

- принятия решения о самороспуске;

- роспуска по решению органов государственной власти субъекта РФ.

- преобразования муниципального образования.

**Глава муниципального образования.**

Глава муниципального образования — это высшее должностное лицо муниципального образования, являющееся выборным органом местного самоуправления.

Порядок избрания:

1. избрание населением на муниципальных выборах:

- в этом случае он входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;

2. избрание представительным органом из своего состава:

- в этом случае глава муниципального образования является председателем представительного органа.

Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации.

В муниципальном образовании численность до 1000 человек глава муниципального образования может быть и председателем представительного органа, и главой местной администрации одновременно независимо от способа избрания.

Полномочия главы муниципального образования:

1. представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления, органами государственной власти, др. субъектами;
2. подписывает и обнародует нормативно-правовые акты, принятые представительным органом;
3. издает муниципально-правовые акты;
4. вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа.

Досрочное прекращение деятельности главы муниципального образования в случае:

1. смерти;
2. отставки по собственному желанию;
3. отрешения от должности органом государственной власти субъекта РФ;
4. признания недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим, умершим (это может признать только суд);
5. вступления в законную силу в отношении него обвинительного приговора суда;
6. выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
7. прекращения гражданства РФ или прекращения гражданства иностранного государства-участника международного договора, в соответствии с которым иностранный гражданин вправе быть избранным в органы местного самоуправления;
8. отзыва избирателями;
9. досрочного прекращения полномочий представительного органа, если он возглавляет его.

**Местная администрация.**

Местная администрация наделяется полномочия на решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий.

Местная администрация является органом единоначальным и возглавляется главой местной администрации, который может быть главой муниципального образования, либо лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому на условиях конкурса на определенный срок представительным органом местного самоуправления. Контракт заключается с главой муниципального образования.

Местная администрация осуществляет свои полномочия в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования.

Структура местной администрации может иметь отраслевые и территориальные органы местного самоуправления.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной, творческой.

Основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации аналогичны основаниям, установленным для главы муниципального образования, а также в случае расторжения контракта, если глава местной администрации является назначенным должностным лицом. Контракт расторгается либо по соглашению сторон, либо в судебном порядке.

**Иные органы местного самоуправления.**

Контрольный орган муниципального образования создается в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдения порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Организационно-правовая форма контрольного органа:

- ревизионная комиссия;

- счетная палата и др.

Формирование контрольного органа:

1. может избираться на муниципальных выборах;
2. может формироваться представительным органом.

Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны представлять в контрольный орган по его требованию все необходимые документы, информацию и т.д.

Результаты проверок подлежат опубликованию.

Избирательная комиссия создается с целью подготовки и проведения муниципальных выборов, местных референдумов, голосования по отзыву выборного должностного лица, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Органы местного самоуправления в системе народовластия.
2. Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы.
3. Представительные органы местного самоуправления.
4. Глава муниципального образования.
5. Правовой статус местной администрации. Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения.
6. Иные органы местного самоуправления.

**Тема 4. Территориальное общественное самоуправление.**

**Территориальное общественное самоуправление (ТОС) –** самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Граница территории, где осуществляется ТОС, устанавливается представительным органом по предложению населения, проживающего на данной территории.

Формы осуществления ТОС:

* 1. собрания;
  2. конференции;
  3. органы ТОС.

Территория, на которой может осуществляться ТОС:

1. подъезд многоквартирного жилого дома;
2. многоквартирный жилой дом;
3. группа жилых домов;
4. микрорайон;
5. сельский населенный пункт, не являющийся муниципальным образованием.

Органы ТОС избираются на собраниях и конференциях.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации их устава.

ТОС может иметь статус юридического лица, регистрируется как некоммерческая организация, может вести экономическую деятельность.

Собрание ТОС считается правомочным, если в нем участвуют не менее половины жителей, достигших 16-летнего возраста.

Конференция ТОС считается правомочной, если на ней присутствуют 2/3 делегатов, избранных на собраниях и представляющих не менее половины жителей, достигших 16-летнего возраста.

Полномочия собраний, конференций, органов ТОС:

1. принятие устава ТОС, а также внесение в него изменений и дополнений;
2. установление структуры органов;
3. избрание органов;
4. выработка направлений деятельности;
5. утверждение расходов и доходов ТОС;
6. рассмотрение отчетов.

Органы ТОС:

* + представляют интересы населения;
  + обеспечивают исполнение решений;
  + вправе направлять проекты муниципально-правовых актов в органы местного самоуправления;
  + вправе вести хозяйственную деятельность по благоустройству территории, по содержанию жилого фонда, а также др. деятельность, направленная на удовлетворение основных социально-бытовых потребностей жителей.

Бюджет ТОС состоит из взносов, добровольных пожертвований, а также могут быть направлены средства местного бюджета.

В Уставе ТОС устанавливается:

- территория, на которой осуществляется ТОС;

- цели, формы и направления деятельности;

- порядок получения и прекращения полномочий;

- сроки полномочий органов;

- порядок принятия решений;

- порядок приобретения имущества;

- пользование и распоряжение имуществом;

- порядок прекращения деятельности ТОС.

Органы местного самоуправления содействуют территориальному общественному самоуправлению.

Отличие ТОС от коммерческий предприятий: ТОС не преследует цели получения прибыли, а вся хозяйственная деятельность направлена на решение социальных, бытовых и других задач.

Отличие ТОС от обществе6нных объединений: общественные объединения формируются на основе членства независимо от места проживания. ТОС объединяет граждан на основе совместного проживания.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Право граждан на создание территориального общественного самоуправления.
2. Территории территориального общественного самоуправления.
3. Органы управления территориального общественного самоуправления.
4. Особенности функционирования органов территориального общественного самоуправления.
5. Бюджеты территориального общественного самоуправления. Взаимоотношения с органами муниципального управления.

**Тема 5. Правовая основа местного самоуправления.**

**Понятие основ местного самоуправления**

Основы местного самоуправления – это условия, которые призваны обеспечить самостоятельность муниципального образования, независимость и невмешательство в муниципальное управление государственных органов.

Основы местного самоуправления являются базисом, на котором строится вся система местного самоуправления.

Выделяют 4 вида основ местного самоуправления:

* 1. правовые;
  2. территориальные;
  3. финансово-экономические;
  4. организационные.

Правовую основу составляют правовые источники, регулирующие местное самоуправление.

Виды правовых источников:

1) по форме выражения:

- нормативно- правовые акты;

- муниципально-правовые договоры.

2) по юридической природе:

- законы;

- подзаконные акты.

3) по субъектам правотворчества:

- акты государственных органов;

- акты муниципальных органов;

- акты, принимаемые населением.

4) по объему правового регулирования:

- отраслевые – регулирующие местное самоуправление (Законы о местном самоуправлении РФ и субъектов Федерации);

- тематические – регулирующие часть сферы муниципальной деятельности (Законы о муниципальной службе РФ и субъектов РФ);

- комплексные – регулирующие отношения других отраслей, но касающиеся и местного самоуправления (Законы об избирательных правах граждан, Бюджетный Кодекс);

5) По территории действия:

- международные;

- федеральные;

- региональные;

- местные.

На международном уровне действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры. Нормы международных документов могут непосредственно применяться в РФ.

1. Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г., ратифицирована Россией 11 апреля 1998 г.

По Европейской хартии о местном самоуправлении местное самоуправление составляет одну из основ любого демократического строя. Ст.2 Хартии говорит о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

Ст.3 Европейской хартии о местном самоуправлении определяет его как право и реальную способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения.

Кроме того, в Хартии закрепляется, что местное самоуправление осуществляется не только выборными органами местного самоуправления, но и через формы прямого участия граждан.

2. Декларация о принципах местного самоуправления участников СНГ 1994 г.

3. Решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

Национальную правовую основу местного самоуправления составляют Конституция РФ, ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности местного самоуправления» 2003 г.; другие федеральные законы; конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований; другие правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Федеральный уровень.

Конституция РФ уделяет много внимания местному самоуправлению. Оно упоминается в 18-ти статьях, и ему посвящена 8-я глава Конституции РФ.

Действующий в настоящее время Федеральный Закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» более детально регулирует местное самоуправление с учетом сложившихся экономических, политических и иных условий; ФЗ «О муниципальной службе в РФ» 2007 г., Федеральные подзаконные акты – постановления Палат Федерального Собрания, Указы Президента РФ (о реформах местного самоуправления), Постановления Правительства (федеральные программы поддержки местного самоуправления), акты федеральных министерств.

Факторы, характеризующие федеральное законодательство:

1. На федеральном уровне закрепляются общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в РФ; определяются единые принципы формирования и развития основ местного самоуправления в РФ: территориальных, организационных, финансово-экономических.

2. На федеральном уровне регулируются принципы организации и деятельности местного самоуправления, контроль за соблюдением федеральных законов. Федеральные нормативные акты регулируют отдельные вопросы местного самоуправления, такие как: ответственность органов местного самоуправления, организация местного самоуправления в приграничных зонах, закрытых муниципальных образованиях, муниципальная служба.

3. Федеральные государственные органы устанавливают гарантии местного самоуправления, обеспечивают минимальные социальные стандарты, разрабатывают федеральные программы развития, определяют порядок судебной защиты прав местного самоуправления и т.д.

Система федеральных гарантий обеспечивает самостоятельность местного самоуправления, защиту от неправомерного вмешательства государственных и иных органов.

4. Федеральное законодательство устанавливает систему органов местного самоуправления, их полномочия.

5. Федеральное законодательство устанавливает формы участия населения в местном самоуправлении.

6. На федеральном уровне запрещается ограничение прав местного самоуправления, закрепленных в федеральных законах. Если нормы муниципального права противоречат федеральным законам, должны применяться положения Конституции и Закона. Эти положения распространяются на все субъекты РФ.

7. Федеральное законодательство дает определения всех важнейших понятий и терминов, используемых при правовом регулировании муниципальных отношений.

Региональный уровень.

К источникам регионального уровня относятся Конституции и Уставы субъектов РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты органов государственной власти субъектов РФ.

РФ состоит из равноправных субъектов. Республика имеет свою Конституцию, другие субъекты - устав. Эти законы должны соответствовать федеральному законодательству, которое имеет верховенство на всей территории РФ.

Закон закрепляет перечень полномочий органов субъектов РФ в области местного самоуправления, которые можно объединить в 3 группы:

1. Органы государственной власти субъектов осуществляют правовое регулирование местного самоуправления:

* принимают и изменяют законы о местном самоуправлении, муниципальных выборах, местном референдуме, муниципальной службе;
* решают вопросы о передаче собственности субъектов РФ в муниципальную собственность, регулируют отношения между бюджетами;
* устанавливают порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, их границ, наименований;
* устанавливают порядок регистрации уставов;
* регулируют особенности местного самоуправления с учетом исторических и местных традиций;
* принимают законы об административных правонарушениях, связанных с местным самоуправлением.

2. Государственные органы субъектов РФ создают систему гарантий местного самоуправления, которые обеспечивают:

* гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления;
* сбалансированность минимальных местных бюджетов;
* государственные социальные стандарты;
* компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, связанных с решениями органов власти субъектов;
* защиту прав граждан;
* принятие региональных программ развития местного самоуправления;
* осуществление контроля за соблюдением законодательства о местном самоуправлении;
* соответствие законов субъектов федеральным законам.

3. Государственные органы субъектов РФ вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Местный уровень состоит из муниципально-правовых актов.

**Муниципально-правовой акт** – это акт, принимаемый субъектом местного самоуправления в пределах компетенции и регулирующий отношения в сфере местного самоуправления.

Признаки муниципально-правовых актов:

* 1. Носят подзаконный характер;
  2. Принимаются субъектом муниципального управления;
  3. Обязательны на территории муниципального образования;
  4. Могут являться юридическими фактами;
  5. Принимаются в форме письменного документа.

Основные виды муниципально-правовых актов:

* + 1. Нормативные муниципально-правовые акты.

Они принимаются в порядке муниципального нормотворчества и связаны с установлением общеобязательных правил в сфере местного самоуправления.

* + 1. Ненормативные (индивидуальные) муниципально-правовые акты.

Они связаны с рассмотрением индивидуальных дел в сфере местного самоуправления

и принятием по ним решений.

Система муниципально-правовых актов:

* Устав муниципального образования;
* Правовые акты, принятые в порядке прямой демократии;
* Решения представительного органа местного самоуправления;
* Постановления и распоряжения главы муниципального образования;
* Постановления и распоряжения главы местной администрации;
* Распоряжения и приказы иных муниципальных органов и должностных лиц.

**Устав муниципального образования**.

Устав муниципального образования - основной муниципально-правовой акт, отличающийся от других актов, принимаемых на местном уровне.

Особенности Устава муниципального образования:

1. наличие особого субъекта, от имени которого он принимается (народ);
2. высшая юридическая сила Устава на территории муниципального образования;
3. является подзаконным актом;
4. особый порядок принятий Устава;
5. всеобъемлющий характер регулирования;
6. учредительный характер;
7. Устав является основной для дальнейшего нормотворчества.

Требования к Уставу:

* Самодостаточность (т.е. включает все основные направления муниципально-правовой деятельности);
* Стабильность.

Содержание Устава:

1. наименование муниципального образования, символика, состав;
2. вопросы местного самоуправления;
3. структура органов местного самоуправления, порядок их формирования, наименование органов, компетенция и др.;
4. формы участия населения в местном самоуправлении;
5. основания и виды ответственности, в том числе возможность отзыва выборного должностного лица;
6. финансовая и экономическая основа;
7. регулирование муниципальной службы;
8. в Уставе могут регулироваться вопросы организации местного самоуправления, связанные с проблемами проживания на территории муниципального образования различных национальных групп, коренных народов.

Устав подлежит обязательной государственной регистрации. Государственная регистрация Устава представляет собой форму государственного контроля за соответствием положений Устава законодательству.

Устав обязательно проходит 3 этапа:

1. принятие;
2. государственная регистрация;
3. опубликование.

Устав вступает в законную силу с момента опубликования.

Государственную регистрацию Устава осуществляют органы юстиции. Отказано в государственной регистрации может быть в случае противоречия его положений закону. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд.

Иные муниципально-правовые акты принимаются органами и должностными лицами местного самоуправления в пределах их полномочий.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие основ местного самоуправления.
2. Международные акты о местном самоуправлении.
3. Федеральное законодательство - правовая основа местного самоуправления.
4. Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении.
5. Устав муниципального образования. Государственная регистрация устава.
6. Иные муниципально-правовые акты.

**Тема 6. Территориальные основы местного самоуправления.**

**Территориальные основы –** это совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления:

- формирование и состав территорий;

- границы муниципальных образований;

- порядок их установления и изменения.

Признаки местного самоуправления с точки зрения территориальных основ:

* 1. местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ;
  2. местное самоуправление является территориальным, т.е. осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга;
  3. территория муниципального образования является целостной, т.е. имеет непрерывную границу;
  4. муниципальное образование определяется как населенная территория. При этом численность населения влияет на разграничение населенных пунктов, на систему органов и их полномочия;
  5. население муниципального образования должно быть объединено общим интересом в вопросах местного самоуправления;
  6. при установлении муниципальных образований должен учитываться традиционный способ хозяйствования населения.

**Виды муниципальных образований**

Муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ или внутригородская территория города федерального значения.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через органы местного самоуправления.

Городское поселение – город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через органы местного самоуправления. В составе городского поселения могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями.

Внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через органы местного самоуправления.

Муниципальный район – несколько поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через органы местного самоуправления, и которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия.

Городской округ – городское поселение, не входящее в состав муниципального района, и органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия. Состав территории муниципальных образований:

1. жилые зоны;
2. зоны общего назначения;
3. земли, занятые лесами;
4. сельскохозяйственные земли;
5. парковые зоны, зоны отдыха;
6. прибрежные территории;
7. водные объекты;
8. промышленные зоны.

**Преобразование муниципальных образований** – объединение, разделение муниципальных образований, изменение статуса поселения.

Создание муниципального образования протекает в форме объединения двух и более муниципальных образований, разделения муниципального образования на два и более новых, выделения одного муниципального образования из состава другого, придания статуса муниципального образования вновь созданным населенным пунктам.

Преобразование заключается в изменении границ между сопредельными муниципальными образованиями, выделении из преобразуемого муниципального образования вновь создаваемого муниципального образования.

Упразднение может быть связано с объединением нескольких муниципальных образований, прекращением существования муниципального образования в связи с утратой способности к самостоятельному существованию.

Вопросы об изменении границ муниципального образования (создании, объединении, преобразовании или упразднении) решаются с учетом мнения населения соответствующих территорий представительным органом местного самоуправления.

Производство по изменению границ включает следующие стадии:

1. Выдвижение инициативы. Субъектами инициативы могут являться граждане, органы местного самоуправления, органы государственной власти (федеральные или региональные).
2. Выявление мнения населения. Может осуществляться путем голосования, на сходах, либо с учетом мнения населения, выраженного представительным органом.
3. Проведение голосования в необходимых случаях. Назначается представительным органом и проводится по правилам, установленным для проведения референдума.
4. Принятие закона субъекта Федерации об изменении границ муниципального образования.
5. Внесение изменений в Устав, реестр муниципальных образований.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие территориальных основ местного самоуправления.
2. Понятие муниципального образования.
3. Виды муниципальных образований.
4. Муниципальное образование как социально-экономическая система.
5. Границы и состав территории муниципального образования.
6. Создание, реорганизация, упразднение муниципальных образований.

**Тема 7. Экономические основы местного самоуправления.**

Экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность и местные финансы.

**Муниципальная собственность –** имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям.

Состав муниципальной собственности:

1. средства местного бюджета;
2. муниципальные внебюджетные фонды;
3. имущество органов местного самоуправления;
4. муниципальные земли и другие природные ресурсы;
5. муниципальные предприятия, учреждения, организации;
6. муниципальные жилищные и нежилые фонды;
7. автомобильные дороги;
8. пассажирский транспорт;
9. водные, лесные объекты и др.

**Местные финансы –** совокупность денежные средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

Состав финансовой основы:

1) средства местного бюджета;

2) ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;

3) другие финансовые средства.

Состав местного бюджета:

1. местные налоги, сборы (например, земельный налог, налог на рекламу, налог на имущество физических лиц, лицензионные сборы);
2. отчисления от федеральных налогов и от налогов субъекта РФ;
3. поступления от приватизации имущества;
4. поступления от сдачи в аренду муниципального имущества;
5. часть прибыли муниципальных предприятий;
6. поступления от местных займов, лотерей, дивиденды от муниципальных ценных бумаг;
7. дотации и субвенции.

Дотация – средства, выделяемые из бюджета вышестоящего уровня в случае, если собственных доходов недостаточно для формирования минимального местного бюджета.

Субвенция – средства, выделяемые из бюджета вышестоящего уровня на определенный срок и конкретную цель (например, ремонт федеральной трассы, проходящей по территории муниципального образования, строительство аэропорта).

Полномочия органов местного самоуправления в сфере экономики и финансов:

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Собственник ее – муниципальное образование.

Органы местного самоуправления вправе приобретать имущественные права и обязанности.

Представительный орган местного самоуправления устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Местные органы вправе совершать сделки с муниципальным имуществом (например, сдача в аренду, временное и постоянное пользование, продажа).

Местные органы вправе создавать муниципальные предприятия, осуществляющие хозяйственную деятельность.

Представительный орган устанавливает местные налоги и сборы, представляет льготы по их уплате.

Органы местного самоуправления вправе:

- увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг;

- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территорий, коммунальному обслуживанию;

- создавать муниципальные банки;

- осуществлять эмиссию муниципальных ценных бумаг;

- вести внешнеэкономическую деятельность;

- получают плату за пользование природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования, в том числе и в натуральной форме;

- вправе выпускать муниципальные займы и проводить муниципальные лотереи.

Представительный орган вправе создавать внебюджетные фонды. Они создаются как целевые (например, охрана природы, памятников) и пополняются за счет добровольных пожертвований, штрафов, иных поступлений.

**Доходы и расходы местных бюджетов. Бюджетный процесс.**

Доходы местного бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов местного самоуправления.

Доходная часть состоит из собственных доходов (налоговые и неналоговые платежи), регулирующих доходов (дотации и субвенции), средств по взаимным расчетам.

Расходы местного бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций муниципального управления.

Расходы связаны с решением вопросов местного значения, выполнения отдельных государственных полномочий.

Бюджетный процесс – деятельность органов местного самоуправления по составлению проектов бюджета, его утверждению, исполнению и контролю за исполнением.

Стадии бюджетного процесса.

* + 1. Разработка прогноза развития муниципального образования.
    2. Разработка проекта бюджета муниципального образования.
    3. Рассмотрение проекта бюджета в первом чтении.

4. Рассмотрение проекта бюджета во втором чтении.

5. Утверждение бюджета муниципального образования.

6. Исполнение и внесение изменений в бюджет муниципального образования.

7. Организация контроля бюджетного процесса.

8. Рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального образования.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления.
2. Муниципальная собственность, ее состав.
3. Местные финансы. Местные налоги и сборы.
4. Местный бюджет.
5. Доходы и расходы местных бюджетов. Бюджетный процесс.

**Тема 8. Организационные основы местного самоуправления.**

Организационные основы **–** совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также регулирующих муниципальную службу.

Организация работы представительного органа:

Основной формой деятельности представительного органа являются заседания. Их периодичность устанавливается в Уставе и созывается либо председателем представительного органа, либо главой муниципального образования.

Из числа депутатов могут создаваться комиссии или комитеты по различным вопросам (например, финансы, строительство). Комитеты полностью подконтрольны представительному органу, и их решения носят рекомендательный характер.

Депутаты вправе создавать депутатские группы (например, с целью изучения общественного мнения), также депутаты могут объединяться по партийной принадлежности.

Организация работы местной администрации:

На структуру местной администрации оказывают влияние следующие факторы:

1. размер территории;
2. численность населения;
3. уровень социально-экономического развития;
4. исторические местные традиции.

Местная администрация включает в себя структурные подразделения отраслевого назначения (например, здравоохранение, финансы, транспорт), территориального назначения и вспомогательный аппарат (бухгалтерия, отдел кадров, юридическая служба).

Структурные подразделения находятся в подчинении у руководителя.

Структурные подразделения и их руководители в пределах полномочий вправе издавать муниципально-правовые акты. Они действуют на основании положения о них.

**Кадровая работа в муниципальном образовании**

Кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя:

1) формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы;

2) подготовку предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя (работодателю);

3) организацию подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформление соответствующих документов;

4) ведение трудовых книжек муниципальных служащих;

5) ведение личных дел муниципальных служащих;

6) ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании;

7) оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих;

8) проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв;

9) проведение аттестации муниципальных служащих;

10) организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

11) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

12) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений;

13) консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы;

14) решение иных вопросов кадровой работы, определяемых трудовым законодательством и законом субъекта Российской Федерации.

В муниципальном образовании ведется реестр муниципальных служащих.

Муниципальный служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муниципальных служащих в день увольнения.

В случае смерти (гибели) муниципального служащего либо признания муниципального служащего безвестно отсутствующим или объявления его умершим решением суда, вступившим в законную силу, муниципальный служащий исключается из реестра муниципальных служащих в день, следующий за днем смерти (гибели) или днем вступления в законную силу решения суда.

Порядок ведения реестра муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом.

**Приоритетные направления формирования кадровой политики муниципального образования**

Приоритетными направлениями формирования кадрового состава муниципальной службы являются:

1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;

2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих;

3) повышение квалификации муниципальных служащих;

4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;

5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

В муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

**Понятие и принципы муниципальной службы**

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

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя может быть глава (руководитель) муниципального органа.

Деятельность муниципальных служащих регулируется ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 2.03.2007 г., законами субъектов Федерации, Уставом муниципального образования, муниципально-правовыми актами. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Принципами муниципальной службы являются:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения;

3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

4) стабильность муниципальной службы;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

**Должности в системе муниципальной службы.**

В системе муниципальной службы выделяются:

1. Муниципальные должности – должности, связанные с непосредственным осуществлением полномочий муниципальных органов.

Лица, замещающие муниципальные должности: депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены постоянных избирательных комиссий муниципальных образований. Указанные лица не являются муниципальными служащими.

2. Должности муниципальной службы - должность в муниципальном органе, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий муниципального органа, лица, замещающего муниципальную должность.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности муниципальных органов, не являются муниципальными служащими.

**Правовой статус муниципального служащего**

**Права муниципального служащего:**

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности;

2) обеспечение организационно-технических условий;

3) оплату труда;

4) отдых,

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) ознакомление со всеми материалами своего личного дела;

9) объединение, включая право создавать профессиональные союзы;

10) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Обязанности муниципального служащего:**

1) соблюдать законы, иные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

5) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну;

6) беречь государственное и муниципальное имущество;

7) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты;

**Ограничения, связанные с муниципальной службой**

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

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

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения

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

6) прекращения гражданства Российской Федерации;

7) наличия гражданства иностранного государства;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

**Запреты, связанные с муниципальной службой**

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

5) использовать в неслужебных целях муниципальное имущество;

6) разглашать или использовать сведения конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

7) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности муниципального органа;

8) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

9) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений;

10) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

**Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему:**

1) надлежащие условия работы;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи;

5) пенсионное обеспечение;

6) обязательное государственное страхование

7) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

**Прохождение муниципальной службы**

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии ограничений, связанных с муниципальной службой.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Прекращение муниципальной службы.

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой.

**Персональные данные муниципального служащего**

Персональные данные муниципального служащего - информация, необходимая представителю нанимателя (работодателю) в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы и касающаяся конкретного муниципального служащего.

Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с трудовым законодательством.

На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы. Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве муниципального органа.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие и развитие организационных основ местного самоуправления.
2. Организация работы органов местного самоуправления.
3. Кадровое обеспечение в системе муниципального управления.
4. Приоритетные направления кадровой политики в муниципальном образовании.
5. Понятие и правовое регулирование муниципальной службы.
6. Должности в системе муниципальной службы.
7. Правовой статус муниципального служащего.
8. Прохождение муниципальной службы. Персональные данные муниципального служащего.

**Тема 9. Компетенция местного самоуправления. Гарантии местного самоуправления. Межмуниципальное сотрудничество.**

Компетенция местного самоуправления – это содержание и объем властных полномочий, которые имеют субъекты муниципального управления и которые фиксируются в соответствующем нормативном акте.

Компетенция включает в себя два элемента:

1 – предметы ведения

2 – полномочия.

**Предметы ведения –** это круг рассматриваемых вопросов, включает в себя два элемента:

- вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования;

- отдельные государственные функции.

**Полномочия –** это права и обязанности субъекта муниципального управления, необходимые для решения задач и осуществления функций местного самоуправления.

Субъекты реализации полномочий:

1. население муниципального образования (муниципальные выборы, референдумы, собрания, правотворческая инициатива, отзыв выборного должностного лица);
2. органы муниципального управления (решение вопросов местного значения и выполнение отдельных государственных полномочий).

Предметы ведения и полномочия взаимосвязаны между собой. Предметы ведения определяют, в какой области компетентен субъект, а полномочия определяют пределы возможностей органа.

**Гарантии местного самоуправления –** это средства обеспечения законности в сфере местного самоуправления.

Система гарантий:

I. Общие:

1) экономические:

- экономическая система общества;

- свобода экономической деятельности, предпринимательства;

- разнообразие и равноправие форм собственности, их равная защита;

2) политические:

- правовой режим государства;

- разделение властей;

- народовластие;

- разграничение полномочий;

- самостоятельность местного самоуправления;

- гарантированность прав человека, в том числе и на местное самоуправление;

3) духовные:

- уровень культуры;

- правовое знание;

II. Специальные:

1) гарантия, обеспечивающая организационную самостоятельность местного самоуправления:

- государство признает местное самоуправление;

- местное самоуправление обособлено от государства;

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

- население самостоятельно определяет формы осуществления местного самоуправления;

- назначение должностных лиц местного самоуправления государством не допускается;

- кадровая политика местного самоуправления находится в ведении муниципального образования;

- контроль государства за деятельностью органов местного самоуправления имеет определенные пределы;

- подчинение одного муниципального образования другому не допускается;

- право муниципального образования иметь собственную символику, поддерживать исторические и иные местные традиции;

2) гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления:

- наличие финансово-экономической базы местного самоуправления;

- муниципальная собственность, местный бюджет;

- право самостоятельно управлять и распоряжаться муниципальной собственностью;

- право создания муниципальных предприятий для осуществления хозяйственной деятельности;

- образование внебюджетных фондов;

- установление местных налогов и сборов, а также льгот по их уплате;

- муниципальные займы и кредиты;

- внешнеэкономическая деятельность;

- обязанность государства финансировать отдельные государственные полномочия;

- дотации и субвенции;

3) гарантии, обеспечивающие правовую защиту местного самоуправления:

- решения органов местного самоуправления могут быть отменены только органами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Решения, принятые на местном референдуме, отмене не подлежат;

- орган местного самоуправления имеет право законодательной инициативы в органы законодательной власти субъекта РФ;

- судебная защита со стороны всех судебных органов;

- прокурорский надзор;

- контроль органов государственной власти;

- государственный надзор (например, по экологии).

**Понятие межмуниципального сотрудничества**

Муниципальные образования вправе создавать объединения в форме ассоциаций и союзов. Муниципальное образование вступает в ассоциации и союзы в лице своих органов.

Ассоциации не осуществляют функции местного самоуправления. Их деятельность направлена на создание более эффективного осуществления местного самоуправления. Статус объединений межмуниципального сотрудничества – координация деятельности, представление и защита общих имущественных интересов, запрет заниматься предпринимательской деятельностью, ответственность членов ассоциации (союза) по обязательствам ассоциации (союза).

Ассоциации и союзы имеют свои уставы и органы управления. Они взаимодействуют с органами государственной власти, органами местного самоуправления с целью защиты прав на местное самоуправление.

Представители ассоциаций и союзов входят в Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ.

Ассоциации и союзы регистрируются как некоммерческие организации.

**Региональные и общероссийские советы муниципальных образований.**  В каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;

3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

  Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

В состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

**Межмуниципальные организации**

  Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется по правилам, предусмотренным для юридических лиц.

Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

 Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления.
2. Понятие полномочий местного самоуправления. Формы их реализации.
3. Компетенция органов местного самоуправления.
4. Вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия органов местного самоуправления.
5. Понятие государственных и иных гарантий местного самоуправления.
6. Гарантии, обеспечивающие самостоятельность местного самоуправления.
7. Правовые формы защиты местного самоуправления.
8. Понятие межмуниципального сотрудничества и межмуниципального объединения.
9. Организации муниципальных образований их виды.

**Тема 10. Юридическая ответственность органов и должностных лиц муниципального управления**

**Понятие и виды юридической ответственности**

Ответственность принято рассматривать в позитивном и негативном аспекте. Позитивная ответственность - осознание личностью в своем поведении необходимости выполнения долга. Юридическая ответственность представляет собой негативную ответственность.

Юридическая ответственность — это реагирование государства и иных уполномоченных субъектов на правонарушение и обязанность нарушителя претерпеть неблагоприятные последствия.

Ответственность в муниципальном управлении реализуется как позитивная - ответственная деятельность по муниципальному управлению, и как негативная - ответственность в случае нарушения установленных правил, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей.

Юридическая ответственность классифицируется по различным основаниям.

В зависимости от вида юридической ответственности она может быть уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой, материальной и муниципально-правовой.

В зависимости от субъекта, перед которым наступает ответственность, она бывает перед населением, государством, физическими и юридическими лицами, муниципальным образованием.

Юридическая ответственность характеризуется определенными признаками.

* + 1. Субъекты ответственности – физические и юридические лица.
    2. Фактическое основание – правонарушение, т.е. противоправное, виновное действие или бездействие субъекта, за которое законом установлена юридическая ответственность. Фактическое основание может быть общим и специальным.
    3. Нормативное основание – нормативный акт, устанавливающий ответственность за правонарушение.
    4. Санкция (наказание) - неблагоприятные последствия для субъекта, которые он обязан претерпеть.
    5. Орган юрисдикции (правоприменитель) – уполномоченные государством орган или должностное лицо.
    6. Процессуальное основание – процессуальные нормы, устанавливающие порядок привлечения к юридической ответственности.
    7. Юрисдикционный акт – правовой акт, в котором фиксируется факт правонарушения и назначается мера наказания.

**Особенности юридической ответственности в муниципальном управлении.**

Особенности юридической ответственности в муниципальном управлении рассматриваются в зависимости от того, перед кем наступает ответственность.

Юридическая ответственность перед государством – это уголовная, административная и вид муниципально-правовой ответственности.

**1) Уголовная ответственность в муниципальном управлении.**

Общий субъект уголовной ответственности – физическое лицо.

Субъект ответственности – должностное лицо (в отдельных случаях – муниципальный служащий).

Общим основанием уголовной ответственности является преступление.

Основание уголовной ответственности в муниципальном управлении - должностное преступление.

Нормативное основание – Уголовный кодекс РФ.

В частности, УК устанавливает уголовную ответственность за:

- злоупотребление должностными полномочиями, т.е. использование служебного положения вопреки интересам службы из корыстной или иной личной заинтересованности;

- превышение должностных полномочий, т.е. совершение действия явно выходящих за пределы полномочий;

- присвоение полномочий должностного лица;

- получение взятки;

- служебный подлог, т.е. внесение в официальные документы заведомо ложных сведений;

за халатность, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, которые повлекли существенное нарушение прав граждан.

Санкции (виды уголовных наказаний за должностные преступления): штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, арест, лишение свободы.

Юрисдикционный орган – суд.

Процессуальное основание – Уголовно-процессуальный кодекс.

Юрисдикционный акт – приговор.

**2) Административная ответственность в муниципальном управлении**

Общий субъект административной ответственности – физические и юридические лица.

Субъект – должностное лицо, муниципальный орган.

Общим основанием административной ответственности является административное правонарушение.

Основанием административной ответственности в муниципальном управлении является административное правонарушение, состоящее в нарушении правил, соблюдение которых входят в обязанности субъекта.

Нормативное основание - Кодекс РФ об административных правонарушениях и законы субъектов РФ об административных правонарушениях.

Законами об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за: - нецелевое расходование бюджетных средств;

- ограничение свободы торговли;

- непредоставление в военкомат списков граждан, подлежащих воинскому учету;

- нарушение избирательных прав граждан;

- нарушение прав граждан по усыновлению и попечительству;

- невыполнение законных предписаний, постановлений, решений и т.п.

Санкции – предупреждение, административный штраф.

Юрисдикционный орган – судьи и другие уполномоченные государством органы и лица.

Процессуальное основание - Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Юрисдикционный акт – постановление.

**3) Муниципально-правовая ответственность перед государством.**

Основания и виды муниципально-правовой ответственности перед государством зависит от субъекта ответственности.

**1. Субъект – глава муниципального образования и глава администрации.**

Основание ответственности:

а) Издание указанным должностным лицом нормативного правового акта, противоречащего Закону, если такие противоречия установлены соответствующим судом. Должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда, либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) Совершение указанным должностным лицом местного самоуправления действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Нормативное и процессуальное основание – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Санкция – отрешение от должности.

Орган юрисдикции - Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Срок издания правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Юрисдикционный акт – Указ, постановление.

Глава муниципального или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

**2. Субъект - представительный орган местного самоуправления**

Основания ответственности:

а) Принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, и незаконность акта установлена судом.

Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

б) Судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

Нормативное и процессуальное основание – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Санкция – роспуск представительного органа местного самоуправления.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Орган юрисдикции – Законодательный орган субъекта Федерации.

Юрисдикционный акт – Закон субъекта РФ.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

**3) Субъект – избирательная комиссия муниципального образования.**

Основание ответственности – нарушение избирательных прав граждан, прав граждан на участие в референдуме, повлекшее за собой признание недействительными итогов голосования, либо результатов выборов, референдума.

Нормативное основание – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ».

Санкция – расформирование.

Орган юрисдикции – суд.

Юрисдикционный акт – решение.

**4). Субъект - орган местного самоуправления и должностные лица, выполняющие отдельные государственные полномочия.**

Основание ответственности – нарушение требований законов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий:

а) неоднократное (два и более) признание судом недействительными актов муниципальных органов, связанных с реализацией государственных функций.

б) наличие заключения специальной комиссии о неисполнении или ненадлежащем исполнении муниципальным органом государственных функций.

Нормативная основа - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Санкция – отзыв государственных полномочий.

Юрисдикционный орган – уполномоченный орган государственного управления.

**5) Субъект – муниципальные органы и должностные лица муниципального управления.**

Основание ответственности:

а) просроченная задолженность по исполнению своих долговых обязательств, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджета;

б) просроченная задолженность по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований из вышестоящих бюджетов;

в) если при осуществлении отдельных государственных полномочий было допущено нецелевое расходование бюджетных средств, либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Нормативное и процессуальное основание - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Санкция – временное отстранение от муниципального управления по отдельным полномочиям.

Орган юрисдикции – Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Юрисдикционный акт – Указ, постановление.

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

**Муниципально-правовая ответственность перед населением**

Муниципально-правовая ответственность перед населением является специфическим видом юридической ответственности и характеризуется следующим:

1. Субъекты – выборные должностные лица местного самоуправления;

Основание ответственности – утрата доверия.

Санкция – отзыв выборного должностного лица.

Нормативное и процессуальное основание - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Субъект юрисдикции – население муниципального образования.

Юрисдикционный акт – результаты голосования граждан по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления.

**Ответственность перед муниципальным образованием**

Ответственность перед муниципальным образованием – это вид дисциплинарной, материальной и муниципально-правовой ответственности.

**1) Дисциплинарная ответственность:**

Субъекты – муниципальные служащие;

Основание ответственности – неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Нормативное основание – ФЗ «О муниципальной службе», муниципально-правовые акты о муниципальной службе.

Санкции: замечание, выговор, увольнение.

Юрисдикционный орган – руководитель муниципального органа.

Процессуальное основание – Трудовой кодекс РФ.

Юрисдикционный акт – приказ.

**2) Материальная ответственность.**

Субъекты – муниципальные служащие;

Основание – причинение ущерба муниципальному имуществу при исполнении обязанностей;

Нормативное и процессуальное основание – Трудовой кодекс РФ.

Санкции – ограниченная и полная материальная ответственность.

Юрисдикционный орган – руководитель муниципального органа.

Юрисдикционный акт – приказ.

**3)Муниципально-правовая ответственность**

Субъекты - исполнительные органы (местная администрация) и их должностные лица.

Основание ответственности – несоответствие исполнения бюджета решению об утверждении бюджета.

Нормативное основание – Бюджетный кодекс РФ, муниципально-правовые акты.

Санкция – выражение недоверия (может являться основанием для освобождения от должности главой местной администрации).

Процессуальное основание – Муниципально-правовые акты.

Юрисдикционный орган – Представительный орган местного самоуправления.

**Ответственность перед физическими и юридическими лицами**

Это вид гражданско-правовой ответственности. Органы местного самоуправления являются субъектами гражданского права и на равных началах выступают участниками гражданских правоотношений. При этой форме применяются нормы гражданского права за неисполнение обязательств и за причинение вреда.

Основанием гражданско-правовой ответственности может стать нарушение прав юридических и физических лиц в результате незаконных действий. Это устанавливается судом или арбитражным судом. Убытки, моральный вред возмещаются в порядке гражданского законодательства.

Орган местного самоуправления может привлекаться к этому виду ответственности и за бездействие. Например, гражданин потребовал возмещения своих убытков у местной администрации, когда у него сгорел дом и все имущество. Иск был удовлетворен, поскольку местной администрацией не были приняты меры для обеспечения пожарной безопасности в поселке: не были построены пожарные резервуары и не выполнены другие требования и нормы.

Должностное лицо не может быть привлечено к гражданско-правовой ответственности. Должностное лицо не является субъектом гражданского права и поэтому за его неисполнение обязанностей несет ответственность орган местного самоуправления.

После привлечения к ответственности соответствующего органа, должностное лицо может быть привлечено к материальной ответственности в порядке трудового законодательства. Таким образом, гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы местного самоуправления. Следовательно, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» норма сформулирована некорректно.

Субъекты – органы местного самоуправления.

Основание – причинение ущерба третьим лицам.

Нормативное основание – Гражданский кодекс РФ.

Санкции – возмещение ущерба, пени, неустойки.

Процессуальное основание – Гражданско-процессуальный кодекс РФ, Арбитражно-процессуальный кодекс РФ.

Юрисдикционный орган – суд, арбитражный суд.

Юрисдикционный акт – решение суда.

**Вопросы для самоконтроля:**

1. Понятие и виды юридической ответственности.
2. Особенности юридической ответственности в муниципальном управлении.
3. Особенности уголовной и административной ответственности в муниципальном управлении.
4. Понятие и виды муниципально-правовой ответственности перед государством. Субъекты муниципально-правовой ответственности перед государством.
5. Понятие и виды муниципально-правовой ответственности перед населением.
6. Понятие и виды юридической ответственности перед муниципальным образованием.
7. Ответственность органов и должностных лиц муниципального управления перед физическими и юридическими лицами.

**Список литературы**

**Основная:**

1. Агапов А. Б. Административное право: учебник / А. Б. Агапов. — 9-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 937 с.
2. Адамоков, Б.Б. Уставы муниципальных образований. Проблемы правового регулирования в субъектах Российской Федерации. Монография / Б.Б. Адамоков. - М.: Проспект, 2017. - 322 c.
3. Административное право России: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2015. – 560 с.
4. Административное право Российской Федерации: учебник / А. В. Мелехин и др. – Москва: Юстиция, 2016. – 615 с.
5. Административное право Российской Федерации: учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев. – Москва: Проспект, 2018. – 563 с.
6. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. – Москва: Юрайт, 2017. – 519 с.
7. Административное право: лекции / А. Н. Бабай, А. Г. Пархоменко. – Москва: Издательство МПСУ. – Воронеж: МОДЭК, 2017. – 455 с.
8. Административное право: учебник / А. М. Волков, А. С. Дугенец. – Москва: Форум: Инфра–М, 2017. – 287 с.
9. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – Москва: Норма: Инфра–М, 2018. – 575 с.
10. Административное право: учебник / Л. В. Акопов, М. Б. Смоленский. – Москва: Дашков и Кº: Академцентр, 2018. – 351 с.
11. Административное право: учебник / Л. М. Рябцев и др. – Москва. Амалфея, 2018. – 414 с.
12. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2016. – 456 с.
13. Административное право: учебник / Э. Г. Липатов и др. – Москва: Дашков и К°, 2018. – 452 с.
14. Алексеев, И. А. Муниципально-правовая ответственность. Проблемы теории и практики / И.А. Алексеев. - М.: Проспект, 2016. - 320 c.
15. Баженова, О. И. Правовые основы муниципальной хозяйственной деятельности / О.И. Баженова, Н.С. Тимофеев. - М.: Издательство МГУ, 2016. - 256 c.
16. Вифлеемский, А. Б. Новое правовое положение государственных (муниципальных) учреждений. Закон о монетизации бюджетной сферы / А.Б. Вифлеемский. - М.: МОДЭК, МПСИ, 2016. - 312 c .
17. Гомола, А. И. Правовые основы государственного и муниципального управления / А.И. Гомола, И.А. Гомола, Е.В. Борисова. - М.: Академия, 2016. - 336 c.
18. Гончаров, В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование / В.И. Гончаров. - М.: Проспект, 2015. - 272 c.
19. Заболотских, Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. - М.: Проспект, 2016. - 815 c.
20. Кокотов, А. Н. Муниципальное право России: моногр. / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. - М.: Юрист, 2015. - 384 c.
21. Конин, Н. М. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие / Н. М. Конин. – Москва: Проспект, 2017. – 256 с.
22. Кононов П. И. Административное право России: учебник / П. И. Кононов. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 648 с.
23. Копытов, Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Копытов. – Москва: Юрайт, 2018. – 645 с.
24. Кутафин О. Е Муниципальное право Российской Федерации / О. Е Кутафин, В.И. Фадеев. - М.: ЮРИСТЪ, 2017. - 560 c.
25. Ларичев, А. А. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации и Канаде: моногр. / А.А. Ларичев. - М.: Юридический центр, 2015. - 208 c.
26. Майоров, В. И. Правовой статус муниципальных служащих / В.И. Майоров, С.Г. Соловьев. - Москва: Машиностроение, 2015. - 124 c.
27. Мильшин, Ю. Н. Муниципальное право России / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. - М.: Дашков и Ко, 2016. - 404 c.
28. Моттаева, А.Б. Проблемы управления государственной и муниципальной собственностью на современном этапе / А.Б. Моттаева. - М.: МГСУ, 2015. - 164 c.
29. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: МЦУПЛ, 2016. - 512 c.
30. Научно-практический комментарий к Федеральному закону о муниципальной службе в Российской Федерации. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2016. - 304 c.
31. Петров, С.М. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации / С.М. Петров. - М.: Юркомпани, 2015. - 236 c.
32. Тарханов, М. В. Механизм реализации местного самоуправления в муниципальных районах субъектов Российской Федерации (на примере Московской области) / М.В. Тарханов. - М.: Юркомпани, 2016. - 180 c.
33. Шугрина, Е. С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2016. - 528 c.

**Дополнительная:**

1. Административная деятельность органов внутренних дел: Альбом схем / Под ред. В. Е. Помаскина. М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 2016. – 123 с.
2. Административно–деликтное право: учебное пособие / Ю. Б. Аникеенко, В. М. Бозров, В. М. Новоселова. – Москва: Юрлитинформ, 2016. – 213 с.
3. Административное право в схемах: Учеб. пособие для вузов / В. В. Власенков, Б. В. Российский, Н. Д. Эриашвили и др.; Под ред. А. М. Никитина. М.: ЮНИТИ-ДАНА– Закон и право, 2018. – 345 с.
4. Административное право и процесс: практикум / Г. А. Василевич, С. М. Забелов, Д. Е. Тагунов. – Москва: Право и экономика, 2018. – 230 с.
5. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Д.Н.Бахрах. - Журнал российского права. - М.: Норма, 2006. - № 7. - С. 67-77.
6. Васюхно И.О. Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения / И.О. Васюхно // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С.53-56.
7. Гришин Д.А. К вопросу о понятии и содержании административного принуждения, применяемого сотрудниками ФСИН России / Д.А. Гришин // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 33-38.
8. Европейская Хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований / European Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life. - М.: Институт муниципального управления, 2017. - 115 c.
9. Зотов, В.Б. Справочник муниципального служащего (+ CD-ROM) / В.Б. Зотов. - М.: Феникс, 2017. - 279 c.
10. Кичик, К. В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / К.В. Кичик. - М.: Юстицинформ, 2016. - 260 c.
11. Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы. Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции "Кутафинские чтения". - М.: Проспект, 2015. - 400 c.

Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора //Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» / А.В.Мартынов. - Н.Новгород. Изд-во Нижегор. гос. ун-та. 2015. С.45-87.

1. Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е.Лунева. – М. Юридическая литература, 1977. – 336 с.
2. Савостьянова, С. А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации / С.А. Савостьянова. - М.: Юрлитинформ, 2015. - 160 c.
3. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. 165 с.

Фиалковская И.Д. [Значение административного принуждения как метода государственного управления](https://elibrary.ru/item.asp?id=32763302).// [Административное право и процесс](https://elibrary.ru/contents.asp?id=34841723). 2018. [№ 4](https://elibrary.ru/contents.asp?id=34841723&selid=32763302). С. 47-52.

Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. № 2. 2016. С. 185-190.

Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления //Народ и власть: взаимодействие в истории и современности // научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Нижний Новгород, //отв. ред. И.В. Михеева. 2016. - Вып. 3. С.189-203.

1. Чистяков К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 51-53.

Шохин Д. В. Административно - правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. – М. 2012. 23 с.

1. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере / О.П. Юнкина // Административное право и процесс. – 2013. – №4. – С.46-50.

**Интернет-ресурсы:**

* 1. http://data.gov.ru/ - Портал открытых данных Российской Федерации.
  2. http://open.gov.ru/ - Открытое правительство Российской Федерации.
  3. https://mvd.ru/ - Министерство внутренних дел Российской Федерации.
  4. http://minjust.ru/ - Министерство юстиции Российской Федерации.
  5. http://pravo.gov.ru/ - Официальный интернет-портал правовой информации.
  6. http://regulation.gov.ru/ - Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.
  7. http://www.gosuslugi.ru/ - Портал государственных услуг.
  8. https://www.roi.ru/ - Российская общественная инициатива.
  9. http://www.scrf.gov.ru/ - Совет безопасности Российской Федерации.
  10. http://government-nnov.ru/ - Правительство Нижегородской области.
  11. http://elibrary.ru/ - Научная электронная библиотека.
  12. http://www.rg.ru/ - Российская газета.
  13. http://pravo.ru/ - сайт актуальных юридических новостей.
  14. http://law.edu.ru/ - Юридическая Россия.
  15. http://alrf.ru/ - Ассоциация юристов России.

**Ирина Дмитриевна Фиалковская**

**ОСНОВЫ**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.**

**КУРС ЛЕКЦИЙ**

**Учебно-методическое пособие**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего образования

«Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.