

А. И. ГОМОЛА, И. А. ГОМОЛА, Е. В. БОРИСОВА

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Допущено

*Экспертным советом по профессиональному образованию
в качестве учебного пособия для использования
в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих
программы среднего профессионального образования*



Москва
Издательский центр «Академия»
2009

УДК 342(075.32)
ББК 67.401я723
Г646

Авторы:

А. И. Гомола — гл. 1, 3, 4, 5; *И. А. Гомола* — гл. 2, 6, 8; *Е. В. Борисова* — гл. 7

Рецензенты:

преподаватель ГОУ СПО ПК № 39 *Л. В. Луданова*;
кандидат технических наук, доцент, зам. директора ГОУ СПО «МПК»
С. А. Петрова

Гомола А. И.

Г646 Правовые основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие для студ. сред. проф. учеб. заведений / А. И. Гомола, И. А. Гомола, Е. В. Борисова. — М. : Издательский центр «Академия», 2009. — 336 с.
ISBN 978-5-7695-4934-2

Учебное пособие подготовлено в строгом соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление» и действующим законодательством. Рассмотрены основные вопросы государственного и муниципального управления в РФ, формы и методы управления, комплексные вопросы цивилистических наук (гражданского, предпринимательского и финансового права), а также участие государства в защите граждан и семьи.

Для студентов средних профессиональных учебных заведений; может быть полезно слушателям системы повышения квалификации и тем, кто обучается экстерном.

УДК 342(075.32)
ББК 67.401я723

*Оригинал-макет данного издания является собственностью
Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым способом
без согласия правообладателя запрещается.*

© Гомола А. И., Гомола И. А., Борисова Е. В., 2009
© Образовательно-издательский центр «Академия», 2009
ISBN 978-5-7695-4934-2 © Оформление. Издательский центр «Академия», 2009

ВВЕДЕНИЕ

Под **управлением** в широком смысле обычно понимается *руководство чем-либо (или кем-либо), осуществляемое с какой-то определенной целью*. Управлению могут подвергаться системы различного происхождения — биологические, технические, социальные. Когда объектом управления является человеческое общество, управление называют социальным и подразделяют его на две разновидности: негосударственное — управление делами частных или каких-либо иных общественных организаций, и государственное управление.

Государственное управление в широком смысле определяется как *управление делами государства, осуществляемое всеми ветвями государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной*. В узком смысле государственное управление представляет собой административную, исполнительно-распорядительную деятельность государства. В современных государствах такую деятельность осуществляют органы исполнительной ветви власти.

Власть — это способность и возможность осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность и поведение людей с помощью специфических для нее средств.

К существенным признакам властеотношений можно отнести:

- 1) наличие не менее двух партнеров для отношения власти;
- 2) правовой акт или другой локальный нормативный правовой акт, который является выражением воли издающего его по отношению к тому, кем этот правовой акт должен быть выполнен, с угрозой санкции за неповиновение;
- 3) общественные или юридические нормы, устанавливающие, что принимающий (издающий) правовой акт имеет право это делать, а тот, к кому относится приказ, должен его исполнить;
- 4) подчинение воле, выраженной в приказе.

Источниками (или ресурсами) власти являются право, авторитет, убеждения, богатство, традиции, насилие, манипуляции, знания и информация, корпоративные отношения.

В подходах к сущности власти в литературе выделяется ряд следующих направлений.

1. **Бихевиористское** (поведенческое). Власть рассматривается как определенный тип поведения.

2. **Телеологическое** (целевое). Власть понимается как возможность осуществления определенной цели.

3. **Инструментальное.** Власть, по данному подходу, есть возможность применения средств принуждения.

4. **Структурное.** Власть — это прежде всего отношения между управляющим и управляемым.

5. **Конфликтное.** Власть — это возможность принятия решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях.

6. В советской науке власть понималась как способность подчинять своей воле, как волевое отношение либо как функция коллектива по руководству совокупной деятельностью.

Особое значение в человеческом обществе имеет не индивидуальная, частная, власть, характеризующая зависимость одного лица от другого (например, отношения матери и малолетнего ребенка), а сознательная, общественная власть, в основе которой лежит существование определенных отношений, коллективов. Это — корпоративная власть. Она имеет политический характер. Особого рода коллектив — государственно-организованное общество той или иной страны. Ему присуща политическая власть. Эта власть является публичной. Она действует от имени всего общества. Политическая власть, как правило, получает свое выражение в государственной власти. Лишь в редких случаях бывают другие формы государственной власти.

В литературе описаны следующие признаки государственной власти.

1. Государственная власть выступает как официальный представитель общества данной страны, только она юридически уполномочена действовать от имени всего общества.

2. Государственная власть обладает верховенством в обществе, она суверенна. Осуществление других разновидностей власти может регулироваться государством и правом.

3. Регулируя отношения различных классов, социальных и иных групп, государственная власть выполняет арбитражную роль в обществе, хотя при этом прежде всего защищает интересы экономически доминирующих классов и слоев населения.

4. В отличие от политической государственная власть наиболее формализована, ее организация, порядок деятельности детально определяются конституцией и иным законодательством.

5. Государственная власть реализуется специальным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды, полиция и т. д.).

В науке имеются дискуссии по отношению к субъектам (носителям) государственной власти. Например, марксисты считали таким субъектом экономически господствующий класс, сторонники элитаристских концепций — элиту, представители теории плюралистической демократии отстаивали точку зрения, что власть расплывлена между классово неоднородными носителями. Во многих современных конституциях закреплена теория народного су-

веренитета, согласно которой источником и верховным носителем государственной власти признается народ.

Государственная власть опирается на определенные основы. В частности, можно выделить экономическую, социальную, нравственно-идеологическую основы.

Важнейшим требованием к государственной власти в современном обществе является ее *легитимность*. В узком смысле легитимной признается законная власть, т. е. власть, образованная в соответствии с процедурами, предусмотренными правовыми нормами. В широком смысле легитимность — это признание власти народом, признание ее права управлять общественной жизнью, готовность населения подчиняться этой власти.

Немецкий политолог, юрист и социолог М. Вебер выделил три типа легитимной власти: харизматическую (обусловлена качествами выдающихся личностей), традиционную (связана с обычаями и традициями населения) и рациональную (основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь рассудочной оценкой этой власти).

Нелегитимная власть признается узурпаторской. Ей свойствен насильственный, противозаконный характер либо присвоение чужих властных полномочий.

Традиционными методами осуществления государственной власти являются убеждение и принуждение.

Механизм государства — это система организаций, посредством которых реализуется государственная власть, обеспечивается ее руководство обществом.

Государственный аппарат — это часть государственного механизма, которая включает в себя государственные органы.

Деятельность государственного аппарата строится в соответствии с определенными принципами, под которыми понимаются основные идеи, определяющие подходы к формированию и функционированию государственных органов. В демократических государствах (в том числе и в России) к таковым относятся:

1) принцип представительства интересов граждан во всех звеньях государственного аппарата;

2) принцип разделения властей, исключающий возможность произвола со стороны государственных органов и должностных лиц;

3) принцип демократизма, позволяющий учитывать интересы большинства граждан государства;

4) принцип законности, означающий обязательность соблюдения законов во всех звеньях государственного аппарата;

5) принцип гласности, обеспечивающий открытость деятельности государственных органов;

6) принцип профессионализма и компетентности государственных служащих, гарантирующий высокий уровень решения важнейших вопросов государственной жизни;

7) принцип федерализма (в федеративных государствах), обеспечивающий разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Государственный аппарат состоит из различных органов государства, которые различаются по порядку формирования, структуре и роли в осуществлении своей власти.

Государственным органом называется составная часть механизма государства (организация, а в отдельных случаях физическое лицо), обладающая государственно-властными полномочиями и участвующая в осуществлении функций государства. То есть государственные органы:

- 1) являются частью государственного аппарата;
- 2) осуществляют от имени государства задачи и функции;
- 3) наделены властными полномочиями;
- 4) имеют определенную компетенцию и структуру;
- 5) образуются в порядке, установленном законодательством (схема 1).

Схема 1

Государственный аппарат



Компетенция государственного органа — это объем и перечень государственно-властных полномочий, закрепленных за этим органом, а также его юридические обязанности. Кроме того, часто в понятие компетенции включается перечень вопросов, по которым данный орган вправе самостоятельно принимать властные решения.

Государственные органы реализуют свою компетенцию в трех формах:

- 1) принятие (издание) правовых актов;
- 2) принятие актов применения права;
- 3) организационная деятельность государственного органа по их реализации.

Государственные органы многообразны и могут быть классифицированы по различным основаниям.

1. По **способу принятия решений** можно выделить:

– единоличный орган, который принимает решение путем самостоятельного императивного волеизъявления (президент);

– коллегиальный орган, который принимает решение большинством голосов граждан, уполномоченных законом или иным нормативным правовым актом принимать решение в своей компетенции (правительство).

2. По **сфере компетенции** различают:

– органы общей компетенции, которые принимают решения по любым вопросам (правительство);

– органы специальной компетенции (министерства и ведомства).

3. По **времени действия** государственные органы могут быть:

– постоянными;

– временными;

– чрезвычайными.

4. По **способу возникновения** государственные органы делятся:

– на первичные — создаются и функционируют на основе конституции или законов (например, президент, правительство);

– вторичные (производные) — создаются для обеспечения деятельности первичных органов (например, Администрация Президента РФ).

5. По **объему властных полномочий** органы государства классифицируются на высшие (центральные) и местные. В федеративных государствах органы государственной власти можно разделить на федеральные органы и органы субъектов федерации.

6. По **способу формирования** различают:

– выборные (избираемые) органы (например, Государственная Дума);

– назначаемые (министры);

– формируемые органы (Совет Федерации).

Особое значение имеет классификация государственных органов в соответствии с **принципом разделения властей**: на законодательные, исполнительные и судебные.

Теория разделения властей имеет давнюю историю. Ее основы были заложены еще античными мыслителями, в частности Аристотелем. В наиболее полном виде ее сформулировал в 1784 г. французский просветитель Ш.-Л. Монтескье. Потребность в разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную вытекает, по мнению Монтескье, из природы человека, его склонности к злоупотреблению властью: всякая власть должна иметь свой предел и не угрожать правам и свободам граждан. Эта теория была призвана обосновать такое устройство государства, которое исключило бы возможность узурпации власти кем бы то ни было вообще, а в частности — любым органом государства. Первоначально она была направлена на обоснование ограничения власти короля, а затем ее стали использовать как идеологию

ческую основу борьбы против всех форм диктатуры. История показывает, что опасность последней является постоянной: общество и государство все время борются между собой, и периодически в этой борьбе побеждает государство.

Теория разделения властей, как она была изложена Монтескье, предполагает раздельное функционирование трех разных, независимых и взаимоуравновешенных, властей: законодательной, исполнительной и судебной. Разделение властей основывается на том, что в государстве необходимо осуществлять три различных вида деятельности: принятие законов, их исполнение и осуществление правосудия (наказание нарушителей этих законов, разрешение конфликтов, связанных с применением законов). С точки зрения обеспечения демократии целесообразно распределить три этих направления государственной деятельности между тремя различными группами государственных органов, чтобы не произошла чрезмерная монополизация власти одной ее ветвью. Эти три независимые власти могут контролировать друг друга, создавая сложную систему взаимных сдержек и противовесов. Разделение властей представляет определенные гарантии от произвола, беззакония, авторитаризма. Однако принцип разделения властей нельзя абсолютизировать: для нормального функционирования государства необходимо взаимодействие всех ветвей единой государственной власти.

Ведущее место в системе разделения властей занимает законодательная ветвь власти.

***Законодательная власть** — это делегированная народом своим представителям государственная власть, реализуемая коллегиально путем издания нормативных правовых актов, а также наблюдения и контроля за исполнительной властью, главным образом в финансовой сфере.*

В различных государствах законодательные органы называют по-разному: в Российской Федерации — Федеральное Собрание, в США — Конгресс, в Великобритании — Парламент, во Франции — Национальное собрание. Исторически первым законодательным органом являлся английский Парламент (от франц. *parler* — говорить), поэтому часто законодательный орган называют парламентом.

Парламенты могут быть одно- и двухпалатными. Как правило, двухпалатные парламенты существуют в федеративных государствах. При этом верхняя палата отражает интересы субъектов федерации и формируется на основе равного их представительства.

Помимо исключительного права законодательства только парламент вправе устанавливать налоги и сборы, принимать бюджет, ратифицировать внешнеполитические договоры. Парламент участвует в формировании многих высших органов государственной власти.

***Исполнительная власть** — это вторичная, подзаконная власть, ветвь государственной власти, деятельность которой направлена на обеспечение исполнения законов и других актов законодательной власти.*

Исполнительная власть реализуется через систему исполнительных органов, которые призваны осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность.

Исполнительная деятельность этих органов состоит в том, что именно они являются непосредственными исполнителями требований, содержащихся в законах и в актах вышестоящих органов. Распорядительная деятельность этих органов состоит в том, что они принимают практические меры по реализации вышеуказанных требований, организуют исполнение законов и распоряжений гражданами и общественными организациями, а также нижестоящими органами исполнительной власти. В современных условиях исполнительная власть все чаще выступает как организующая деятельность государства. Все эти аспекты составляют собственно управленческую деятельность государства.

Всю свою деятельность эти органы обязаны осуществлять в строгом соответствии с законодательством и во исполнение законов, а не произвольно, по собственному усмотрению. Поэтому деятельность исполнительных органов государства называют подзаконной, а издаваемые ими юридические акты — подзаконными актами.

Исполнительная власть реализуется государством через президента и правительство, их органы на местах. За проводимый курс и осуществляемую управленческую деятельность правительство несет, как правило, солидарную политическую ответственность. Отказ правительству в доверии выражается в строгой юридической форме и путем специальной парламентской процедуры. Вотум недоверия приводит к отставке правительства и, по общему правилу, его замене новым. Однако потерпевшее поражение правительство (в целях уравнивания законодательной власти) может, не уходя в отставку, прибегнуть к досрочному роспуску парламента (его нижней палаты) и проведению внеочередных всеобщих выборов.

Особое место в системе разделения властей занимает судебная власть, осуществляемая путем конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Монополию на осуществление судебной власти имеют суды.

Судебная власть значительно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), он не занимается управлением. Но, осуществляя государственную власть в особой форме — форме правосудия, суд не изолирован от других ветвей власти: он применяет законы, изданные

парламентом, другие нормативные акты органов государства, а исполнительная власть реализует его решения.

Судебная власть — это способность и возможность государственного органа (суда) воздействовать на поведение государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, общественных организации, физических и юридических лиц с помощью специально присущих этому органу средств.

Правосудие — это вид деятельности суда по рассмотрению и разрешению судами уголовных и гражданских дел в строгом соответствии с законом и установленной процедурой.

Вопросы и задания

1. Что такое власть и каковы ее признаки? Перечислите основные источники власти.
2. Что такое государственный аппарат?
3. Каковы принципы организации и деятельности государственного аппарата в демократическом государстве?
4. Какие существуют классификации государственных органов?
5. Что такое компетенция государственного органа?
6. Изложите основные положения теории разделения властей.
7. Почему в соответствии с теорией разделения властей первое место среди ветвей государственной власти занимает законодательная? Выскажите свое мнение о том, правильно ли распределять власти по значимости, как это обычно делается: законодательная, исполнительная, судебная.
8. В чем состоит назначение исполнительных органов государства?
9. В чем состоит основное назначение судебной власти?

ГЛАВА 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Органы государственной власти в Российской Федерации

Президент Российской Федерации

Учреждение поста Президента РФ. Институт президентства был учрежден в Российской Федерации на референдуме 17 марта 1991 г. 12 июня 1991 г. (в годовщину принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР) состоялись первые президентские выборы.

Конституция Российской Федерации 1993 г. наделила Президента РФ широкими полномочиями. Так, ч. 1 ст. 80 Конституции РФ определяет его полномочия как главы государства, занимающего высшее место в системе органов государства и обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти.

Президент выступает гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). С этой целью он наделен необходимыми полномочиями по защите Конституции, конституционных прав и свобод, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, включая введение военного или чрезвычайного положения.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики. Как глава государства Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами государства (ст. 80 и 87 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 91 Конституции РФ Президент обладает неприкосновенностью. Это означает, что против него нельзя возбудить уголовное дело, привлечь его к административной ответственности, принудительно доставить в суд, арестовать, подвергнуть обыску и личному досмотру. Вместе с тем неприкосновенность Президента не означает отсутствие у него всякой ответственности. В случае совершения им преступления Президент может быть отрешен от должности и, как следствие этого, лишен неприкосновенности.