

# Лекция

## Система и структура органов исполнительной власти

# План:

- Государственное управление: цели, задачи, функции и структура.
- Институты и механизм государственного управления.
- Отраслевой принцип в организации государственного управления.
- Исполнительная власть в системе государственного управления.

# Литература:

- Основная:
- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М., 1997.
- Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.- 2003.
- Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. - М., 1987.
- Кутафин О.Е. Основы общественного строя и политики РФ // Государственное право РФ. Курс лекций / Под ред. О.Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993.

# Литература:

- Дополнительная:
- Бахрах Н.Д. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. - 1992. - № 3.
- Градовский А.М. История местного управления в России. Т. 1. - Спб., 1868.
- Еллинек Г. Общее учение о государстве. - Спб., 1908.
- Федорова Е.А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006.

# Управление

- - организующее и регулирующее воздействие органов государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования;
- - деятельность ОГВ по регулированию общественных отношений и собственных дел.

# Управление

- - целенаправленное воздействие субъекта управления на объект;
- - перевод объекта в иное, новое состояние для достижения поставленной перед всей системой цели;
- - всегда связано с осознанным воздействием человека на общественные отношения.

# Управление

- функция организованной системы, выражающая целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления и обеспечивающее достижение поставленных перед системой целей, выполнение задач посредством исполнения возложенных на него функций.

# Государственное управление

- целенаправленное воздействие органов государственной власти на общественные отношения с целью приведения их в необходимое состояние посредством исполнения ими государственных функций.



# Сущностные характеристики гос. управления

- это деятельность специальных субъектов;
- это деятельность по реализации функций государственной власти.

# Публичное управление (лат. publicus)

- – общественное, открытое, всенародное, явное, известное для публики, общества; всей гражданской общине принадлежащее (В. Даль).

Публичное управление – целенаправленное воздействие субъекта управления на общественные процессы, общественные отношения в соответствии с возложенными на него общественно-значимыми функциями.

# Система федеральных органов гос. власти

- единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов.



# Цель, задача управления

- необходимое и желаемое состояние объекта управления, которое должно быть достигнуто.
- Задача - проблемная ситуация с явно заданной целью, которую необходимо достичь; то есть то, что требуется сделать.
- Целеполагание – процесс обоснования целей управления на основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей наиболее полного их удовлетворения.

# Функции

- (лат. *functio* - отправление, деятельность) – способы, виды деятельности для решения поставленных перед системой задач. Вторичны по отношению к целям и задачам. Если цели и задачи ориентированы на конечный результат деятельности субъекта управления, то функции – это процесс решения задач и достижения цели.

# Функции гос. управления

- прогнозирование (планирование);
- организация;
- координация;
- регулирование;
- распорядительство;
- контроль.

# Телеологическая теория гос. управления

- (греч. teleos – цель) гос. управление рассматривается как взаимосвязь двух неразрывных функций управления: политической и административной. Политические решения обуславливают административные решения и действия органов гос. власти, в большей степени исполнительной власти.



# Правотворческая функция

- выработка гос. политики, приоритетных и стратегических направлений развития общества в форме нормативных правовых актов: законодательства, правовых актов управления.
- Основная задача – зафиксировать в нормах права необходимые правила поведения личности, общества и государства.

# Правоприменительная функция

- реализация гос. политики, посредством воплощения в жизнь нормативных правовых актов.

Главная цель – защита прав и свобод граждан. Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, ОМС.

Основной субъект – органы исполнительной власти всех уровней: федерального, окружного (межрегионального) и регионального.

# Гражданское общество

- система институтов самоуправления, придающих свободной деятельности человека созидательный смысл;
- совокупность относительно независимых от государства общественных институтов, выражающих и защищающих интересы граждан.

# Организация гос. управления

- формирование системы и структуры государственной власти;
- обеспечение функционирования системы управления.

# Системы управления

- Управляющая: субъект управления;
- управляемая: объект управления.  
Государственная управляющая система – государство в лице законодательной, исполнительной и судебной властей.
- Государственная управляемая система – элементы общества.

# Антикризисный план на 2015 г.

- [government.ru/docs/16639/](http://government.ru/docs/16639/)

# Признаки гос. системы

- статус;
- нормативно-правовое регулирование деятельности;
- функционально-структурный характер;
- профессионализм и компетентность гос. служащих.

# Исполнительно-распорядительные функции

- правотворчество,
- правоисполнение,
- правоохрана.

Структура госаппарата (госорганы) – учреждения, выполняющие от имени государства, нормативно-определенные функции.

Правовая основа каждого учреждения устанавливается в положении о нем.



# Президент РФ

- глава государства;
- определяет основные направления вн. и вш. политики государства;
- назначает Председателя Прав-ва РФ;
- Верховный Главнокоманд. ВС РФ;
- назначает выборы ГД РФ;
- руководит внешней политикой РФ;
- вправе вводить ЧП и ВП; ...

# Федеральное Собрание РФ

- СФ: утв. изменения границ субъектов РФ; назначает выборы Президента РФ; назначает на должность судей КС, ВС; назначает на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ; ...
- ГД: дает согласие на назначение Председателя Правительства РФ; назначает на должность и освобождает от должности Председателя ЦБ РФ, Председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека; ...

**№2-ФКЗ от 17.12.1997 (ред. от 28.12.2010)  
"О Правительстве РФ»**

- Ст. 1. Правительство РФ - высший исполнительный орган гос. власти РФ.
- Ст. 6. Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ - Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

# Правительство РФ

- разрабатывает и исполняет бюджет;
- представляет ГД ежегодные отчеты о результатах деятельности;
- обеспечивает проведение единой гос. политики;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, гос. безопасности;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; ...

# Судебная власть

- осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.
- В РФ действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему РФ.

# Местное самоуправление

- обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
- Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

# Политическая партия

- общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в ОГВ и ОМС.

# Общественная палата

- не только важная организационная форма взаимодействия общественных объединений с государством, но и общественное объединение, оказывающее существенное управленческое воздействие на общественные отношения.
- Важная задача ОП – защита прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики.



# Цели административной реформы в 2006 - 2010 гг.

- повышение качества и доступности гос. услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в т.ч. прекращение избыточного гос. регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

**Распоряжение Прав. РФ от 10.06.2011 N 1021-р «Об утверждении Концепции снижения адм. барьеров и повышения доступности гос. и муницип. услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции»**

- **Цели Концепции:**
- **снижение административных барьеров;**
- **повышение качества и доступности гос. и муниципальных услуг.**

# Типичные элементы организации гос. управления

- а) общая система гос. управления в сфере;
- б) набор адм.-правовых регуляторов;
- в) комплект необходимых правовых актов;
- г) механизм гос. контроля и надзора;
- д) низовые организации – объекты управления;
- е) информационное обеспечение;
- ж) степень участия граждан и их объединений.

# Факторы, определяющие эффективность управления:

- объем и распределение функций гос. власти;
- соотношение между управлением и нормативно-правовым регулированием;
- отношения с управляемыми объектами;
- удельный вес публичных корпораций в осуществлении регулирующих функций;
- отношения с частным сектором, малым бизнесом;
- учет маркетинга и менеджмента на нижних уровнях управления.

# Отрасль

- В материальном смысле – комплекс однородных структур с однородным профилем деятельности (экономика, медицина, образование, наука и т.п.).
- В социальном смысле – отрасль существует для удовлетворения потребностей всего общества, а не отдельных индивидуумов.
- В правовом смысле – как отрасль гос. управления (вошло в законодательство: конституционное, административное и т.д.).

# Виды отраслей:

- По профилю: произв. и непроизводственные.
- По видам гос. деятельности: экономические, социально-культурные, адм.-политические.
- По правовому регулированию: федеральные, совместного ведения, субъектов РФ.
- По правовому оформлению: законами, подзаконными актами.
- По содержанию: комплексные (экономика), единичные (транспорт, связь и т.д.).

Указ Президента РФ от 21.05.2012 N  
636 (ред. от 25.06.2012) // Собрание  
законодательства РФ, 28.05.2012, N  
22, ст. 2754

"О структуре федеральных органов  
исполнительной власти"

# Система ФОИВ РФ

- 1993 г. 22 ФМ; 11 ГК; 22 комитета; 16 ФС, ФА, надзоров.
- 1996 г., 24 ФМ, 19 ГК, 18 ФС, 3 агентства и 2 федеральных надзора.
- 2000 г. - 24 ФМ, 6 ГК, 2 федеральных комиссии, 13 ФС, 8 агентств, 2 федеральных надзора, иные органы - 3.
- 2011 г. – 18 министерств, 36 служб, 27 агентств.
- Сегодня - 22 ФМ, 34 ФС, 25 ФА.



**№2-ФКЗ от 17.12.1997**

**«О Правительстве Российской Федерации»  
(Исключена - №3-ФКЗ от 31.12.97)**

**Ст. 5. Система федеральных органов ИВ**

- Система ФОИВ устанавливается ФЗ.**
- Предложения о структуре ФОИВ  
Председатель Правительства РФ  
представляет Президенту РФ в  
недельный срок после своего  
назначения.**

# Проблемы:

- Неудачное построение системы ОИВ.
- Функции ОИВ на всех уровнях определены неточно.
- Слабо организована управленческая деятельность.
- Гос. аппарат слабо воздействует на позитивные экономические и социальные процессы.
- Отчуждение граждан от ИВ.
- Низкий научный потенциал гос. управления.

# Возможные управленческие сценарии

- «А» - развитие ИВ происходит в традиционном русле, изменения в ее структуру вносятся по мере возникновения критических ситуаций.
- «Б» - изменения в ИВ происходят с учетом политических задач и позиций партий и групп в ходе и после очередных выборов.
- «В» - проводится масштабная адм. реформа с крупными переменами в построении и деятельности ИВ.
- «Г» - совершенствование организации и деятельности ОИВ целесообразно осуществлять постепенно в тесной связи с решаемыми политическими и социально-экономическими задачами и с помощью комплекса взаимосвязанных мер.

# Общероссийский классификатор ОГВ и управления

- Группа «Государственная власть в РФ. Другие гос. органы РФ. ЦБ РФ»
  - 1100000 Президент РФ
  - 1200000 Законодательная власть в РФ
  - 1300000 Исполнительная власть в РФ
  - 1400000 Судебная власть в РФ
  - 1500000 Другие гос. органы РФ. ЦБ РФ

# Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы гос. управления»

- уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления гос. и муницип. услуг к 2018 г. - не менее 90%;
- доля граждан, использующих механизм получения гос. и муницип. услуг в электронной форме, к 2018 г. - не менее 70%;
- расширение использования механизма ротации применительно к гос. гр. служащим, замещающим должности большинства категорий и групп должностей гос. гражд. службы (каждые 3 - 6 лет);