

ТЕМА 7. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ.

Вопросы:

1. ГЛАВА ГОСУДАРСТВА И ЕГО АППАРАТ УПРАВЛЕНИЯ.
2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РФ.
3. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РФ.
4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РФ.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция РФ.- М. Проспект.2008.
2. ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» от 06.10.2003 г. – № 131-ФЗ
3. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ»/ от 04. 07.2003 г. № 95-ФЗ
4. Федеральная программа «Реформирования государственной службы РФ (2003-2005гг.)» Российская газета, 2002. – 23 ноября.- С.5
5. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 602 «О Государственном Совете»
6. Концепция административной реформы в РФ в 2006-2008гг.// www.government.ru
7. Рой О.М Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие 3–е изд.- СПб. 2007

**Структура государственного управления в РФ
на примере Карачаево – Черкесской республики и
Карачаевского городского округа.**

- Уровни Ветви	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный	Федеральное собрание РФ (Государственная Дума, Совет Федерации)	Правительство РФ	Конституционный Суд РФ Верховный Суд РФ Высший Арбитражный Суд РФ
Региональный	Законодательное собрание субъектов РФ Народное Собрание (Парламент) Карачаево – Черкесской республики	Президент республики, губернатор, Мэр Москвы, глава правительства. Правительство Карачаево – Черкесской республики	Верховный республиканский суд, областной суд, краевой суд. Верховный суд Карачаево – Черкесской республики
Муниципальный	Городской совет, поссовет, сельсовет, райсовет и.т.д. Дума Карачаевского городского округа	Глава местного самоуправления, Мэр города. Мэр Карачаевского городского округа	Районный (городской) суд, мировой судья. Суд Карачаевского городского округа

Россия является федеративным демократическим правовым государством с республиканской формой правления. В основу системы государственного

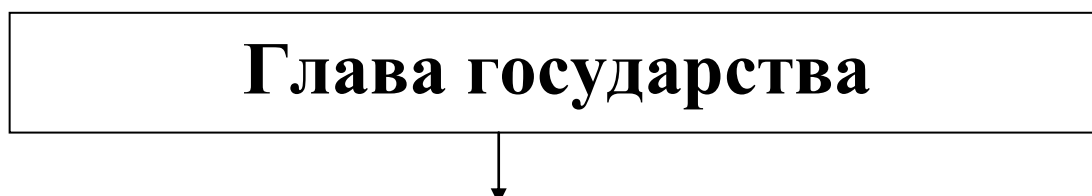
управления России, как и любой другой демократической страны, положено два принципа, два основания: принцип разделения властей и принцип комплементарности, предполагающий разделение государства на уровни управления, распространяющие власть по узловым административно-территориальным звеньям пространства страны.

По форме правления Россия является президентской республикой. Президент РФ является главой государства, выступая гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет.

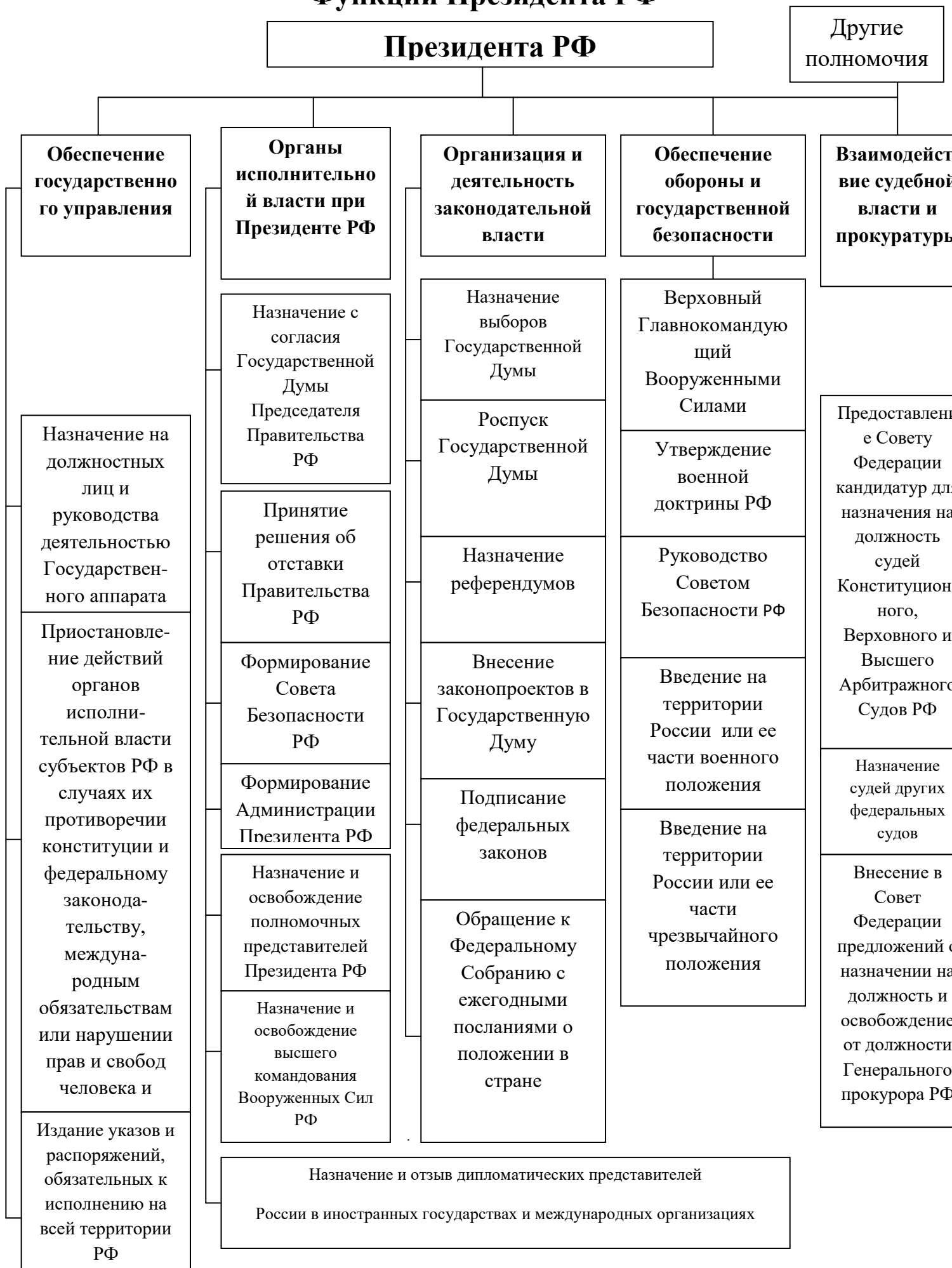
К основным функциям Президента РФ ст. 83 Конституции РФ относят следующие:

- ◆ назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- ◆ право председательства на заседаниях Правительства РФ;
- ◆ принятие решения об отставке Правительства РФ;
- ◆ представление Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя Центрального банка РФ, а также постановка вопроса об освобождении от должности;
- ◆ назначение на должность и освобождение от должности по предложению Председателя Правительства РФ заместителей председателя, федеральных министров;
- ◆ представление Совету Федерации кандидатур для назначения на должность судей Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, Генерального прокурора РФ; внесение в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; назначение судей других федеральных судов;
- ◆ формирование и руководство Советом Федерации РФ;
- ◆ утверждение военной доктрины РФ;
- ◆ формирование администрации Президента РФ;
- ◆ назначение и освобождение полномочных представителей Президента;
- ◆ назначение и освобождение высшего командования Вооруженных сил РФ;
- ◆ назначение и отзыв после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Схема 2



Функции Президента РФ



Хотя Россия и является классической президентской республикой, тем не менее, некоторые особенности в конституционном статусе президента страны все же существуют.

- Во-первых, в отличие от своего американского коллеги, президент России не является главой исполнительной власти, выступая скорее гарантом разделения властей и играя роль координатора в их отношениях.
- Во-вторых, в отличие от своего французского коллеги, президент России наделен куда меньшей зависимостью от соотношения политических сил в парламенте, а также более значительным влиянием на процедуру избрания премьер-министра.
- В-третьих, в отличие от целого ряда своих европейских коллег, президент России не связан обязательствами ни с одной из партий, поддерживающих его на выборах, опираясь, прежде всего, на свой аппарат, подбираемый на чисто профессиональной основе.

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ.

Структура и функции администрации главы российского государства регулируются специальным положением об администрации Президента РФ.

В состав администрации входят:

- руководитель,
- заместители,
- помощник,
- пресс-секретарь,
- советники,
- руководитель протокола,
- полномочные представители Президента в федеральных округах,
- полномочные представители в Совете Федерации и Государственной Думе, Конституционном суде и пр.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАЦИИ осуществляется во взаимодействии:

- с ветвями власти,
- с иностранными партнерами,
- со средствами массовой информации,
- с крупными товаропроизводителями и финансово-промышленными компаниями как внутри страны, так и за рубежом.

Самостоятельными подразделениями администрации Президента РФ являются:

- Главное территориальное управление Президента РФ,
- Главное управление внутренней политики Президента РФ,
- Главное контрольное управление Президента РФ,
- Главное государственно-правовое управление Президента РФ и пр.
- Наряду с управлениями в состав президентской администрации входят департаменты.

ПОЛНОМОЧНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ.

С мая 2000 г. значительно возросла роль представителей Президента РФ в регионах, после того как были созданы семь федеральных округов, возглавляемых непосредственными заместителями главы государства в регионах. В связи с этим значительно усложнилась схема взаимодействия между представителями президента и региональной элитой, в определенной мере почувствовавшей некоторое снижение своего влияния в регионе.

СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ.

Еще одним институтом, представляющим президентскую власть на федеральном уровне, является Совет безопасности, возглавляемый секретарем Совета, непосредственно назначаемым президентом. В сферу полномочий Совета безопасности входит подготовка решений по ключевым проблемам безопасности страны, ее независимости, борьбы с терроризмом и пр.

Государственный совет.

Компенсировать негативные последствия, связанные с уходом высших должностных лиц регионов из Совета Федерации, был призван вновь созданный в 2000 г. орган — *Государственный совет*. Государственный совет стал постоянно действующим совещательным органом при Президенте РФ, в сферу полномочий которого входит координация федеральной политики в регионах, формирование перспективных направлений развития общества и государства в современных условиях. Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Персональный состав Президиума Государственного совета, в который входят семь глав исполнительной власти субъектов Федерации, представляющих федеральные округа, определяется Президентом,

периодически обновляется, сохраняя преемственность и единые принципы работы.

Политическая реформа

Схема 4.



 — элементы старой политсистемы

 —

элементы новой политсистем

2.ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ:

Структура Федерального Собрания РФ



Законодательная власть в Российской Федерации представлена **Федеральным собранием**, состоящим из двух палат: верхней — *Советом Федерации*, и нижней — *Государственной Думой*. *Совет Федерации* включает в себя по два представителя от субъекта РФ, делегируемых от исполнительной и законодательной власти. До 2001 г. в Совет Федерации входили президенты республик (губернаторы) и председатели законодательных собраний регионов. В настоящее время в этот орган власти входят представители от территорий, осуществляющие свою деятельность на постоянной основе. Представитель от законодательного органа власти субъекта Федерации избирается законодательным органом власти субъекта Федерации на весь период полномочий этого органа. Представитель в Совете Федерации от исполнительной власти назначается высшим должностным лицом субъекта Федерации на срок его полномочий. Реформирование Совета Федерации было вызвано тем, что высшие должностные лица субъекта Федерации, будучи занятыми в работе законодательного органа государственной власти, были вынуждены отвлекаться от своих непосредственных обязанностей, существенно ослабляя влияние государства в регионах.

К ведению Совета Федерации относятся:

- ◆ утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- ◆ утверждение указа президента о введении чрезвычайного положения;
- ◆ решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории РФ;
- ◆ назначение выборов Президента РФ;
- ◆ отрешение Президента РФ от должности;
- ◆ назначение на должность судей Конституционного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ;
- ◆ назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- ◆ назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Государственная Дума формируется в ходе специальных выборов по партийным спискам на основе пропорциональной избирательной системы.

К ведению Государственной Думы относятся:

- ◆ выдача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;
- ◆ решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- ◆ назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- ◆ назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- ◆ назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- ◆ объявление амнистии;
- ◆ выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

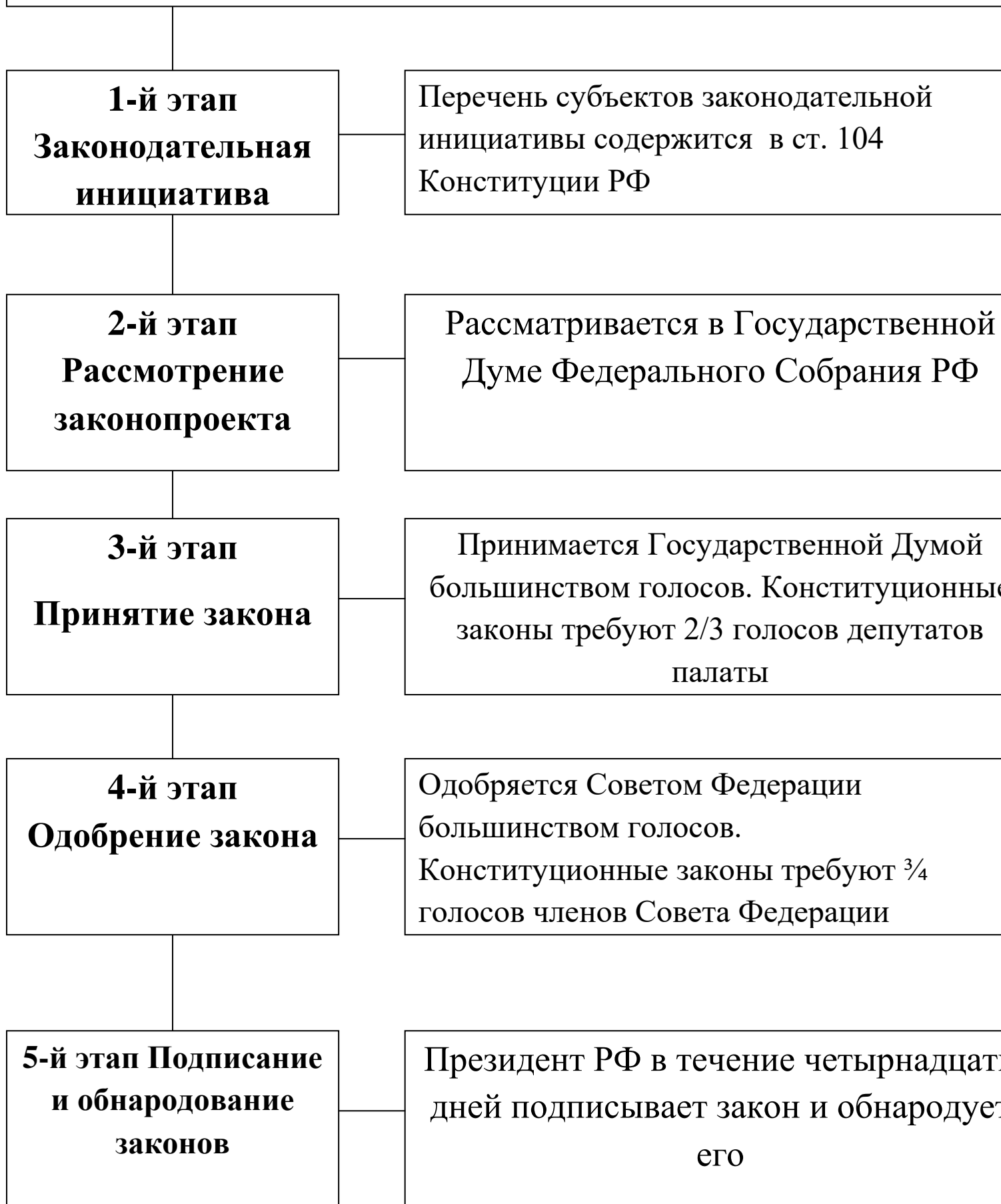
Механизм работы Федерального собрания таков. Субъект законодательной инициативы разрабатывает законопроект и вносит его на рассмотрение в Государственную Думу. Отдельные вопросы, связанные с введением или отменой налогов, выпуском государственных займов, изменением финансовых обязательств государства, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. При голосовании за него большинством голосов от общего числа депутатов нижней палаты, законопроект в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации, где он может быть поддержан большинством голосов либо отклонен. В случае отклонения законопроекта верхней палатой создается согласительная комиссия из представителей обеих палат для преодоления возникших противоречий. После чего законопроект возвращается на повторное рассмотрение в Государственную Думу. Государственная Дума может провести закон и без поддержки Совета Федерации, если при повторном голосовании этот законопроект поддержит не менее двух третей от общего числа депутатов нижней палаты. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Если глава государства в течение 14 дней с момента поступления документа отклонит его, то обе палаты Федерального собрания в установленном порядке вновь рассмотрят закон. Право президентского вето будет отклонено, если в поддержку ранее принятой его редакции проголосует не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. После этого Президент РФ обязан подписать закон, который тут же должен быть опубликован, после чего вступает в законную силу.

Законодательные органы власти в субъектах Федерации представляют, как правило, однопалатный парламент, осуществляющий законотворческую деятельность в соответствии со своими полномочиями, определенными законом. Значительную часть своих полномочий представительные органы власти субъектов Федерации осуществляют в режиме совместного ведения с государством. В то же время, как гласит ст. 73 Конституции РФ, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти». Это положение Конституции, по сути, делегирует субъектам Федерации значительные полномочия в сфере законотворчества при условии, что издаваемые субъектами РФ правовые акты не будут противоречить федеральному законодательству.

Учрежденные на уровне местного самоуправления муниципальные советы (горсоветы, поссоветы, сельсоветы и пр.) действуют в правовом поле,

очерченном прежде всего законодателями субъекта Федерации, в рамках исполнения определенной части консолидированного бюджета.

Стадии законодательного процесса на уровне Федерального Собрания



3. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РФ.

Исполнительную власть РФ возглавляет **Правительство РФ**. Структура правительства в России в последние годы периодически пересматривалась при неизменном наличии ряда ключевых фигур, представленных должностями Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Если кандидатура премьер-министра, представленная президентом, трижды будет отклонена нижней палатой, то глава государства волен распустить Думу и назначить новые выборы. В сферу полномочий Правительства РФ входит разработка и представление Государственной Думе бюджета страны; проведение единой в стране экономической, культурной и социальной политики; управление федеральной собственностью; меры по обеспечению оборонной политики, внутренней и внешней безопасности, законности и пр.

В состав Правительства РФ до 2004 г. входили федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, надзоры. В настоящее время, в соответствии с Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г., систему федеральных органов исполнительной власти составляют: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. **Главными функциями федерального министерства являются:**

- выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование отдельных, установленных актами Президента РФ, сфер деятельности.

Федеральным службам переданы полномочия

- по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные агентства специализируются

- по осуществлению государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительным функциям, за исключением функций по контролю и надзору.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, их полномочия устанавливаются в специальных положениях об указанных органах исполнительной власти. Руководители федеральных служб и агентств, за исключением тех, кто напрямую подчиняется Президенту РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и

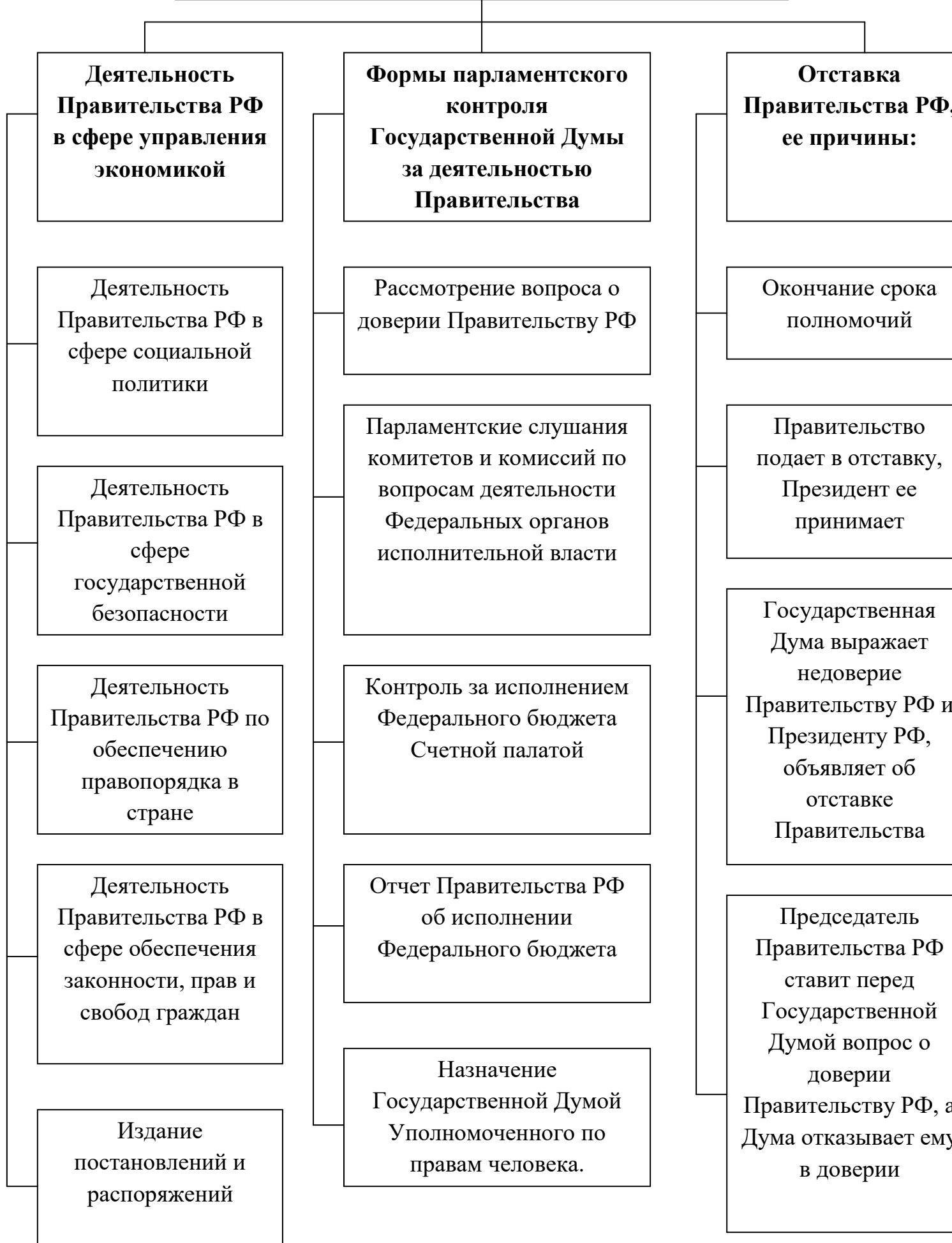
контроль деятельности федеральных служб и агентств. Изнутри каждая категория правительственных органов регулируется своим положением в рамках выделенного бюджетом лимита расходов. Основными внутриорганизационными звеньями органов исполнительной власти являются департаменты, управления, отделы, комиссии.

Работа правительственных ведомств, главным образом, строится по функциональному признаку и охватывает четыре основных блока:

- 1) экономический — охватывает основные направления в развитии национальной экономики, группирующиеся вокруг базовых отраслей: топливно-энергетический комплекс, строительство и жилищная политика, промышленность, финансы, транспорт и др.;
- 2) административно-политический — обеспечивает оптимальные внутренние и внешние условия развития государства, удовлетворяя интересы граждан в безопасности, защите собственных прав и т. д.;
- 3) социальный — предполагает разработку специальной политики государства в удовлетворении социальных потребностей людей (образование, здравоохранение, социальная защита, труд, культура и др.), ориентированной на сохранение стабильности в обществе на принципах справедливости и приоритета общечеловеческих ценностей;
- 4) контрольный — представляет перечень существующих в рамках правительственного аппарата контрольных органов, ответственных за адекватное проведение правительственной политики в регионах, а также за координацию между хозяйствующими субъектами на территории.

Специализированную функцию контроля в сфере исполнительной власти осуществляют специальные федеральные службы, а также специальные департаменты и отделы федеральных министерств, а также надзоры и комиссии.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ



Реформирование Правительства КЧР, новая структура.

В целях формирования эффективной структуры исполнительных органов государственной власти Карачаево-Черкесии в соответствии с пунктом «г» ст. 69 Конституции республики, Президент Карачаево-Черкесской республики **Борис Эбзеев** подписал Указ о структуре исполнительных органов государственной власти.

Прежняя структура Правительства претерпела ряд изменений. Согласно новой структуре председатель Правительства республики имеет 5 заместителей, в том числе трех Первых.

- Министерство финансов и имущественных отношений разделено на Министерство имущественных и земельных отношений и Министерство финансов с передачей им соответствующих функций.
- Образовано Главное Управление Карачаево-Черкесской республики по природным ресурсам и экологии путем слияния трех управлений: по охране и использованию объектов животного мира и водных биологических ресурсов, охраны окружающей среды и водных ресурсов и управления лесами.
- Министерство здравоохранения и курортов Карачаево-Черкесской республики преобразовано в Министерство здравоохранения и социальной защиты с передачей ему функций Министерства труда и социального развития в сфере социальной защиты населения.
- Министерство труда и социального развития КЧР преобразовано в министерство труда и занятости населения. В это министерство войдет и Управление государственной службы занятости населения КЧР.
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства КЧР преобразовано в Министерство строительства, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства КЧР с передачей ему функций ликвидируемого министерства промышленности и энергетики КЧР.
- Министерство КЧР по физической культуре, спорту и туризму преобразовано в Государственный комитет КЧР по физической культуре, спорту, туризму и молодежной политике, соответственно с присоединением к нему Управления КЧР по делам молодежи.
- Также в Государственные комитеты КЧР преобразованы Министерство культуры КЧР и министерство по делам национальностей, массовым коммуникациям и печати.
- Ликвидированы Министерство промышленности и энергетики и Министерство текстильной промышленности. В оперативное подчинение Администрации Президента КЧР переданы Управление

КЧР по делам архивов и Управление по обеспечению деятельности мировых судей в КЧР.

Также в Указе Президент определил структуру и утвердил предельную численность исполнительных органов государственной власти КЧР.

4. Судебная власть

Судебная власть в России, как гласит ст. 118 Конституции РФ, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Федеральный уровень судебной системы представляет Верховный суд РФ, являющийся высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Каждый судья Верховного суда назначается Советом Федерации по представлению Президента РФ. Лишить полномочий судью возможно только на основании решения квалификационной коллегии судей, образуемой представителями Верховного и региональных судов. При Верховном суде РФ действует Судебный департамент, в полномочия которого входят функции по обеспечению деятельности всей вертикали судебной системы.

На уровне регионов действуют Верховные суды республик, краев и областей, автономных округов, а также городов федерального значения, выступающих вышестоящей инстанцией для районных судов, рассматривающих дела в качестве судов первой или второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, является Высший арбитражный суд РФ, представленный также на всех региональных уровнях. Определенную помощь арбитражным судам способны оказывать *третейские суды*, образуемые в досудебном порядке лицами, спровоцировавшими экономический спор.

По состоянию на начало 2004 г. в РФ зарегистрировано 23 290 судей. В 1999 г. в РФ насчитывалось 15,6 судей на 148 млн. человек населения России (один судья приходится на 9,5 тыс. человек, тогда как во Франции — на 6, в ФРГ — на 4, в Англии — на 3 тыс.). По мнению тогдашнего Председателя Верховного суда РФ В. М. Лебедева, необходимо увеличение штатной численности судей до 35,7 тыс., что позволило бы снизить служебную нагрузку судей.

- **МИРОВОЙ СУД.**

С этой целью в России начал действовать институт *мировых судей*, которые должны рассматривать до 20% уголовных и 60% гражданских дел. Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции, рассматривающими гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Мировой судья назначается законодательным органом субъекта Федерации или избирается населением судебного участка сроком на 5 лет. В 2004 г. в стране работало около 5500 мировых судей, тогда как по закону «О мировых судьях в РФ» их должно быть не менее 6533: судебные участки создаются из расчета численности населения — от 15 до 30 тыс. на одного судью.

РАЙОННЫЙ СУД.

- Вышестоящей инстанцией по отношению к мировым судьям является сеть *районных судов*, рассматривающих дела в качестве суда первой и второй инстанций.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

- Особое место в судебной системе России занимает Конституционный суд, дающий заключение о соответствии законов, решений, договоров высшему Основному закону страны. В Чехии в судебном порядке даже рассматривался вопрос о принадлежности Конституционного суда действующей в стране судебной системе, поскольку инициаторы этого иска отводили суду место за пределами традиционных ветвей власти, подчеркивая его особую роль в системе государственного управления. Доводом в пользу включения Конституционного суда в судебную систему является его статус высшей судебной инстанции, рассматривающей наиболее сложные и общественно значимые дела, не проясненные на низших уровнях судебной системы. В качестве аргумента против включения данного института в судебную систему подчеркивается особое положение Конституционного суда, находящегося вне ветвей власти.