

# Система государственного управления

Система и структура государственных  
органов

Технология и методы организации  
исполнения полномочий органов  
государственной власти

Лектор: Зав.кафедрой «Административное и  
информационное право» ФГОБУ ВПО Финансового  
университета при Правительстве Российской  
Федерации, профессор, доктор юридических наук  
**Лапина Марина Афанасьевна**

**Государственное управление** реализуется в следующих формах (видах) деятельности:

- законодательная деятельность,**  
осуществляемая представительными органами государственной власти;
- исполнительная деятельность,**  
осуществляемая органами исполнительной власти;
- правосудие,** осуществляемое системой судебной власти.

Все эти формы деятельности направлены на осуществление **единых целей и задач государства.**

Статья 10 Конституции РФ устанавливает, что **государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.** Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Статья 11 Конституции РФ гласит, что:

1) государственную власть в Российской Федерации осуществляют

- Президент Российской Федерации
- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума)
- Правительство Российской Федерации
- суды Российской Федерации

1) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти

**Государственное управление** (в узком смысле слова) - это деятельность государства исполнительно-распорядительного характера или административная деятельность, осуществляемая главным образом органами исполнительной власти как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Такое понимание государственного управления основано на ст. ст. 10, 77, 78, 110 - 117 Конституции Российской Федерации и других законодательных актах.

**Цель государственного управления** определяется сущностью, понятием, а именно - совершенствование системы управления, изменение ее качественных характеристик, которые, в свою очередь, призваны обеспечить оптимальную организацию, реализацию руководства процессами, происходящими в отношениях субъекта и объекта управления.

Цели - это то, на что направлена деятельность органов государственного управления:

«Смысл и цели нормального государства состоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа» (Г.В. Атаманчук)



**Законодательная  
(представительная) власть**  
формулирует общие нормы  
(правила) организации  
государственной жизни

**Исполнительная власть**  
обеспечивает исполнение  
законов.

# СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## Органы законодательной власти

Федеральное Собрание  
РФ

Законодательные  
(представительные)  
органы субъектов РФ

## Органы исполнительной власти

Правительство РФ

Федеральные министерства,  
службы и агентства

Правительства, админи-  
страции в субъектах РФ

Органы исполнительной  
власти субъектов РФ

## Органы судебной власти

Конституционный суд  
РФ

Верховный суд РФ

Верховные суды  
субъектов РФ

Районные суды

Высший арбитражный  
суд РФ

Арбитражные суды  
субъектов РФ

Суды субъектов РФ

- Конституционные  
(уставные) суды  
- Мировые судьи



**Совет Федерации  
Федерального Собрания РФ**

**Государственная Дума  
Федерального Собрания РФ**

**Счетная Палата РФ**

**Центральная избирательная  
комиссия РФ**

**Конституционный суд РФ**

**Верховный суд РФ**

**Высший Арбитражный  
суд РФ**

**Генеральная Прокуратура РФ**

**Президент РФ**

**Правительство РФ**

**Федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам**

**Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам**

**Президент Российской Федерации**

**Правительство Российской Федерации**

Федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Федеральное министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

**Министерство здравоохранения**

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

Федеральное медико-биологическое агентство

**Министерство культуры РФ**

Федеральное агентство по туризму

Федеральное архивное агентство

**Министерство внутренних дел РФ**

**Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий**

**Министерство иностранных дел РФ**

Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству

## Министерство образования и науки РФ

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральное агентство по делам молодежи

## Министерство природных ресурсов и экологии РФ

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство по недропользованию

## Министерство обороны РФ

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Федеральное агентство специального строительства

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств

## Министерство юстиции РФ

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная служба судебных приставов

## **Министерство промышленности и торговли РФ**

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

## **Министерство РФ по развитию Дальнего Востока**

## **Министерство регионального развития РФ**

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

## **Министерство связи и массовых коммуникаций РФ**

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Федеральное агентство связи

Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ

## **Государственная фельдъегерская служба РФ**

## **Служба внешней разведки РФ**

## **Федеральная служба безопасности РФ**

## **Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков**

## **Федеральная служба охраны РФ**

## **Федеральная служба по финансовому мониторингу**

## **Главное управление специальных программ Президента РФ**

## **Управление делами Президента РФ**

## Министерство сельского хозяйства РФ

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Федеральное агентство по рыболовству

## Министерство спорта

## Министерство транспорта РФ

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное дорожное агентство

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта

## Министерство энергетики РФ

## Министерство труда и социальной защиты РФ

Федеральная служба по труду и занятости

## Министерство финансов РФ

Федеральная налоговая служба

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Федеральное казначейство

## Министерство экономического развития РФ

Федеральная служба по аккредитации

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Федеральная служба по интеллектуальной собственности

Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Федеральные службы и федеральные агентства,  
руководство которыми осуществляет  
Правительство РФ

Федеральная антимонопольная служба

Федеральная служба государственной  
статистики

Федеральная миграционная служба

Федеральная служба по надзору  
в сфере защиты прав потребителей  
и благополучия человека

Федеральная служба по оборонному  
заказу

Федеральная служба по регулированию  
алкогольного рынка

Федеральная таможенная служба

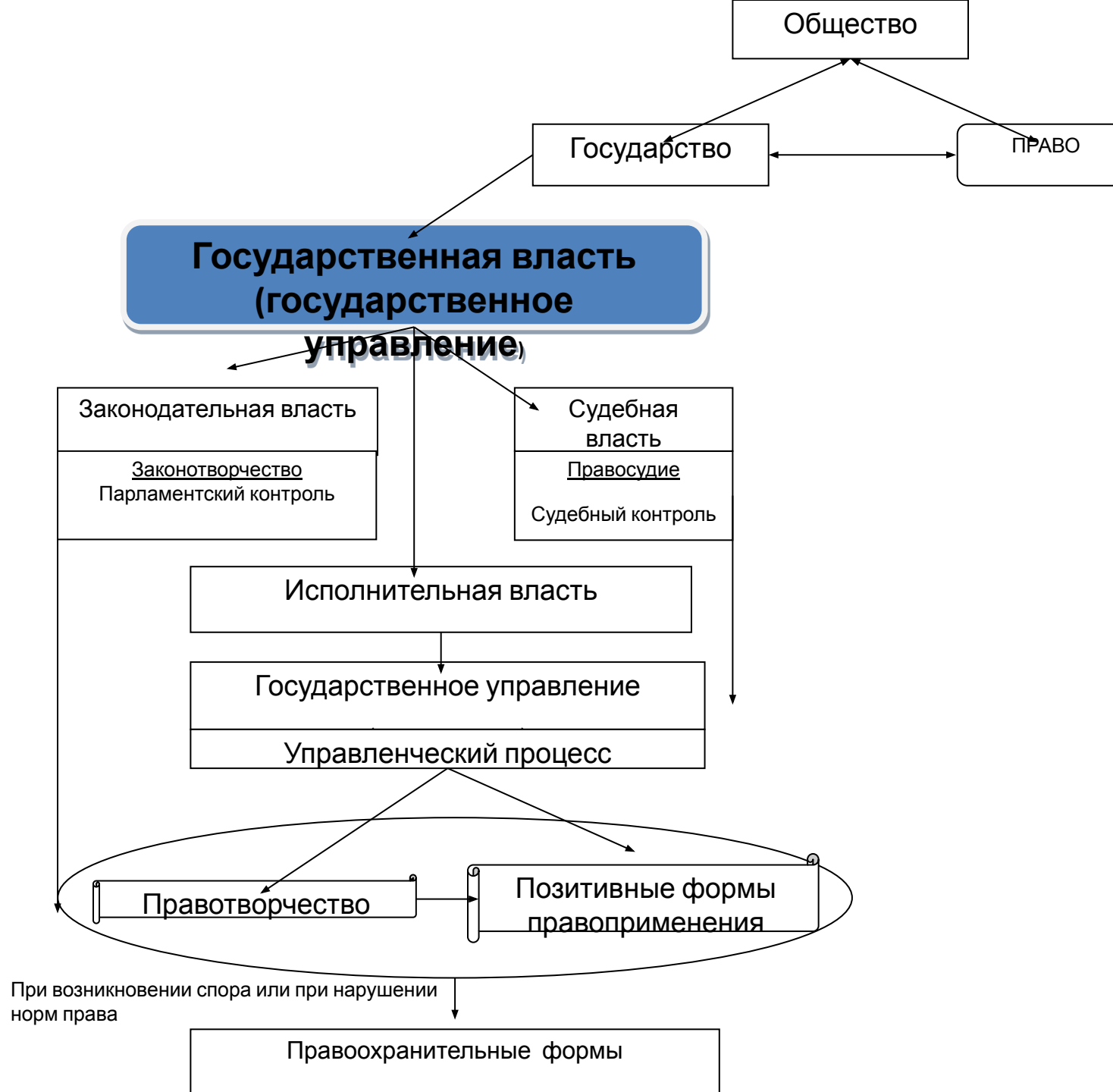
Федеральная служба по тарифам

Федеральное агентство научных  
организаций

Федеральная служба по  
экологическому,  
технологическому  
и атомному надзору

Федеральное космическое  
агентство

Федеральное агентство по  
обустройству государственной  
границы РФ



- **МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ** - это способы и приемы властно-управляющего воздействия на социум и его отдельные сегменты в процессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений
- **СРЕДСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ** - арсенал инструментов и рычагов, с помощью которых государство и его структуры осуществляют свои управленческие функции



Существуют два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей *убеждение* и *принуждение*.

*Убеждение* - вид социальной, целенаправленной деятельности, в результате которой идеи, ценности и установки, формируемые государством и обществом, становятся внутренними, личными идеями, установками и ценностями граждан

Метод убеждения как элемент управленческого воздействия проявляется в психолого-педагогическом воздействии на волю и чувства субъектов (разъяснительные, воспитательные и поощрительные меры).

*Принуждение* - самостоятельный метод реализации исполнительной власти, который применяется в случаях предусмотренных действующим законодательством с целью принуждения субъекта административно-правового правоотношения к правомерному поведению, соблюдению предписаний, совершению либо воздержанию от совершения тех или иных действий.

**Форма государственного управления** – это способ выражения сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление.

Вид конкретной формы исполнительной, управленческой деятельности определяется характером действий исполнительных органов по осуществлению возложенных на них функций:

***Правовые*** формы - данные действия влекут за собой юридические последствия для субъектов административно-правовых отношений (возникновение у физических и юридических лиц субъективных юридических прав, правовых обременений, обретение или изменение правового статуса и т.д.)

***Неправовые*** - нет.

# Правовые формы государственного управления классифицируются:

По содержанию

*Правотворческая*  
(*правоустановительная*)

*Правоприменительная*

*Правотворческая* управленческая деятельность заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении и отмене, т.е. в издании нормативных актов управления.

*Правоприменительная* деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта, под соответствующую норму права с целью принятия индивидуального акта, т.е. разрешения на основе норм права конкретных управленческих дел (вопросов).

Правоприменительная деятельность подразделяется на две формы: **регулятивную** и **правоохранительную**.

**Регулятивная** форма право применения используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций и других субъектов административного права в сфере управления.

**Правоохранительная** форма право применения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность.

- **ЗАКОН** - управленческое решение в форме нормативного правового акта, принятого в особом порядке высшим законодательным (представительным) органом государственной власти либо непосредственным волеизъявлением народа, обладающее высшей юридической силой и регулирующие наиболее важные, сложные и устойчивые общественные отношения
- **УКАЗ** - общеобязательное управленческое решение в форме нормативного правового акта президента страны или президента республики в составе РФ по наиболее важным вопросам общественной жизни, не урегулированным законом
- **ПОСТАНОВЛЕНИЕ** - правовой акт, принимаемый государственным органом (правительство, коллегия министерства и др.) по вопросам своей компетенции

**ПРИКАЗ** - акт управления, издаваемый руководителями министерств, служб и агентств, управлений и департаментов органов исполнительной власти, а также руководителями акционерных обществ, концернов, предприятий, учреждений и организаций

**РЕГЛАМЕНТ** - совокупность правил и процедур, в соответствии с которыми разрабатываются, принимаются и реализуется управленческие решения

**ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ** - это логико-мыслительный и организационно-управленческий процесс, осуществляемый в пределах компетенции субъекта управления, результатом которого является определенным образом сформулированный (зафиксированный) проект каких-либо изменений в управляемой системе

**РЕАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ** - процесс претворения в жизнь намеченных целей и задач, оценка полученных промежуточных и конечных результатов, внесение корректив в ход исполнения решения

- **УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ** - тем или иным способом зафиксированный выбор цели и способов ее достижения, установление, обязательное к исполнению. Это сознательно разработанная и принятая в установленном порядке программа действий, направленная на достижение поставленной цели
- **КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ** - степень соответствия сформулированных в решении целей и путей их достижения тем реалиям, которые является результатом реализации данного решения
- **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ** - идеальная модель будущего состояния той или иной социальной системы, посредством которой государство формулирует свое представление о содержании, форме, желательности и обязательности того или иного изменения

Внедрение программного подхода  
в сфере государственного  
управления в Российской  
Федерации

## Что такое государственная программа

**«Государственной программой (ГП) является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности».**

Постановление Правительства РФ от 2 августа  
2010 г. № 588



# Нормативно-правовая и методическая база для разработки государственных программ Российской Федерации

*Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («программный» бюджет и бюджетная классификация)*

## **Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации**

(постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588)

## **Перечень государственных программ Российской Федерации**

(распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. №1950-р)

## **Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации**

(приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817)

**Аналитическое распределение расходов федерального бюджета по государственным программам** (впервые сформировано в 2010 году при подготовке проекта ФЗ о федеральном бюджете на 2011-2013 годы).

# Государственные программы по сферам регулирования (примеры)

## I Новое качество жизни (13 ГП)

1. Развитие здравоохранения
2. «Развитие образования» на 2013-2020 годы
3. Социальная поддержка граждан
4. «Доступная среда» на 2011-2015 годы
5. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ
6. Развитие пенсионной системы
7. Содействие занятости населения
8. Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
- .....
- .....

Всего  
государственных  
программ

42

## II Инновационное развитие и модернизация экономики (17 ГП)

14. Развитие науки и технологии
15. Экономическое развитие и инновационная экономика
- ....
21. Космическая деятельность России
- ....
24. Развитие транспортной системы
25. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы
- .....
- .....

## III Обеспечение национальной безопасности (2 ГП)

31. Обеспечение обороноспособности страны
32. Обеспечение государственной безопасности

## V Эффективное государство (5 ГП)

38. Управление федеральным имуществом
39. Управление государственными финансами
40. Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра
41. Внешнеполитическая деятельность
42. Юстиция

## IV Сбалансированное региональное развитие (5 ГП)

33. Региональная политика и федеративные отношения
- ....
36. Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов российской федерации
- .....

# Структура государственной программы (1/2)

## 1. Паспорт ГП:

- Ответственный исполнитель, соисполнители и участники программы
- Подпрограммы
- Программно-целевые инструменты;
- Цели программы;
- Задачи программы;
- Целевые индикаторы и показатели программы;

## 2. Текстовая часть ГП, описания разделов

- Объемы бюджетных ассигнований;
- Общая характеристика сферы реализации ГП;
- Ожидаемые результаты реализации
- Приоритеты государственной политики в сфере реализации ГП;
- Сведения о показателях и индикаторах ГП;
- Обобщенная характеристика основных мероприятий ГП, ведомственных целевых программ (ВЦП) и подпрограмм ГП (пГП);
- Обобщенная характеристика мер государственного регулирования;
- Прогноз сводных показателей ГЗ по этапам реализации ГП;
- Информация об участии государственных корпораций, АО с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, внебюджетных фондов в реализации ГП;
- Обоснования объема финансовых ресурсов;
- Анализ рисков реализации ГП и описание мер управления рисками;

## 3. Таблицы приложения к текстовой части ГП

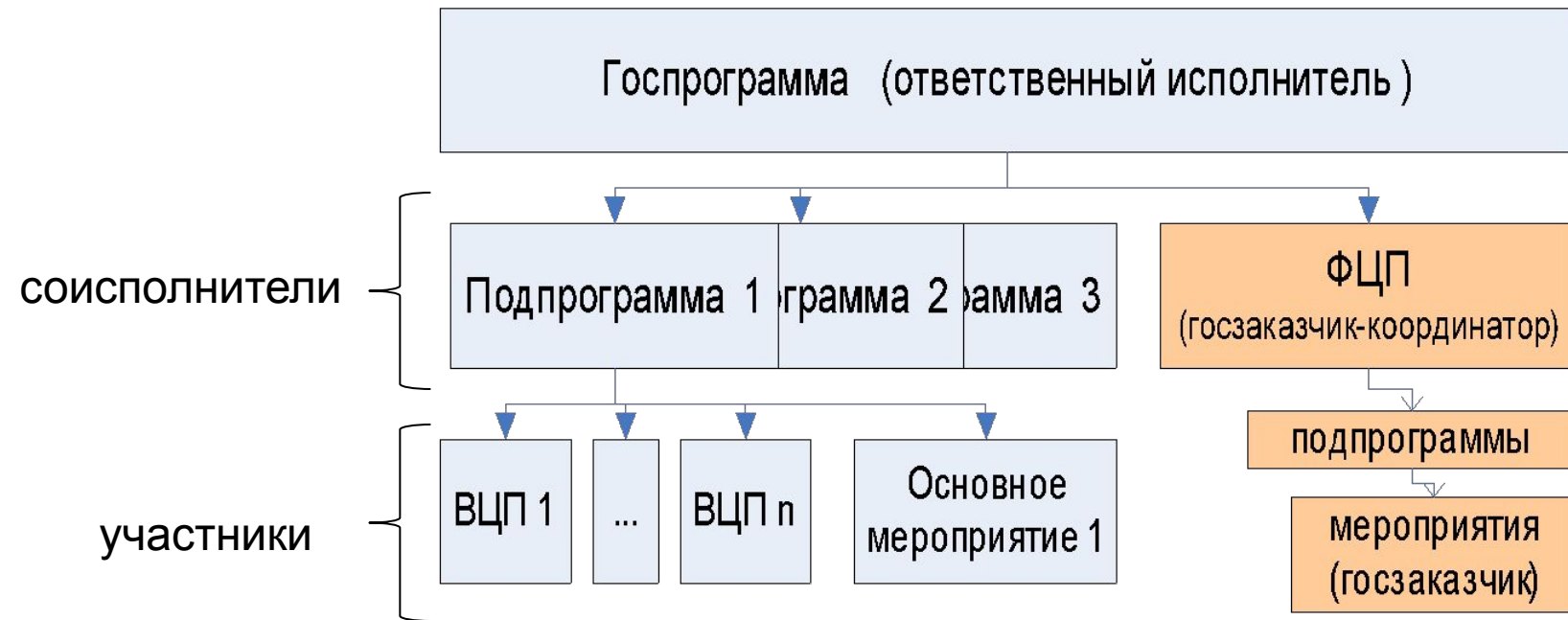
## 4. Подпрограммы ГП и федеральные целевые программы (ФЦП)

(паспорт и текстовая часть)

+ обосновывающие материалы:

- подробный план-график реализации **на три года** + план для контроля Правительством **на три года**;
- оценка планируемой эффективности.

## Структура государственной программы (2/2)



# Использование технологии SMART и системы KPI

## Постановка целей ГП

### Технология SMART

задает критерии качества цели, которых необходимо придерживаться при целеполагании

**Цели ГП** должны соответствовать приоритетам государственной политики в сфере реализации ГП и определять конечные результаты реализации ГП

Цели ГП должны обладать следующими свойствами:

- конкретность
- четкие формулировки

- измеримость
  - Достижение цели можно проверить

- достижимость
  - Достижение за период реализации ГП

- релевантность
  - Соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации ГП

### Достижение целей ГП

#### Система KPI

Определяет возможность достижения и конечные результаты цели

Показатели  
KPI

Оценка  
результативности  
деятельности ФК

## **Госпрограмма - основа составления проекта бюджета на 2014год и плановый период 2015-2016 гг..**

- **изменения порядка формирования федерального закона о федеральном бюджете**
  - уточнение объемов действующих расходных обязательств и принятие решений по новым расходным обязательствам исходя из планируемых результатов реализации государственных программ;
  - усиление роли Бюджетной комиссии при принятии решений по уточнению действующих и принятию новых расходных обязательств;
  - доведение предельных объемов по ответственным исполнителям государственных программ (не по главным распорядителям средств федерального бюджета);
  - безусловный учет параметров долгосрочного прогноза бюджетной системы (предельных объемов на реализацию государственных программ)
- **обсуждение параметров государственных программ в Государственной Думе при рассмотрении проекта закона о бюджете**

## Предпосылки успешной реализации программного подхода в деятельности ФОИВ

- Эффективная и адаптивная к изменениям внешней среды система стратегирования и декомпозирования целей и задач
- Модель «обратной связи»
- Успешно функционирующая система внутреннего контроля и аудита
- Система моральной и материальной мотивации, основанная на КРІ
- Управленческий учет и нормирование ресурсов



ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!***

Контакты:

**Лапина Марина Афанасьевна**

**E-mail: [LapinaMarina@inbox.ru](mailto:LapinaMarina@inbox.ru)**