Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I»

ГУМАНИТАРНО-ПРАВОВОЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА ГУМАНИТАРНЫХ ДИСЦИПЛИН,
ГРАЖДАНСКОГО И УГОЛОВНОГО ПРАВА

ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

КУРС ЛЕКЦИЙ

ДЛЯ СТУДЕНТОВ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ 38.03.04 ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
(УРОВЕНЬ БАКАЛАВРИАТА)

ВОРОНЕЖ – 2020

Составители: В.С. Артемьева, А.И. Рыбалкин, Е.А. Сиволапова

Принятие и исполнение государственных решений: курс лекций для студентов направления подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление / составители В.С. Артемьева, А.И. Рыбалкин, Сиволапова Е.А. – Воронеж: ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2020. – 320 с.

Курс лекций предназначен для организации самостоятельной внеаудиторной работы студентов по курсу «Принятие и исполнение государственных решений».

Курс лекций по дисциплине «Принятие и исполнение государственных решений» предназначен для студентов направления подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление, составлен в соответствии с программой учебного курса «Принятие и исполнение государственных решений», изучаемого на гуманитарно-правовом факультете ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ.

Курс лекций рассмотрен и рекомендован к печати на заседании кафедры гуманитарных дисциплин, гражданского и уголовного права (протокол № 6 от 27.01.2020 г.), методической комиссии гуманитарно-правового факультета (протокол № 7 от 20.02.2020 г.).

© Артемьева В.С., Рыбалкин А.И., Е.А. Сиволапова, 2020
© Оформление: ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2020.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение……..... 4

2. Содержание разделов учебной дисциплины …….. 6

3. Курс лекций ……..... 9

4. Перечень вопросов к зачету ……..... 313

5. Перечень учебной литературы и ресурсов сети Интернет, необходимых для освоения дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений» …….. 315

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий курс лекций предназначен для эффективной организации самостоятельной работы студентов Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I, обучающихся по направлению38.03.04 Государственное и муниципальное управление, в процессе освоения дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений». Данное пособие представляет собой изложение лекций по курсу «Принятие и исполнение государственных решений». Оно является дополнением к устным лекциям по данному курсу, так как не весь теоретический материал можно уложить во время, отведенное на лекции. Пособие предназначено также для студентов, обучающихся с использованием дистанционных технологий. Пособие поможет и тем студентам, которые по той или иной причине пропустили занятия, освоить материал пропущенных лекций. Конспект лекций может быть использован и для самостоятельной работы студентов.

Материал курса структурирован для удобства обучающихся таким образом, что содержание тем курса соответствует темам лекций. Лекционный курс содержит полный перечень освещаемых тем и изучаемые вопросы. Курс содержит дополнительные сведения по изучаемым темам, позволяющие расширить и углубить знания в сфере государственного управления. Каждая лекция в пособии предваряется перечнем вопросов, подлежащих рассмотрению, содержит понятия и определения, необходимые для усвоения, вопросы для самопроверки. Кроме теоретической части в пособии присутствует перечень вопросов к зачету. Завершает методические указания примерный перечень учебной литературы и ресурсов сети Интернет, необходимых для освоения дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений». Перечень литературы не являются исчерпывающими. Необходимая литература может определяться с учётом конкретной темы занятия, научных интересов и пожеланий обучающихся. Литература, используемая при подготовке к семинарским занятиям, для изучения тем, вынесенных на самостоятельное изучение, дополняющая курс лекций, должна быть актуальной.

Предметом дисциплины. Предметом изучения дисциплины является деятельность политических институтов и органов административного управления, воплощающихся в принятии и реализации соответствующих государственных решений: политических и административных, анализ решений - неотъемлемый аспект теории государственного управления, типы решений, способы их разработки, уровень участия различных субъектов, в том числе массовых, при помощи которых можно судить о существенных признаках общественно-политической системы.

Цель дисциплины. Цель изучения дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений» состоит в усвоении студентами знаний в сложном процессе подготовки, принятия, реализации

государственных решений, а также рассмотрения многочисленных условий и факторов, влияющих на этот процесс, влияние самих решений на жизнь общества.

Задачи дисциплин:

- разработки, планирования, принятия и исполнения управленческих государственных решений, организации их эффективной реализации и контроля в системе государственной службы;
- подготовить высококвалифицированных специалистов широкого профиля, умеющих разрабатывать и реализовывать управленческие государственные решения на основе применения современных моделей управления и принятия решений;
- научить будущих государственных и муниципальных служащих основам теории принятия управленческих решений, методам диагностики и анализа проблемных ситуаций, базирующихся на теории и практике оптимального управления и теории систем;
- развить у обучающихся способности к деятельности: организационно-управленческой, информационно-методической, коммуникативной, проектной деятельности.

Место дисциплины в структуре образовательной программы. Дисциплина «Принятие и исполнение государственных решений» относится к базовой части в структуре образовательной программы подготовки бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление» и является обязательной для изучения.

Изучение дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений**» базируется на знании программы по следующим предметам: «Основы государственного и муниципального управления», «Государственная и муниципальная служба», «Конституционное право».**

Освоение данной дисциплины является основой для последующего изучения дисциплин: «Управленческий консалтинг», «Теория управления», «Связи с общественностью в органах власти» и прохождения производственной, в том числе и преддипломной практик.

2. СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Тема1. Принятие и исполнение государственных решений как научное понятие и учебная дисциплина

Актуальность, объект и предмет изучения учебной дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений». Принятие решений в теории управления. Понятие и функции управленческих решений. решения в государственном управлении. Технология разработки управленческих решений. Основные теоретические модели принятия государственных решений. Нормативный подход к принятию решений. Система государственного управления как деловая среда. Специализированные теории принятия государственных решений.

Тема 2. Особенности государственных решений

Понятие и признаки государственного решения. Виды государственных решений. Классификация государственных решений. Формы государственных решений. Доктрины, концепции и стратегии как виды политических решений. Особенности исполнения политических решений. Нормативно-правовые государственные решения. Нормативно-регулятивные государственные и муниципальные решения. Организационно-нормативные государственные и муниципальные решения. Нормативно-процессуальные и судебные государственные решения. Проектно-программные государственные решения на федеральном уровне. Проектно-программные государственные решения на региональном уровне. «Дорожные карты» как форма и метод организации исполнения государственных и муниципальных решений. Документооборот в системе государственного управления.

Тема 3. Государство и органы государственной власти РФ как субъекты принятия и исполнения решений

Понятие и сущность государства. Основные теории происхождения государства. Типы и функции государств. Формы государства. Государственный механизм и государственный аппарат. Государство как пространство принятия решений. Стиль государственного управления. Понятие, правовой статус и классификация органов государственной власти. Президент Российской Федерации. Органы законодательной власти Российской Федерации. Органы исполнительной власти Российской Федерации. Органы судебной власти Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации.

Тема 4. Органы местного самоуправления как субъекты принятия и исполнения решений

Понятие и основные субъекты местного самоуправления. Деятельность органов местного самоуправления. Система местного самоуправления. Права местного самоуправления. Формы местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления. Должностные лица

органов местного самоуправления. Вопросы местного самоуправления. Функции местного самоуправления. Модели организации структуры органов местного самоуправления.

РАЗДЕЛ 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Тема 5. Особенности руководителя как лица, принимающего решения

Основные качества и характеристики лица. Принимающего решения. Роль руководителя в управлении. Психологические аспекты принятия решений. Основные стили руководства. Руководитель как лидер. Стили лидерства.

Тема 6. Место и роль «лидерской» подсистемы в механизме принятия государственных решений.

Принятие государственных решений как функционально-поведенческий комплекс. Лидерская подсистема в процессе принятия государственных решений. «Ближнее» и «дальнее» окружение лидера. Плюсы и минусы лидерской подсистемы.

Тема 7. Факторы, влияющие на процесс принятия решений.

Личностные (субъективные) факторы. Волевые, интеллектуальные, эмоциональные, уравновешенные, импульсивные, инертные, рискованные, интуитивные, основанные на суждении решения. Психические процессы. Психические состояния. Психические свойства. Ошибки при принятии управленческих решений. Ошибочные представления. Дефиниции и нечеткая терминология. Эффект психологического сопротивления. Логически ошибочное построение. Причина и следствие. Тщеславие и самоуверенность. Иллюзия подтверждающегося уклона. Эвристика доступности. Фактор взаимной симпатии. Факторы внешней среды (объективные факторы). Микросреда (факторы прямого воздействия). Макросреда (факторы косвенного воздействия).

Тема 8. Методы принятия управленческих решений.

Понятие, принципы и классификация методов принятия решений. Формализованные методы принятия управленческих решений. Теория игр как метод принятия управленческих решений. Неформализованные методы принятия управленческих решений (экспертные). Активизирующие методы. Экспертные методы. Эвристические методы. Методы и приемы индивидуальной работы. Смешанные методы принятия управленческих решений.

Тема 9. Основные этапы принятия решений

Этапы принятия решений. Взаимосвязь этапов принятия государственных решений со стадиями государственного управления (целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование). Подготовительный этап. Основные цели и задачи подготовительного этапа.

Этап выработки целей. Этап целеполагания. Сущность и специфика этапа целеполагания. Отличительные черты этапа целеполания. Политическое прогнозирование: сущность и принципы применения. Место и роль политического прогнозирования в принятии государственных решений. Этап реализации целей и завершающий этап. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений. Показатели эффективности принятых государственных решений.

РАЗДЕЛ 3. ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Тема 10. Принятие и исполнение решений Президентом Российской Федерации

Полномочия Президента РФ по принятию и исполнению решений. Акты Президента РФ как государственные решения. Порядок подготовки, принятия и исполнения актов президента РФ.

Тема 11. Принятие и исполнение решений органами законодательной власти Российской Федерации

Полномочия и акты палат Федерального Собрания РФ. Порядок принятия Федеральным Собранием законодательных актов. Порядок принятия Федеральным Собранием подзаконных и иных актов РФ. Принятие законодательных и иных актов законодательными органами субъектов РФ.

Тема 12. Принятие и исполнение решений органами исполнительной власти Российской Федерации

Полномочия и акты органов исполнительной власти РФ. Порядок принятия и исполнения актов Правительством РФ. Порядок принятия нормативных актов федеральными органами исполнительной власти. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов. Порядок принятия и исполнения актов органами исполнительной власти субъектов РФ. Административный регламент: понятие и виды. Административный регламент исполнения государственных функций. Административный регламент предоставления государственных услуг.

Тема 13. Принятие и исполнение решений органами местного самоуправления

Формы непосредственного принятия населением решений и формы участия населения в принятии решений по вопросам местного значения. Акты местного самоуправления. Особенности принятия решений представительным органом местного самоуправления. Особенности принятия решений местной администрацией. Формы решений. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.

Тема 14. Принятие и исполнение государственных решений в ходе юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти

Понятие, признаки и виды юрисдикционной деятельности. Принятие и исполнение государственных решений в ходе производства по делам об

административных правонарушениях. Принятие и исполнение государственных решений в ходе дисциплинарного производства. Принятие и исполнение государственных решений при рассмотрении жалоб граждан.

Тема 15. Принятие и исполнение государственных решений органами судебной власти

Судопроизводство и акты органов судебной власти РФ. Принятие и исполнение решений в ходе конституционного судопроизводства. Принятие и исполнение решений в ходе гражданского судопроизводства. Принятие и исполнение решений в ходе административного судопроизводства. Принятие и исполнение решений в ходе уголовного судопроизводства.

3. КУРС ЛЕКЦИЙ

ТЕМА1. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ КАК НАУЧНОЕ ПОНЯТИЕ И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Актуальность, объект и предмет изучения учебной дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений». Принятие решений в теории управления. Понятие и функции управленческих решений. решения в государственном управлении. Технология разработки управленческих решений. Основные теоретические модели принятия государственных решений. Нормативный подход к принятию решений. Система государственного управления как деловая среда. Специализированные теории принятия государственных решений.

Разработка эффективных управленческих решений – необходимое условие обеспечения эффективного функционирования организации, формирования рациональных организационных структур, проведения правильной кадровой политики, регулирования социально-психологических отношений в организации, создания положительного имиджа. В общем виде управленческое решение определяет программу деятельности коллектива по эффективному разрешению сложившейся проблемы на основе знаний объективных законов функционирования управляемой системы и анализа информации о ее состоянии.

Управленческое решение – это результат анализа, прогнозирования, оптимизации, экономического обоснования и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретной цели системы менеджмента. Импульсом управленческого решения является необходимость снижения остроты или полного снятия проблемы, т.е. приближение в будущем действительных параметров объекта к желаемым (прогнозным).

Принятие решений представляет собой сознательный выбор из имеющихся вариантов или альтернатив направления действий, сокращающих разрыв между настоящим и будущим желательным состоянием организации. Данный процесс включает много разных элементов, но непременно в нем присутствуют такие элементы, как проблемы, цели, альтернативы. Данный процесс лежит в основе планирования деятельности организации, так как план – это набор решений по размещению ресурсов и направлению их использования для достижения организационных целей.

В государственном управлении принятие решений осуществляется государственными служащими различных уровней носит достаточно формализованный характер, так как решение касается не одной личности, а общества или отрасли в целом. Как правило, решения должны приниматься там, где возникает проблемная ситуация; для этого государственных служащих соответствующего уровня необходимо наделить полномочиями и возложить на них ответственность за состояние дел на управляемом объекте. Очень важным условием положительного воздействия решения является его

согласованность с ранее принятыми решениями как по горизонтали, так и по вертикали управления.

Содержание решения может быть экономическим, организационным, социальным, правовым, технологическим. Экономическое содержание управленческого решения проявляется в том, что на разработку и реализацию любого из них требуются финансовые, материальные и другие затраты. Поэтому каждое решение имеет реальную стоимость. Реализация эффективного управленческого решения должна принести прямой или косвенный доход. Организационное содержание решений позволяет создать четко определенную и закрепленную систему прав, обязанностей, полномочий и ответственности работников и отдельных служб по выполнению отдельных операций, работ, этапов разработки и реализации решений.

Правовое содержание решений состоит в точном соблюдении российских федеральных и региональных законодательных актов, уставных и других документов самой организации (либо разработке и принятии необходимых нормативно-правовых актов). Технологическое содержание решений проявляется в возможности обеспечения персонала необходимыми техническими, информационными средствами и ресурсами для разработки и реализации решений. Социальное содержание управленческих решений заложено в механизме государственного управления, которое подразумевает, что все принятые решения направлены на улучшение социальной среды в государстве. *Различают индивидуальную, групповую, организационную и межорганизационную формы принятия решений.* Индивидуальная (единоличная) форма принятия решения характерна тем, что руководитель лично организует и проводит все этапы разработки решения от начала до конца, хотя на практике руководитель, ответственный за принятие решений, всегда работает помощью своих заместителей, подчиненных специалистов и привлекаемых экспертов. Более того, каждый работник тоже может принимать частные индивидуальные решения.

Групповая форма принятия решений предполагает осуществление процесса принятия решения лицами, взаимодействующими друг с другом по организационно установленным и формализованным процедурам. Для решения тех или иных проблем руководитель использует уже существующие группы или формирует новые.

Организационная форма сложнее групповой, что объясняется увеличением числа действующих в этом процессе лиц и групп, различием, а иногда и противоречием, интересов и стоящих задач, сложностью структуры и взаимосвязей внутри организации, более высокой степенью риска и неопределенностью результатов. Межорганизационная форма принятия решений требует скоординированного взаимодействия между различными организациями при условии совместного целеполагания, урегулирования конфликтов, рационального распределения дефицитных ресурсов, учета различных факторов и последствий.

Государство можно рассматривать как основное орудие политической власти, признаками которого являются наличие органов и учреждений, осуществляющих функции власти; системы правовых норм и актов; определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция.

Легализация государственной власти означает ее юридическое провозглашение и закрепление правомерности возникновения, организации и деятельности.

Легитимная государственная власть – это власть, которая соответствует представлениям народа об этой власти, связанным с материальными, политическим, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого человека.

Главная особенность государства состоит в том, что оно должно заниматься всеми составляющими жизнедеятельности общества и решать проблемы в интересах всех членов общества, формировать и выражать всеобщую волю.

Государство активно влияет на отношения, которые складываются между:

- государством и гражданским обществом;
- государством и экономикой;
- государством и политикой;
- вертикальными и горизонтальными структурами государства;
- государственными, межгосударственными, надгосударственными образованиями и организациями.

Государственное управление, выступает как социальный феномен и неотъемлемая функция государства, оно развивалось на протяжении всей истории государственно-организованной цивилизации человечества через систему взаимообратных связей между человеком, обществом и государством.

Сама природа государственного управления вытекает из его особой социальной функции, направленной на упорядочение процессов развития в интересах всего общества.

В существующем множестве разновидностей управления выделяют социальное и государственное управление. При этом государственное управление выступает как особого рода социальное управление.

Государственное управление рассматривается как форма и разновидность социального управления и как социально-политическая функция государства.

Государственное управление осуществляется государством посредством осознанного, целенаправленного, волевого и организованного воздействия на явления и процессы, протекающие в обществе.

В своем управленческом воздействии **государство опирается** на **право,** использует силу права, применяет ту или иную его форму.

Основанное на силе власти и верховенстве права государственное управление представляет собой очень сложную систему, имеющую

комплексный, многоплановый и многогранный характер, отражающий сложные взаимосвязи между субъектами и объектами управления.

Государственное управление характеризует реализацию (осуществление), государственной власти, т.е. государственное управление - это способ реализации государственной власти. Государственная власть претворяется в жизнь посредством государственного управления. В юридической науке государственное управление принято рассматривать в двух смыслах: широком и узком. В широком смысле государственное управление - это деятельность всех органов государства (и законодательных, и исполнительных, и судебных), связанная с осуществлением государственной власти в целом. В узком смысле государственная власть - это деятельность органов исполнительной власти, которые нередко называют органами государственного управления (продолжительное время понятие «государственное управление» рассматривалось только в узком смысле). Государственное управление как в широком, так и в узком смыслах - это разновидность социального управления, т.е. управления обществом.

Государственное управление - это целенаправленное воздействие государства, его органов и учреждений на определённые сферы общественной жизни или общества в целом в интересах его функционирования и развития.

Управление в обществе связано с использованием власти. Слово «власть» употребляется очень широко.

Власть в человеческом обществе: это реальная возможность осуществлять свою волю даже вопреки сопротивлению.

Важнейшие элементы власти в обществе:

- психологический (воля субъекта власти),
- рецепционный (восприятие этой воли объектом власти),
- реализационный (добровольное исполнение или силовое принуждение, последнее может иметь самую разную форму, в том числе психологического давления)
- информационный (обратная связь от объекта к субъекту о мероприятиях по выполнению воли субъекта или об отказе сделать это).

Различают власть: личную, или персональную (например, в семье или в отношениях господина и слуги), корпоративную (власть в общественной организации, распространяющуюся только на членов, которые добровольно в нее вступили и в любое время вправе выйти из организации) и социальную. Иногда особо выделяют военную власть, технократию или экспертократию (власть специалистов, нередко готовящих важнейшие решения) и др.

Социальная власть - это власть народа в обществе, взятом как целое, власть его большинства, доминирующего в обществе класса, в некоторых условиях - власть номенклатуры. Она имеет политический характер и свое выражение, находит в государственной власти, которая, как производная, тоже является политической, но приобретает известную самостоятельность и, как особое явление, отличается от политической власти народа или класса.

Разновидности государственной власти.

Существует множество классификаций государственной власти с точки зрения ее характера, пределов действия, задач и методов осуществления и т.д.

По социальному характеру различают власть народа и власть определенного социального класса, слоя (например, диктатура пролетариата в прежних государствах тоталитарного социализма).

С точки зрения **территориальных пределов действия** различается федеральная государственная власть и государственная власть каждого субъекта федерации.

В зависимости от **методов осуществления** выделяют демократическую и недемократическую (авторитарную, тоталитарную и др.) государственную власть.

Демократическая государственная власть выражает интересы большинства населения и осуществляется в соответствии с принципами политического многообразия, многопартийности, разделения властей, уважения прав человека, признания местного самоуправления, правового государства и др.

Авторитарную государственную власть обычно связывают с нарушением прав человека, применением насилия, с господствующим положением исполнительной власти, когда парламент и суды играют второстепенную роль.

Тоталитарная власть помимо этих признаков характеризуется закреплением в конституции руководящей роли одной определенной партии (обычно устанавливается однопартийность), парламент и суды превращаются в декоративные институты, создаются слитные партийно-государственные структуры. В условиях тоталитаризма обычно утверждается личная власть (например, власть фюрера в фашистской Германии)

Государственное управление (управление государством) - это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, т.е. реализация государственной власти во всех ее формах и методах.

Разные органы выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. *По-своему это делает парламент, по-своему правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.*

Одни государственные органы имеют собственные властные, решающие полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи - установление общих правил для управления и контроль, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам. Другие органы и должностные лица непосредственно занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Некоторые органы и должностные лица обладают лишь консультативными полномочиями (например, Государственный совет в России, состоящий из глав администраций субъектов РФ). Есть специальные органы, которые

занимаются проверкой соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Органы подобного рода, скорее, участвуют в государственном управлении, но участие - тоже способ управления. Нередко создаются смешанные, государственно-общественные органы (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов).

В наше время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского Союза (комиссии, Совет министров и др.).

Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться на физических и юридических лиц государств-членов или соответствующие нормы должны быть включены в собственное право таких государств.

Европейский Суд по правам человека после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства - члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые органы объединения Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. о создании союзного государства. Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

Результативность и эффективность государственного управления. Управление осуществляется, чтобы достичь цели, поставленной управляющим субъектом (органом государства, должностным лицом и др.). Эта цель может быть ближайшей (введение налога с продаж с определенной даты) или отдаленной, достигаемой в результате многих последовательных шагов в течение многих лет, а то и десятилетий (генеральный план развития метрополитена). Она может быть реальной (например, мероприятия государственной власти в России по созданию рыночной экономики) и иллюзорной или по крайней мере недостижимой в обозримой перспективе (построение коммунистического общества). Достижение цели - главный результат управленческого действия, свидетельство его результативности.

Эффективность - достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткий срок и с возможной полнотой. Достижению цели и эффективности работы могут препятствовать помехи и противодействия объективного и субъективного характера. С субъективной стороны они могут быть обусловлены недостаточной квалификацией, нерешительностью субъекта, осуществляющего то или иное управленческое решение. С объективной стороны они связаны с ситуацией в стране, коллективе, на предприятии и т.д., в отношении которого предпринято

управленческое действие. Ситуация может помешать осуществить управленческие мероприятия или даже заставить отказаться (временно или постоянно) от него.

Противодействие в отличие от помех связано с волевым стремлением помешать воспрепятствовать управленческому мероприятию, например, забастовка против увольнения «хорошего» директора, что имело место на некоторых предприятиях в России.

При оценке результативности и эффективности важно учитывать характер цели. Усилия могут оказаться напрасными, если цель объективно или в данный момент недостижима. В таких условиях оценка результативности, эффективности и других параметров управления не имеет смысла.

В конечном счете эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением качества жизни человека. Такой прямой результат (например, при снижении государственных цен на продукты питания вследствие .возможностей для этого, возникших у государства) или результат опосредованный (реорганизация управления промышленностью, которая привела к увеличению производительности труда) - главный критерий социальной эффективности управления.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите объект и предмет изучения учебной дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений».
2. Какое место занимает принятие решений в теории управления?
3. Определите понятие и назовите функции управленческих решений.
4. Что означают решения в государственном управлении?
5. Какова технология разработки управленческих решений?

ТЕМА 2. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Понятие и признаки государственного решения. Виды государственных решений. Классификация государственных решений. Формы государственных решений. Доктрины, концепции и стратегии как виды политических решений. Особенности исполнения политических решений. Нормативно-правовые государственные решения. Нормативно-регулятивные государственные и муниципальные решения. Организационно-нормативные государственные и муниципальные решения. Нормативно-процессуальные и судебные государственные решения. Проектно-программные государственные решения на федеральном уровне. Проектно-программные государственные решения на региональном уровне. «Дорожные карты» как форма и метод организации исполнения государственных и муниципальных решений. Документооборот в системе государственного управления.

Решение - *это комплекс действий по разрешению какой-либо проблемы, которому всегда предшествует определение цели, оценка существующего положения дел, определение и формулирование проблемы.*

Управленческое решение - это результат коллективного творческого труда, которое всегда носит социальный, общественный характер; даже когда руководитель один разрабатывает решения, то коллективный интеллект неявно влияет на этот процесс.

Понятие «управленческое решение» содержит в себе следующие основные аспекты:

- решение есть некоторый процесс, складывающийся из ряда отдельных актов и процедур;
- решение есть выбор альтернативы или действия;
- решение предполагает наличие власти и организационной иерархии;
- решение предполагает наличие информационного аспекта, составляющего основу системной концепции разработки и принятия решений в сложных иерархических организационных системах.

Импульсом управленческого решения является необходимость решения проблемы. Для решения проблемы необходимо ответить на следующие вопросы:

- *что делать;*
- *как делать;*
- *в каком объеме;*
- *в какие сроки;*
- *где;*
- *для кого;*
- *что это даст обществу в целом.*

Наиболее сложным и ответственным вопросом в *процессе управления* является принятие решений. Любое управленческое решение предполагает выбор одного или большего числа средств (линий поведения) для достижения одной или большего числа целей (желаемых исходов).

В процессе принятия решений обычно выделяют **четыре фазы:**

I. Возникновение проблемы решения.

П. Формулировка и анализ проблемы.

III. Принятие решений.

IV. Исполнение решения.

Структуру принятия решения образуют

- цель,
- результат,
- способы достижения результата,
- критерии оценки
- правила выбора.

Встречаются два определения принятия решений: **узкое и расширенное.**

Решения в **узком смысле** могут быть выделены только как выбор альтернативы, ориентированный на цель, но в **широком смысле** это понятие включает и подготовку решения (планирование). Выбор решения предполагает наличие четкого представления о мерах по реализации, контролю и анализу результатов действий.

Государственно-управленческое решение - *осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме.*

Государственное решение - *это выбор и обоснование определенного проекта действий государственных органов, направленных на достижение общественных целей.*

Принятие государственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, совершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями, при выборе одной из существующих возможностей в достижении предполагаемого результата намечаемых действий.

Для того, чтобы управлять какими-либо социальными общностями или процессами, необходимы социальные нормы, требования которых признаются и соблюдаются как субъектами, так и объектами социального управления.

Выработка определенной социально-управленческой нормы лежит в основе всякого государственного решения, принятие которого всегда - выбор нормы, способной урегулировать вопросы по приоритетной социальной проблеме.

Социально-управленческие нормы - это требования, выраженные в правилах поведения, которые упорядочивают социальные отношения в соответствии с выбранными целями человеческой деятельности. С их помощью требования субъектов управления переводятся в модели, стандарты должного поведения объектов управления. Воплощение в реальной жизни они получают в процессе разработки и реализации управленческих решений, которые можно считать сердцевиной управленческой деятельности.

Государственное решение характеризуется прежде всего:

субъектом, принимающим решение (руководящий орган государственной власти - коллегиальный или индивидуальный – лидер);

субъектом-исполнителем решения - аппараты государственной службы; объектом, которому адресовано решение - нижестоящие органы управления, социальные группы, занятые в различных сферах жизнедеятельности общества, политические и общественные объединения.

Признаки государственного решения:

- авторитет решения, что означает уровень субъекта государственной власти, принимающего решение, его легитимность и обоснованность;

- диапазон решения, что характеризует политическое пространство, в рамках которого оно действует, и объем задач, охватываемый данным решением; политические решения, как правило, многоцелевые;

- информационная обеспеченность решения, т.е. информационная база его принятия, в том числе научная;

- технология и стиль принятия решения - совокупность методов и приемов подготовки и принятия решения, способов получения восприятия информации, необходимой для решения, порядок и характер обсуждения альтернативных вариантов проектов и определения приоритетных из них;

- подходы при формулировании целей и при выборе средств для их осуществления;

- типы принятия решений - демократический или авторитарный;

- практическая значимость решения.

Социальный характер управленческих решений государственных органов в том, что они воздействуют не на природную или техническую среду, а на людей.

Цель их побуждающего воздействия - мобилизовать людей на практическое (материальное) преобразование социальной действительности. Основное содержание данного управленческого процесса - волевое воздействие управляющих на управляемых.

Многообразие общественных отношений, требующих государственного вмешательства, порождает множество **видов государственных решений** и соответственно действий властного характера.

В управленческой деятельности, как правило, решаются задачи двух типов: *оригинальные (нетривиальные)* и *однотипные, повторяющиеся.*

Отсюда и решения, которые приходится находить и брать ответственность за их принятие и непосредственное исполнение, также могут быть ***оригинальными*** либо ***типичными.***

Оригинальные задачи не поддаются унификации и стандартизации в полном объеме. Но для них могут быть применены общие принципы решения управленческих задач.

Государственные решения бывают в известной мере ***политическими*** и ***административными.***

Политические принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие).

Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение. Они подчинены осуществлению общих интересов и общих целей социальных

групп, либо данного сообщества. Даже если политические решения принимаются на региональном уровне или в рамках какого-то местного сообщества, они затрагивают интересы государственного союза людей, функционирование государственной власти.

Политические решения, в отличие от административных, всегда прямо или косвенно адресованы определенным общественным группам людей, служат средством регулирования отношений между ними, являются способом выражения и реализации социальных интересов и целей. Они - результат деятельности субъектов политической власти и политического руководства. В соответствии с принципом приоритетности политики в государственном управлении политические решения имеют доминирующее значение по отношению к административно-управленческим.

Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства. Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер.

В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего. Хотя в своем большинстве эти решения подготавливаются конкретными людьми, их личными решениями частного характера они не могут быть, так как принимаются от имени государственных органов. Отсюда возникает задача их юридического закрепления в надлежащей форме. Административные решения представляют собой акты управленческих действий, регулирующих функционирование отдельных видов производственно-хозяйственной, социальной и культурной жизни людей и текущей практической деятельности отдельных организаций. Административные решения - функция органов исполнительной власти и управления.

Административно-управленческие решения целесообразно разделить на две группы.

К первой относятся связанные только с организацией работы непосредственно в аппаратах органов государственного управления. Это так называемые ***внутриорганизационные*** решения. Они могут быть направлены на улучшение планирования, контроля, профессиональной подготовки кадров и т.д.

Вторую группу составляют управленческие решения, обеспечивающие взаимодействие с внешней средой, определяющие основные направления государственной управленческой деятельности. Такие решения условно можно назвать внешними, ***публичными.*** Именно они чаще всего дополняют политическое содержание, принимаются во имя их исполнения.

Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства. Отличительная

особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер.

В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего. Хотя в своем большинстве эти решения подготавливаются конкретными людьми, их личными решениями частного характера они не могут быть, так как принимаются от имени государственных органов. Отсюда возникает задача их юридического закрепления в надлежащей форме. Административные решения представляют собой акты управленческих действий, регулирующих функционирование отдельных видов производственно-хозяйственной, социальной и культурной жизни людей и текущей практической деятельности отдельных организаций. Административные решения - функция органов исполнительной власти и управления.

Административно-управленческие решения целесообразно разделить на две группы.

К первой относятся связанные только с организацией работы непосредственно в аппаратах органов государственного управления. Это так называемые ***внутриорганизационные*** решения. Они могут быть направлены на улучшение планирования, контроля, профессиональной подготовки кадров и т.д.

Вторую группу составляют управленческие решения, обеспечивающие взаимодействие с внешней средой, определяющие основные направления государственной управленческой деятельности. Такие решения условно можно назвать внешними, ***публичными.*** Именно они чаще всего дополняют политическое содержание, принимаются во имя их исполнения.

Классификация государственных решений позволяет систематизировать их по различным основаниям, например, по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т.д.

Итак, государственные решения можно классифицировать следующим образом.

1. По субъектам управления:

а) общенародные (выборы, референдум);

б) федеральные, региональные (субъектов федерации), местные;

в) законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти;

г) единоличные, коллегиальные.

2. По целям и времени действия:

- стратегические (долгосрочные);
- тактические (среднесрочные);
- оперативные (краткосрочные).

3. По масштабу действия:

- общегосударственные;
- локальные (в пределах административно-территориальной единицы);
- внутриведомственные;

- межведомственные.

4. По нормативной природе:

- общие (нормативные);
- частные (ненормативные).

5. По юридической силе:

- высшие (конституционные);
- законодательные;
- подзаконные.

6. По видам государственного управления:

- гражданские
- военные.

7. По формам правовых актов :

- законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов федерации);
- указы (царские, президентские);
- постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры);
- распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти);
- приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные);
- приговоры (суда);
- санкции (следственных, прокурорских органов);
- декреты;
- указания, предписания, инструкции и т.д.;
- программы, декларации, положения, уставы;
- межгосударственные договоры и соглашения.

8. По порядку принятия - способу оформления и придания юридической силы:

- первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.);
- вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра; положение, утверждаемое постановлением главы администрации, и т.п.).

9. По методам разработки:

- типичные (аналогичные);
- нетипичные (оригинальные).

10. По содержанию:

- политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.

11. По форме изложения:

- письменные
- устные.

12. По механизму действия:

- прямого (непосредственного) действия
- рамочные (отсылочного характера).

13. По значимости для исполнения:
- обязательные
- рекомендательные.

14. По характеру воздействия:
- стимулирующие
- протекционистские
- мотивационные
- ограничительные, запретительные и др.

15. По степени публичности (открытости):
- общего пользования
- служебного пользования
- секретные, совершенно секретные.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений. Она охватывает наиболее общие, но при этом и свойственные таким решениям, характерные признаки.

Управленческая деятельность в любой организации основана на переработке данных и производстве исходящей информации. Это предполагает наличие технологии преобразования исходных данных в результативную информацию о принятых решениях. Такие технологии применяются в процессе разработки, реализации, а также **документооформления** разного рода государственных решений.

Документооборот в системе государственного управления - *процесс перемещения документов, используемых в служебной деятельности государственных органов, начиная с момента их создания или получения до завершения использования и дальнейшего движения с последующей передачей на хранение или уничтожение.*

Документооборот необходим для связи госорганов при осуществлении ими властно-управленческих функций посредством официальных информационных потоков.

В основе документооборота лежит **документирование,** *представляющее собой запись деловой информации по установленным формам.*

Первичным элементом *документооборота является документ* - материальный объект, содержащий информацию в фиксированном виде и предназначенный для того или иного управленческого действия в ходе осуществления принятого решения.

Совокупность однородных и взаимосвязанных документов по каким-либо вопросам, процессам, лицам или госоргану образует ***документацию.***

Организация документооборота строится на основе определенных требований:
- целесообразности,
- оперативности,

- непротиворечивости,
- адресности и т.п.

По адресату отправителя/получателя документы бывают:
- входящие,
- исходящие,
- внутрислужебные.

Соответственно масштабам движения документов может быть выделен в качестве самостоятельного объекта **документооборот конкретного должностного лица, структурного подразделения, госоргана, отрасли государственного управления, государства в целом**.

Действующие в Российской Федерации нормативные акты, в том числе и «Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения» (ГСДОУ), исходя из прагматических соображений, рассматривают в качестве объекта только внутриорганизационный документооборот и соответствующие потоки входящих, внутренних и исходящих документов.

В соответствии с единой государственной системой делопроизводства в каждом государственном органе, в зависимости от его уровня и принадлежности к той или иной ветви власти, используются свои формы документов.

Единая государственная система делопроизводства - научно упорядоченный комплекс правил, нормативов, рекомендаций, регламентирующих делопроизводство в государственных организациях, учреждениях, предприятиях. Она содержит единые правила оформления документов, создания научно-справочного и учебно-вспомогательного аппаратов, формирования дел, подготовки их к хранению и использованию, принципы механизации и автоматизации делопроизводственных процессов.

Учитывая возрастающий в качественно-количественном отношении документооборот, связанный с управленческой деятельностью, единая государственная система делопроизводства предусматривает применение прогрессивных форм и методов работы с документами, их унификацию и стандартизацию, использование новейших технических средств.

Система контроля исполнения документов, в которых содержатся государственно-управленческие решения, может включать:

автоматизированный учет,

проверку исполнения на местах,

анализ оперативной деятельности подразделений,

выработку рекомендаций и принятие мер для устранения причин, снижающих эффективность управления, и др.

Цель такого контроля - *содействие своевременному и качественному исполнению решений, обеспечение получения аналитической информации, необходимой для оценки управленческой деятельности государственного*

аппарата, госорганов, структурных подразделений, конкретных госслужащих.

Федеральные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее – целевые программы), представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно - исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации решения. Целевая программа состоит из следующих разделов:

- характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа;
- основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а так же целевых индикаторов и показателей;
- перечень программных мероприятий;
- обоснование ресурсного обеспечения целевой программы;
- механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков;
- оценка социально - экономической и экологической эффективности целевой программы. Целевая программа также содержит паспорт федеральной (межгосударственной) целевой программы.

К содержанию разделов целевой программы предъявляются следующие требования. Первый раздел целевой программы должен содержать развернутую постановку проблемы, включая анализ причин ее возникновения, обоснованиеееесвязиснациональнымиприоритетамисоциально-экономическогоразвития, целесообразности программного решения проблемы на федеральном уровне. Раздел также должен содержать обоснование необходимости решения проблемы программно–целевым методом и анализ различных вариантов этого решения, а также описание основных рисков, связанных с программно-целевым методом решения проблемы. Второй раздел целевой программы должен содержать развернутые формулировки целей и задач программы с указанием целевых индикаторов и показателей. Третий раздел целевой программы должен содержать перечень мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач целевой программы и достижения поставленных целей, а также информацию о необходимых для реализации каждого мероприятия ресурсах (с указанием

статей расходов и источников финансирования) и сроках. Программные мероприятия должны быть увязаны по срокам и ресурсам и обеспечивать решение задач целевой программы. Последний раздел целевой программы должен содержать описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада целевой программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. Оценка эффективности осуществляется по годам или этапам в течение всего срока реализации целевой программы, а при необходимости и после ее реализации.

Региональные программы: представляют собой разновидность целевых комплексных программ и служат инструментом регулирования и у правления региональной стратегией экономического, социального и научно – технического развития, формой хозяйственной деятельности, способом приоритетной концентрации ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем. Различают следующие виды региональных программ: межгосударственные, государственные (федеральные) и собственно региональные, формируемые и реализуемые по отраслевому признаку и комплексные. Узкоспециализированные программы, как правило, разрабатываются в составе целевых федеральных программ, например «Здравоохранение в России». Специфика региональных программ заключается в том, что они формируются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения, обусловлены общегосударственными территориальными интересами. Отбор региональных проблем для программирования проводится, как правило, территориальными органами в области управления. Программные мероприятия осуществляются в границах географически ограниченного региона, единицы административно – территориального деления Российской Федерации (республика, край, область, города федерального значения). Управляют проектированием и реализацией программ структуры исполнительной власти региона. Региональные программы отличаются относительно небольшими по сравнению с государственными программами объемами работ и ресурсных затрат и обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, конкретным ограничением временных интервалов и увязываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политикой России. Состав и структура комплексной программы социально – экономического развития региона представляют собой перечень и взаиморасположение разделов, отражающих содержательную и функциональную характеристики принятого к реализации программного проекта. Разделы программы содержат необходимые обоснования и пояснения. Они формируются в целом на весь период реализации программы и по годам. Для долгосрочных программ первоначальная разбивка осуществляется по годам, последующая - по более продолжительным срокам. Основными формами прямого участия государства в регулировании регионального развития станут осуществление государственных

региональных программ, финансируемых за счет госбюджета, отдельных структурообразующих инвестиционных проектов, размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки проблемных регионов) по средством контрактной системы.

Дорожная карта (*technology roadmapping)* – это наглядное представление пошагового сценария развития определённого объекта – в частности системы здравоохранения. Дорожное картирование увязывает между собой видение, стратегию и план развития системы и выстраивает во времени основные шаги этого процесса по принципу «прошлое – настоящее – будущее».

Дорожные карты нацелены на информационную поддержку процесса принятия управленческих решений по развитию объекта картирования.

В практике государственного и муниципального управления в стране «дорожные карты» стали активно применяться начиная с 2012 года. Как правило, они состоят из трех компонентов: целей «дорожной карты», контрольных показателей успешной реализации «дорожной карты», плана мероприятий по достижению целей «дорожной карты». План мероприятий в основном содержит следующие разделы: мероприятия; вид документа, подтверждающего исполнение мероприятия; срок реализации; ответственные исполнители; ожидаемый результат.

Активное использование «дорожных карт» как формы и метода исполнения государственных и муниципальных решений выявило ряд проблем, решение которых должно значительно повысить эффективность исполнения принятых решений.

Во-первых, существует проблема теоретического понимания и методологического обеспечения разработки и реализации «дорожных карт». Как справедливо отмечает Е. К. Глушко, «в большинстве нормативных правовых актов термин «дорожная карта» используется без каких-либо пояснений, что вряд ли можно признать правильным. В результате в од-них актах смысл этого понятия равнозначен плану развития, в других – плану мероприятий, в третьих – сетевому графику». Недостаточная теоретическая и методологическая определенность разработки и реализации «дорожных карт» приводит к ситуации, когда «эта технология в значительной мере дискредитирована в силу гипертрофированной моды на составление дорожных карт по любому поводу, причем без учета реальных возможностей и профессионалов, способных их проектировать и внедрять». Во-вторых, необходимо определить место и роль «дорожной карты» в системе государственных и муниципальных решений. Прежде всего, как она соотносится с государственной и муниципальной программой, каким образом осуществляется финансовое обеспечение мероприятий «дорожной карты» и как она «вписывается в сложившуюся систему финансового контроля».

В-третьих, необходимо нормативно-методическое обеспечение процесса подготовки и реализации «дорожных карт», создающее условия для системного взаимодействия субъектов деятельности на всех этапах дорожного

картирования и повышения эффективности управления этим процессом. В данном учебном пособии мы представим концептуальные положения решения первой из заявленных проблем, применив для этого системно-деятельностную методологию, представленную во второй главе пособия. В рамках заявленной методологии мы рассматриваем «дорожную карту» как технологическую модель деятельности субъектов реализации государственного (муниципального) решения по достижению по***ставленных целей в рамках существующего и планируемого ресурсного обеспечения.***

Технологическая модель деятельности представляет собой логически взаимосвязанные периоды деятельности, отличающиеся функциональными особенностями действий и взаимодействия субъектов. Технологическая модель повышает уровень системности деятельности субъектов по реализации задач «дорожной карты», что обеспечивает более результативное достижение её целевых показателей.

Прежде чем рассмотреть компоненты «дорожной карты» как технологической модели деятельности, нам необходимо определиться с видами «дорожных карт» и их отличительными особенностями. Основываясь на представленной во второй главе пособия методологии принятия и исполнения государственных и муниципальных решений, мы выделили четыре вида «дорожных карт»:

- «дорожные карты» реализации конкретных политических решений;
- функциональные «дорожные карты»;
- программно-технологические «дорожные карты»;
- предметно-технологические «дорожные карты».

Виды «дорожных карт» влияют на особенности содержания компонентов технологической модели деятельности. Всего модель деятельности состоит из пяти периодов, являющихся ее компонентами:

1. Концептуально-установочный период.
2. Подготовительный период.
3. Организационно-реализующий период.
4. Контрольно-аналитический период.
5. Организаторско-распорядительный период.

«Дорожные карты» реализации конкретных политических решений могут носить стратегический характер, когда они разрабатываются для достижения цели, определенной в доктрине, стратегии научно-технического или социально-экономического развития, концепции. Такие «дорожные карты» направлены не только на создание новых факторов развития, но и модернизацию существующих, с целью повышения эффективности их конструктивного влияния на результативность и качество государственного и муниципального управления. Кроме стратегических, могут также разрабатываться «дорожные карты» реализации антикризисных политических решений. Как показала практика, уровень таких карт может быть различный, от международного до внутригосударственного, отражающего конкретную сферу полномочий органов государственного и муниципального управления.

Функциональные «дорожные карты» могут разрабатываться для решения следующих задач:

- разработка стратегий научно-технического и социально-экономического развития;
- разработка положений о реализации типовых задач, отражающих содержание компетенции органов государственного управления и местного самоуправления;
- проведение исследований социально-экономических процессов;
- внедрение инновационных методологий (технологий) государственного управления и местного самоуправления.

Программно-технологические «дорожные карты» могут разрабатываться в целях повышения эффективности реализации государственных и муниципальных программ. Цели и задачи таких карт соответствуют целям и задачам государственной или муниципальной программы. Значимость таких карт может возрастать при реализации приоритетных федеральных и региональных проектов, так как достижение целей проекта предусматривает реализацию целей и задач различных программ. В этой связи разработка программно-технологических «дорожных карт» различных программ и их интеграция на основе единых методологических оснований может значительно повысить эффективность реализации проектного подхода в государственном и муниципальном управлении.

Предметно-технологические «дорожные карты» разрабатываются для подготовки и проведения конкретного мероприятия. Такие мероприятия могут быть федеральные, региональные, муниципальные и организационные. В зависимости от содержания они могут быть политическими, научными, социокультурными, спортивными, организационно-культурными.

Документооборот в системе государственного управления - *процесс перемещения документов, используемых в служебной деятельности государственных органов, начиная с момента их создания или получения до завершения использования и дальнейшего движения с последующей передачей на хранение или уничтожение.*

Документооборот необходим для связи госорганов при осуществлении ими властно-управленческих функций посредством официальных информационных потоков.

В основе документооборота лежит **документирование,** *представляющее собой запись деловой информации по установленным формам.*

Первичным элементом *документооборота является документ* - материальный объект, содержащий информацию в фиксированном виде и предназначенный для того или иного управленческого действия в ходе осуществления принятого решения.

Совокупность однородных и взаимосвязанных документов по каким-либо вопросам, процессам, лицам или госоргану образует ***документацию.***

Организация документооборота строится на основе определенных требований:

- целесообразности,
- оперативности,
- непротиворечивости,
- адресности и т.п.

По адресату отправителя/получателя документы бывают:

- входящие,
- исходящие,
- внутрислужебные.

Соответственно масштабам движения документов может быть выделен в качестве самостоятельного объекта **документооборот конкретного должностного лица, структурного подразделения, госоргана, отрасли государственного управления, государства в целом**.

Действующие в Российской Федерации нормативные акты, в том числе и «Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения» (ГСДОУ), исходя из прагматических соображений, рассматривают в качестве объекта только внутриорганизационный документооборот и соответствующие потоки входящих, внутренних и исходящих документов.

В соответствии с единой государственной системой делопроизводства в каждом государственном органе, в зависимости от его уровня и принадлежности к той или иной ветви власти, используются свои формы документов.

Единая государственная система делопроизводства - научно упорядоченный комплекс правил, нормативов, рекомендаций, регламентирующих делопроизводство в государственных организациях, учреждениях, предприятиях. Она содержит единые правила оформления документов, создания научно-справочного и учебно-вспомогательного аппаратов, формирования дел, подготовки их к хранению и использованию, принципы механизации и автоматизации делопроизводственных процессов.

Учитывая возрастающий в качественно-количественном отношении документооборот, связанный с управленческой деятельностью, единая государственная система делопроизводства предусматривает применение прогрессивных форм и методов работы с документами, их унификацию и стандартизацию, использование новейших технических средств.

Система контроля исполнения документов, в которых содержатся государственно-управленческие решения, может включать:

автоматизированный учет,

проверку исполнения на местах,

анализ оперативной деятельности подразделений,

выработку рекомендаций и принятие мер для устранения причин, снижающих эффективность управления, и др.

Цель такого контроля - *содействие своевременному и качественному исполнению решений, обеспечение получения аналитической информации, необходимой для оценки управленческой деятельности государственного аппарата, госорганов, структурных подразделений, конкретных госслужащих.*

Вопросы для самопроверки

1. Определите понятие и назовите основные признаки государственного решения.
2. Перечислите виды государственных решений.
3. По каким критериям осуществляется классификация государственных решений? Назовите основные группы государственных решений.
4. Определите формы государственных решений.
5. Дайте характеристику нормативно-регулятивных государственных и муниципальных решений.
6. Назовите особенности организационно-нормативных государственных и муниципальных решений.

ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Понятие и сущность государства. Основные теории происхождения государства. Типы и функции государств. Формы государства. Государственный механизм и государственный аппарат. Государство как пространство принятия решений. Стиль государственного управления.

Первое в истории общество называется первобытным (родовым) обществом, для которого было характерно то, что люди жили сообща, объединялись в родовые общины и племена по признаку кровного родства. В таком обществе все добываемое находилось в общественной собственности и делилось поровну, потреблялось же без остатка, поэтому отсутствовало неравенство. Однако уже в родовом обществе появляется такое социальное явление, как власть.

Под **властью** следует понимать способность и возможность осуществлять свою волю, оказывать решающее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью авторитета, права, насилия. Власть необходима, чтобы руководить, управлять обществом, обеспечивать нормальные условия его жизнедеятельности, упорядочивать поведение людей и поддерживать порядок. Власть в первобытном обществе – это еще не государственная власть. Для первобытного общества была характерна общественная власть, при которой наиболее важные вопросы решались на общем собрании рода. Для повседневного управления собранием из наиболее уважаемых сородичей избирались родовые старейшины (совет старейшин), а для ведения войны избирались военные вожди – наиболее храбрые, сильные воины. Эти

избранные представители рода не обладали никакими привилегиями и не располагали специальными средствами и органами принуждения. Их власть опиралась на личный авторитет. С течением времени в первобытном обществе начали происходить процессы, которые постепенно привели к смене родовой организации власти и возникновению государства.

На сегодняшний день известно множество различных теорий, по-разному объясняющих причины появления государства. Еще в глубокой древности люди стали задумываться над вопросами о причинах и путях возникновения государства и права. Одной из первых **теорий происхождения государства** была **теологическая теория**, объясняющая возникновение государства божественной волей. Ее представителями были многие религиозные деятели Древнего Востока, средневековой Европы (Фома Аквинский – XIII век.), идеологи ислама и современной католической церкви (неотомисты – Жак Маритен и др.). Теологическую теорию нельзя доказать, как и нельзя прямо опровергнуть: вопрос о ее истинности решается вместе с вопросом о существовании Бога, Высшего Разума, таким образом это в конечном итоге вопрос веры.

Патриархальная теория. Эта теория также возникла в древности – ее основателем был Аристотель (384-322 гг. до н.э.), однако подобные идеи высказывались и в сравнительно недавние времена (Филмер (XVIII век, Михайловский (XIX век) и др.). Смысл этой теории в том, что государство возникает из разрастающейся из поколения в поколение семьи. Глава этой семьи становится главой государства – монархом. Его власть, таким образом, – это продолжение власти отца, монарх же является отцом всех своих подданных. Из патриархальной теории (как и из теологической) естественно вытекает вывод о необходимости для всех людей подчиняться государственной власти и ее законам.

Органическая теория. Эта теория возникла в XIX веке в связи с успехами естествознания, хотя некоторые подобные идеи высказывались значительно раньше. Так, некоторые древнегреческие мыслители, в том числе Платон (IV-III века до н.э.) сравнивали государство с организмом, а законы государства – с процессами человеческой психики.

В соответствии с органической теорией само человечество возникает как результат эволюции животного мира от низшего к высшему. Дальнейшее развитие приводит к объединению людей в процессе естественного отбора (борьба с соседями) в единый организм – государство, в котором правительство выполняет функции мозга, управляет всем организмом, используя, в частности, право как передаваемые мозгом импульсы. Представителями этой теории были Г. Спенсер, Р. Вормс, А. Эспинас и др.

Теория насилия. Эта теория также возникла в XIX веке. Ее представителями были Л. Гумплович, К. Каутский, Е. Дюринг и др. Они объясняли возникновение государства факторами военно-политического характера: завоеванием одним племенем (союзом племен) другого. Для подавления порабощенного племени и создавался государственный аппарат,

принимались нужные законы. В своих рассуждениях сторонники этой теории опирались на известные исторические факты, когда многие государства появились именно в результате завоевания одним народом другого (раннегерманские, венгерское и другие государства).

Психологическая теория. Представителями этой теории, возникшей в XIX веке, были Г. Тард, Л.И. Петражицкий и др. Они объясняли появление государства проявлениями свойств человеческой психики – потребностью подчиняться, подражанием, сознанием зависимости от элиты первобытного общества, осознанием справедливости определенных вариантов действия и отношений.

Теория общественного договора (естественного права). Эта теория была сформулирована в работах Г. Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.Ж. Руссо, А.Н. Радищева (XVII-XVIII века). В соответствии с этой теорией до появления государства люди находились в «естественном состоянии», которое понималось разными авторами по-разному (неограниченная личная свобода, война всех против всех, всеобщее благоденствие – «золотой век» и т.п.). В большинстве концепций входит идея «естественного права», т.е. наличия у каждого человека неотъемлемых, естественных прав, полученных от Бога или от Природы. Однако в процессе развития человечества права одних людей приходят в противоречие с правами других, нарушается порядок, возникает насилие. Чтобы обеспечить нормальную жизнь, люди заключают между собой договор о создании государства, добровольно передавая ему часть своих прав.

Историко-материалистическая теория. Возникновение этой теории обычно связывают с именами К. Маркса и Ф. Энгельса, нередко забывая их предшественников, таких как Л. Морган. Смысл этой теории в том, что государство возникает как результат естественного развития первобытного общества, развития прежде всего экономического, которое не только обеспечивает материальные условия возникновения государства и права, но и определяет социальные изменения общества, которые также представляют собой важные причины и условия возникновения государства и права.

Государство – это особая суверенная территориальная организация публичной власти, обладающей специальным аппаратом и регулирующая отношения, складывающиеся в обществе, с помощью общеобязательных правил поведения.

Существуют некоторые **общие признаки государства**, присущие всем государствам, независимо от эпохи их существования:

1. Наличие отделенной от общества публичной власти. Публичная власть существовала и в первобытном обществе, но она выражала интересы всего общества и не была отделена от него. В ее осуществлении участвовали все. В любом же государстве власть реально осуществляется государственным аппаратом, который отделен от остального общества. Во-первых, он представляет собой особую группу людей, которая занимается исключительно управлением и не участвует непосредственно в общественном производстве. Во-вторых, этот аппарат чаще всего выражает в первую очередь интересы не

всего общества, а определенной его части (класса, социальной группы и т.п.), а нередко и самого себя.

2. Наличие специального аппарата принуждения. Только государство включает такие структуры, как суд, прокуратура, органы внутренних дел и т. п., и материальные придатки (армия, тюрьмы и проч.), которые обеспечивают реализацию государственных решений, в том числе по необходимости и принудительными средствами.

3. Разделение населения на территории. В отличие от первобытного общества, в котором все его члены делились в зависимости от принадлежности к роду, племени, в условиях государства население разделено по признаку проживания на определенной территории.

4. Государство обладает суверенитетом как внешним, т.е. независимостью от других государств в международных отношениях, так и внутренним – независимостью от всякой иной власти внутри страны, верховенством по отношению к любым другим организациям.

5. Система права. Только государство имеет право издавать обязательные для всеобщего исполнения нормативные акты: законы, указы, постановления и т. п.

6. Взимание налогов и сборов также является одним из признаков государства, поскольку для содержания государственного аппарата необходимы средства.

К этим признакам следует добавить и ряд следующих признаков, таких как единый язык для общения на территории того или иного государства, единая культура, единая транспортная, информационная, энергетическая системы и т.д.

Важнейшая роль, которую государство играет в обществе, т.е. его социальное назначение, заключается в том, что это единственная организация, призванная представлять общие интересы населения.

Любое государство помимо его сущности и социального назначения характеризуется также некоторыми внешними признаками, в совокупности образующими его форму.

Под **формой государства** понимаются способы организации государства и его органов, а также методы осуществления государственной власти. Элементами формы государства являются **форма правления государства, форма государственного устройства и форма политического режима.**

Форма правления характеризует организацию верховной государственной власти, ее структуру, объем властных полномочий, способ взаимодействия органов власти между собой и населением.

По форме правления различают такие государства, как монархия и республика. **Монархией** называется форма правления, при которой верховная власть принадлежит одному лицу – монарху, получающему ее, как правило, по наследству (в силу родства) и на всю жизнь, а не на определенный срок. Государство, в котором власть монарха ничем не ограничена, называется

неограниченной, или абсолютной монархией. Если власть монарха носит лишь представительский характер, ограничена Конституцией и каким-либо законодательным органом, то такое государство определяется как конституционная, или ограниченная монархия.

Республика – это форма правления, при которой верховная власть принадлежит органам, избираемым народом на определенный срок. Республики бывают парламентскими, президентскими и смешанного типа, где сочетаются черты двух последних (Франция, Финляндия, Португалия и др.).

Форма государственного устройства представляет собой административно-территориальную и национально-государственную организацию государственной власти, раскрывающую взаимоотношения между отдельными частями государства, в частности между центральными и местными.

На основе национально-территориальной организации государства выделяют такие его типы, как федерация, конфедерация и унитарное государство. Унитарное государство характеризуется прежде всего тем, что его административно-территориальные единицы не обладают признаками государственности, суверенитета: вся власть сосредоточена в центре.

Федеративным называется сложное государство, в состав которого входят несколько государств или государственных образований – субъектов федерации. Они могут называться по-разному: штаты, земли, кантоны, республики и др. Объединившись, субъекты федерации образуют новое государство и при этом некоторые свои властные полномочия передают федеральным органам власти, ограничивая тем самым свой суверенитет.

Конфедерация – это международно-правовое объединение суверенных государств, созданное для достижения определенных целей (военных, политических, экономических). Члены конфедерации и после объединения остаются самостоятельными, суверенными субъектами международных отношений. Такие объединения являются недостаточно устойчивыми и, как правило, либо быстро распадаются, после достижения целей, ради которых они создавались, либо преобразуются в федерацию.

Форма политического режима характеризует способы и средства осуществления государственной власти, степень участия населения в ней и положение личности в государстве.

Исходя из политического режима, установившегося в том или ином государстве, из методов осуществления в них власти выделяют тоталитарные, авторитарные и демократические государства.

Демократический режим – это реальное народовластие. Он характеризуется демократическими началами формирования высших органов государственной власти, наличием широкого круга демократических прав и свобод человека и гражданина в совокупности с механизмом обеспечения их реализации и защиты. Высшие представительные органы власти формируются путем свободных выборов. Существует взаимная ответственность государства и личности, что непосредственно закрепляется в конституции. Действует

многопартийная система, провозглашается и реально осуществляется свобода средств массовой информации. Личность надежно защищена от неправомерного посягательства на ее интересы со стороны и государства, и иных лиц.

Авторитарный режим характеризуется сосредоточением власти в руках одного правителя или немногочисленной социальной группы (партия, клан и т.п.), практически полным отстранением народа от участия в формировании органов власти в государственной политике и в контроле за деятельностью властных структур. Хотя выборы могут иметь место, но они представляют собой хорошо разыгранный спектакль с заранее известным результатом выборов. Авторитарный режим опирается не на право, а на военную силу. Решения принимаются волеизъявлением правителя и в интересах правящих лиц. Права и свободы личности значительно ограничены или носят формальный характер. Широкое распространение получает система запретов и разрешений – на въезд или выезд, на передвижение, на создание партий и т.п.

Тоталитарный политический режим характеризуется следующими признаками:

– максимальное ущемление прав и свобод граждан;

– формирование власти на всех уровнях путем назначения сверху;

– фактическое упразднение принципа разделения властей;

– наличие лишь одной правящей партии во главе с вождем;

– навязывание всем членам общества официальной идеологической доктрины;

– государственно-организованный террор, основанный на перманентном и тотальном насилии.

Социальное назначение государства проявляется и конкретизируется в его **функциях,** под которыми принято понимать основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач.

Функции современного государства чрезвычайно разнообразны. Через осуществление функций государство реализует свою способность воздействовать на общественные отношения. При всём разнообразии государственных функций их возможно классифицировать по различным критериям. По своей направленности функции современного государства принято делить на внутренние и внешние.

К числу внутренних функций традиционно относят:

а) регулирование совместной жизни людей в обществе. Эта функция проявляется в упорядочении общественной жизни: создание общеобязательных правил поведения, обеспечение их исполнения, образование различных органов государственного управления с возложением на них решения тех или иных государственных задач;

б) умиротворение социальных конфликтов, возникающих вследствие различия или антагонизма интересов отдельных слоев (классов) общества (классовые, религиозные, национальные и т.п.);

в) функция охраны правопорядка, проявляющаяся в том, что государство организует охрану установленного порядка на улицах и в других общественных местах, предупреждение и пресечение правонарушений, выявление и задержание правонарушителей, привлечение их к ответственности;

г) узкосоциальная функция – это забота о больных, малолетних и иных, нуждающихся в защите слоях населения. Эта функция проявляется в организации систем здравоохранения, пенсионного обеспечения, в создании учреждений социальной защиты (дом престарелых, дом ребенка и т.п.).

К числу внешних функций относятся такие направления деятельности, которые осуществляются государством во внешних сношениях: обеспечение безопасности и целостности страны, ее суверенитета, т.е. защита от нападения со стороны других государств, в том числе и противодействие иностранным разведкам; функция сотрудничества с другими государствами по экономическим, политическим, культурным и иным вопросам.

Правовое государство – это организация политической власти, создающая условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее последовательного конртоля с помощью права государственной власти в целях недопущения злоупотреблений. Правовому государству присущи следующие признаки:

1. Господство (верховенство) права. Господство права подразумевает верховенство правового закона, так как не всякий закон, даже выражающий высокие идеалы, содержит право. Это означает, что закон должен отражать идеи справедливости, соответствовать международно-правовым нормам о правах человека и гражданина, быть принятым органом государственной власти, который законно избран или назначен.

2. Широкие и реальные права и свободы личности. В правовом государстве за человеком признается определенная свобода, в пределы которой вмешательство государства недопустимо. Основные права и свободы человека и гражданина закрепляются в конституции. Согласно ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3. Взаимная ответственность государства и личности – неотъемлемый признак правового государства. В недемократическом государстве признается только ответственность гражданина перед государством. В правовом же государстве, напротив, делается акцент на ответственности государственных органов и должностных лиц перед гражданами за посягательство на их права и свободы. В ст. 2 Конституции Российской Федерации закреплено: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

4. Разделение властей – не только один из признаков правового государства, но и основополагающий принцип его деятельности.

Разграничение единой государственной власти на три относительно самостоятельные и независимые власти (законодательную, исполнительную и судебную) предотвращает возможное злоупотребление властью и возникновение тоталитарного управления государством, не связанного правом.

Кроме названных, есть и другие особенности, характеризующие правовое государство и принципиально отличающие его от неправового.

Главной целью государства как *политического центра принятия решений* является сохранение власти правящего режима, независимости и территориальной целостности страны.

Его институты относятся к гражданам государства как к подвластным, в результате чего в основу отношений с ними закладываются идеологические подходы и приоритеты, отражающие в конечном счете направленность использования высшей политической власти. Утверждая данную управленческую ориентацию, государственные структуры осуществляют анализ общественных проблем и соответствующую постановку задач прежде всего на основе внеэкономических критериев, оценивая хозяйственные и даже международные проблемы по преимуществу в координатах политического выбора, и тем самым сохранения у власти определенной элитарной группы. Преследуя эти цели, власти могут отклоняться от законодательных норм и пренебрегать интересами всего населения.

Такое положение постоянно сталкивает ценности политической целесообразности с критериями, которыми должна руководствоваться государственная администрация, а именно: критериями экономической эффективности, социальной справедливости, рационального расходования ресурсов, конституционности и т.д. Поэтому зависимость государственной администрации от политических центров в ряде случаев может серьезно ограничивать рациональность принимаемых государственными структурами решений. В силу необходимости решения этих основополагающих для себя задач институты политического управления и принятия решений зачастую усиливают нерациональный характер постановки общегосударственных целей. Такое положение связано и с наличием особой ответственности элиты перед общественным мнением, которое сориентировано не столько на действительное понимание решаемых проблем, сколько на приемлемое для себя разъяснение действий руководства. А политическое влияние общественности, как известно, может побуждать власти к совершенно непредсказуемым действиям.

Политические механизмы государственного управления в значительной мере подчинены и известным циклически проявляющимся зависимостям, которые также не прибавляют рациональности принятию решений. Например, ориентировочно за полгода до выборов решение практически всех вопросов государственного управления начинает подчиняться избирательным задачам. Вот почему к концу срока пребывания власти правящие группы обычно делают акцент на меры, которые могут повысить их популярность и позволить

им сохранить свои властные позиции. При этом аппарат управления как бы «застывает», стремясь не выказывать свою лояльность существующим правителям, понимая возможность прихода новой власти. Но после выборов, особенно после прихода сторонников нового политического направления, аппарат переформировывается с учетом новых приоритетов и потому также мало внимания обращает на текущие вопросы. В противоположность указанным способам формирования целей государство включается в процессе принятия решений и в качестве *органа макроэкономического регулирования и управления*.

В этом случае главной целью для него является уже не власть, а сохранение социально-экономической целостности общества, его интеграция как социального целого, а основной социальной диспозицией в принятии решений здесь выступают отношения управляющих и управляемых.

На данном уровне главным субъектом, осуществляющим власть, служат не политические, а исполнительные структуры, и прежде всего правительство, выступающее в качестве высшего хозяйственно-распорядительного органа. Его задача состоит в том, чтобы согласовать политические приоритеты и ценности с правовыми регуляторами и ориентациями на рациональное и экономное хозяйствование. Важнейшими ориентирами в принятии решений правительством становятся закон, рациональность и экономическая эффективность. То есть на этом уровне государственное управление ориентируется на постановку рационализированных целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков. Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, в росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления.

Наблюдаемый сегодня практически во всех индустриально развитых странах рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли органов государства в управлении обществом. Государственная администрация не просто становится все более полноправным участником процесса выработки общезначимых решений, но и неуклонно повышает свою автономность и самостоятельность.

Специфический вклад в процесс принятия решений вносится и на *административном уровне*, на котором государство предстает в качестве совокупности определенным образом иерархиизированных структур и организаций, подчиняющих свою деятельность указанным политическими и высшими экономическими структурами целям. Основные задачи, которые решает государство на административном уровне, – это воспроизводство сложившейся иерархической системы линейно-функциональных связей, а также обслуживание населения, т.е. предоставление гражданам специальных услуг в области здравоохранения, образования и т.д. С этой целью

государственные органы преобразуют высшие для них экономические распоряжения правительства в аппаратные инструкции, приводят организационные структуры в соответствие с решаемыми задачами и формируют кадровые команды, способные на деле осуществить намеченное. При исполнении этих задач государственные структуры руководствуются прежде всего служебными инструкциями, деловыми технологиями, системой профессиональных знаний и внутренними кодексами. Здесь уже государство относится к своим гражданам как к клиентам, потребляющим определенные товары и услуги у конкретных государственных организаций и учреждений.

В действиях государства существует также и логика самоорганизации и самоуправления, влияющая на характер выработки и реализацию его решений. Эта логика дает государству возможность либо ограничивать и даже исключать свое вмешательство в решение соответствующих проблем, либо целиком и полностью перекладывать решение определенных задач на плечи различных общественных организаций. Это может касаться отдельных вопросов (например, охраны природы в труднодоступных регионах; патронирования определенной категории лиц с девиантным поведением и т.д.).

Выделенные уровни государственного управления показывают, что в принятии государственных решений сходятся сразу несколько логик и мотиваций выдвижения (и реализации) целей. По любому вопросу, включенному в зону ответственности государства, процесс принятия решений осуществляется одновременно с учетом разнородных и подчас противоречащих друг другу подходов и механизмов, каждый из которых поддерживает особый баланс отношений государства с обществом, предполагая наличие специфических критериев эффективности принятия решений, демонстрации компетенции и силы управленческих органов. И хотя чаще всего оценки и подходы к анализу тех или иных проблем на каждом из уровней национального государства совпадают, тем не менее никогда априори нельзя сказать, где же в данном конкретном случае находится подлинный центр выработки государственных целей.

Стиль государственного управления- реально используемая система социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов повседневного функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и местного самоуправления, основанная на соответствующих принципах и обеспечивающую рациональное и демократическое ведение управленческих дел.

Свойства стиля государственного управления создаются акцентом в названных элементах и комбинациями из них. Исходя из этого в научной литературе выделено несколько разновидностей стиля управления: директивный (административно-директивный, автократический), демократический (коллегиальный, кооперативный) и либеральный.

Директивный стиль отличается чрезмерной централизацией власти, приверженностью к единоначалию в гипертрофированных формах,

самовластным решением большинства не только крупных, но и сравнительно мелких вопросов жизни коллектива, сознательным ограничением контактов с подчиненными.

Демократический стиль предполагает предоставление подчиненным самостоятельности, соразмерной их квалификации и выполняемым функциям, подготовку и принятие решений при их деятельном участии, создание необходимых для выполнения работы предпосылок и справедливую оценку их усилий, уважительное отношение к людям и заботу об их потребностях.

Либеральный стиль отличают отсутствие размаха в деятельности, безынициативность и постоянное ожидание указаний сверху, нежелание принять на себя ответственность за решения и их последствия, когда они неблагоприятны.

Кроме указанных, выделяют: **стиль анархический**, когда все пущено на самотек и каждый делает все, что хочет и как хочет; **кампанейский стиль,** при котором руководители, должностные лица от случая к случаю хватаются за дело, бурно проводят различные мероприятия, а потом успокаиваются и так до следующего приступа «активности» (кампании); волевой стиль, для которого характерны исключительно приказы, грубое психологическое давление, опирающееся на служебные зависимости. Различают также стиль общий и индивидуальный. **Общий стиль-** это, можно сказать, стиль нормативный, т.е. общепризнанный, проявляющийся в главных своих чертах повсеместно, в широких масштабах, стиль, разделяемый и поддерживаемый обществом. Под **индивидуальным стилем** понимается общий стиль, преломленный в соответствии с конкретными условиями управленческой деятельности и качествами соответствующих руководителей и должностных лиц.

Чаще всего имеет место сочетание, смешение стилей при явном преобладании какого-либо одного. Свойство стиля управления, складывающегося в его системе и подсистемах, напрямую зависит от качеств лиц, занятых в управленческих процессах.

Среди свойств демократического стиля государственного управления можно назвать: глубокие, органические взаимосвязи органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами, что способствует познанию управляемых объектов, потребностей, интересов и целей жизнедеятельности людей, развитию в них понимания сущности и значения управленческих решений и действий, стимулированию во всей системе государственного управления отношений инициативности, творчества, активного соучастия в делах общества и государства; обширные возможности для введения научного знания в управленческие процессы и придания им необходимой целенаправленности, деловитости и влиятельности.

Совершенствование стиля государственного управления в практическом аспекте обычно начинается с комплексного анализа, оценки и сочетания двух моментов: человеческого потенциала, сосредоточенного в органах государственной власти и местного самоуправления, целей

государственного управления с наличными управленческими ресурсами. Главное здесь: определение реального состояния управления и управленческого потенциала. Если стиль государственного управления не хочет быть иллюзорным, призрачным, мнимым, он должен опираться на объективные основания, отличаться реалистичностью.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение понятия и сущности государства.
2. Что такое государственный механизм?
3. Что включает государственный аппарат?
4. Охарактеризуйте государство как пространство принятия решений.
5. Что такое стиль государственного управления?

ТЕМА 4. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ

Местное самоуправление. Муниципальное образование. Сельское поселение. Городское поселение. Муниципальный район. Муниципальный округ. Городской округ. Внутригородская территория. Городской округ с внутригородским делением. Внутригородской район. Классификация органов местного самоуправления. Организационные основы местного самоуправления. Организационные модели структуры органов местного самоуправления

Местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющего оптимально сочетать интересы и права конкретного человека и интересы общегосударственные. Местное самоуправление, укрепляя основы народовластия, создавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята прежде всего решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечить более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей».

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституция РФ, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную

обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством.

Основываясь на положениях Конституции РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет предметы ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов в области местного самоуправления.

Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем Конституция исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением, как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением — необходимый элемент конституционной организации власти народа: наличие его в системе публичной власти субъекта Федерации является конституционным требованием.

Вопросы, относящиеся к **ведению местного самоуправления**:

- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилого фонда;
- организация и содержание детских садов, средних школ и профессионально-технических училищ; организация и содержание больниц и поликлиник и обеспечение санитарного благополучия населения; охрана общественного порядка;
- организация и содержание муниципальных сетей коммунальных услуг (электричество, газ, вода, канализация, тепло и т. д.);
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения (связывающих населенные пункты в пределах данного муниципального образования); благоустройство и озеленение территории муниципального образования; другие вопросы.

Объект управления местного самоуправления – муниципальное образование – является открытой социально-экономической системой, пространственно распределённой на плоскости. Поэтому он характеризуется пространственно распределёнными потоками ресурсов и информации.

Муниципальное образование — населённая территория, на которой осуществляется местное самоуправление, то есть решаются преимущественно вопросы местного значения. Местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» в Российской Федерации существовало 5 видов муниципальных образований:

1) сельское поселение — один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов (посёлков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

2) городское поселение — небольшой город или посёлок городского типа, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

3) муниципальный район — несколько поселений (сельских и/или городских) и межселенных территорий, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

4) муниципальный округ - несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

5) городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значения;

6) внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

7) городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

8) внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного

самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Муниципальное образование — это система с интенсивными внешними связями, которая характеризуется: состоянием, поведением, коммуникативностью, устойчивостью, адаптивностью, самоорганизацией, слабой структурированностью.

Состояние — мгновенная (статическая) характеристика системы, ее параметры, множество свойств, которыми она обладает в данный момент времени.

Поведение — способность и закономерности перехода системы из одного состояния в другое, изменения ее параметров.

Коммуникативность — характеристика степени тесноты связей (коммуникаций) системы с внешней средой.

Устойчивость — важное условие нормальной жизнедеятельности муниципального образования. Для муниципального образования важны внешние воздействия, благоприятно влияющие на его изменение и устойчивое развитие. В то же время муниципальное образование должно быть устойчивым к неблагоприятным воздействиям, т. е. обладать определенным запасом устойчивости.

Адаптивность — способность приспосабливаться к изменяющимся условиям функционирования.

Самоорганизация — свойство социальных и социально-экономических систем. Люди ставят перед собой частные цели и имеют интересы, далеко не всегда совпадающие с целью системы как единого целого. Для достижения общих целей системы люди должны договориться между собой, в известной мере ограничить свои частные интересы во имя системных (общих) интересов, что и является самоорганизацией. Самоорганизация муниципального образования как системы, построенной па принципах местного самоуправления, проявляется в формах прямого волеизъявления населения (например, на референдуме, решения которого обязательны для всех), а также в деятельности органов местного самоуправления, наделенных необходимыми полномочиями от имени населения.

Слабая структурированность – это состав подсистем и элементов, а также взаимосвязи между ними характеризуются некоторой долей неопределенности. Поведение такой системы не может быть описано с помощью строгих математических формул, однако современные методы системного анализа и имитационного моделирования позволяют осуществлять вероятностное прогнозирование поведения этих систем.

Органы местного самоуправления классифицируются по различным признакам **(**рис. 1 **).**

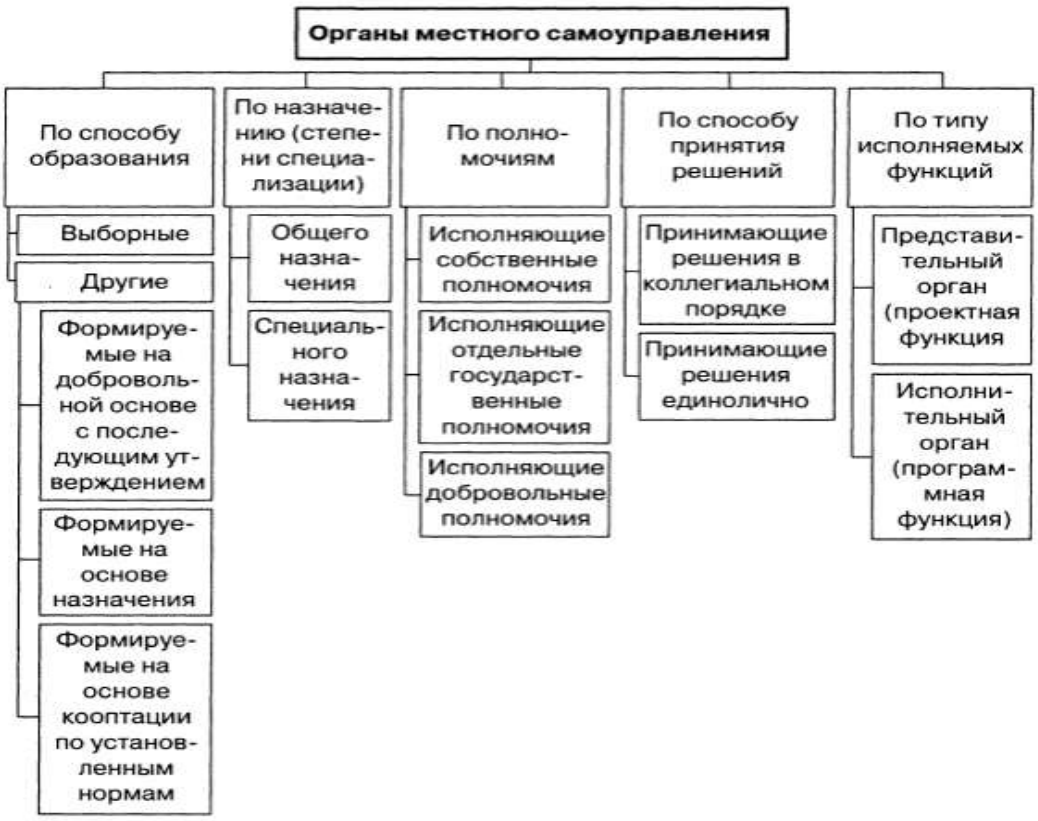

Рис. 1. Классификация органов местного самоуправления

1) По способу образования и делегирования полномочий они делятся на выборные и другие.

Первые отличаются тем, что население напрямую наделяет их полномочиями по решению вопросов местного значения.

Вторые создаются для обеспечения этих полномочий и могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе кооптации по установленным нормам (муниципальные комиссии: административная, жилищная и пр.). Выборные органы получают полномочия непосредственно от населения, т.е. выборы являются не только способом создания органов, но и способом наделения их полномочиями. Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия чаще всего от выборных органов.

2) По назначению органы местного самоуправления делятся на органы общего и специального назначения (с широкой и узкой специализацией).

Под органами общего назначения понимаются те, деятельность которых распространяется на все или большинство сфер деятельности местного самоуправления (представительный орган, администрация, а также такие органы, как, например, финансовый или орган по управлению муниципальной недвижимостью).

Под органами специального назначения понимаются «отраслевые» органы, занимающиеся одной или несколькими сферами муниципальной деятельности (например, городской транспорт, образование, культура и т.д.).

3) Деление по полномочиям вытекает из классификации самих полномочий местного самоуправления, которые подразделяются на следующие группы:

1) собственные полномочия по решению вопросов местного значения, выполняемые в обязательном порядке согласно Конституции РФ, федеральным и региональным законам;

2) делегированные органами государственной власти федеральными или региональными законами;

3) добровольные, порученные населением муниципального образования или реализуемые муниципальной властью по своему усмотрению. Последние связаны, например, с кооперированием муниципальных образований, с выполнением договоров (в том числе с зарубежными партнерами), членством в различных ассоциациях и союзах и др.

4) В зависимости от способа принятия решений органы местного самоуправления подразделяются на коллегиальные и единоличные.

Коллегиальное принятие решений характеризует саму суть выборных органов. Оно целесообразно, если решения имеют принципиальное значение для муниципального образования, а также в тех случаях, когда со стороны населения возможны предположения о предвзятом отношении или личном интересе должностного лица (например, предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.). Такие решения могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами.

В то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством более эффективно решаются на основе единоначалия, когда конкретными сферами деятельности управляют профессионалы, несущие ответственность за результаты этой деятельности.

5) По типу исполняемых функций органы местного самоуправления делятся на представительные (проектная функция) и исполнительные (программная функция).

Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, аккумулировании, принятии программы (проекта) развития муниципального образования (отсюда термин «проектная функция») и правовых актов, необходимых для реализации проекта. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления («программная функция»), направленной на осуществление проекта. Этим двум типам функций соответствуют два основных типа органа местного самоуправления - представительные и исполнительные.

Однако такое разделение достаточно условно, и практически по всем классификационным признакам возможны варианты частичного или даже полного совмещения разнородных функций в одном органе.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но как и государственные органы, участвуют в управлении делами общества.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти;
- учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов

Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации.

Под **функциями** органов местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Функции местного самоуправления обусловлены природой, местом в системе народовластия, задачами и целями, к достижению которых направлена муниципальная деятельность. Они отличаются определенной устойчивостью и стабильностью, ибо в них проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения. В своей совокупности они показывают возможности и эффективность системы местного самоуправления, характеризуя социальное предназначение местного самоуправления и процесс его осуществления.

Можно выделить следующие **основные функции местного самоуправления:**

1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;

2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;

3) обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;

4) обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;

5) охрана общественного порядка;

6) представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами.

Местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. Поэтому важной стороной муниципальной деятельности должно быть создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

К этим условиям прежде всего относятся: 1) наличие выборных органов местного самоуправления; 2) использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии; 3) материально-финансовая база для решения вопросов местного значения.

Муниципальное право закрепляет правовые гарантии участия населения в осуществлении муниципальной деятельности.

В соответствии со ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Организационные основы местного самоуправления - это комплекс вопросов, связанных с определением структуры и наименования органов и должностных лиц местного самоуправления, их статуса, порядка формирования, компетенции, разграничения полномочий между ними, системы взаимоотношений, порядка принятия решений, методов разрешения противоречий, порядка прекращения полномочий.

Органы местного самоуправления могут избираться непосредственно населением и (или) образовываться представительным органом муниципального образования. Каждый из них наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо местного самоуправления может быть выборным либо нанятым по контракту (трудовому договору) и наделяется исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления составляют (*рис. 2*): представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования, например муниципальная избирательная комиссия, руководитель милиции общественной безопасности и др. При этом, согласно Федеральному закону 2003 года № 131-ФЗ, наличие представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным, за исключением сельских поселений с численностью жителей менее 100, в которых полномочия представительного органа осуществляет сход граждан. Наименования органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ с учетом местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и иные вопросы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В частности, Федеральный закон 2003 года N 131-ФЗ предусматривает участие представителей органов законодательной власти субъекта РФ в конкурсных комиссиях по замещению должностей глав местных администраций муниципальных районов и городских округов в

случаях, когда глава муниципального образования возглавляет представительный орган. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами.

Рис. 2. Органы местного самоуправления

Представительные органы местного самоуправления

В России представительные органы (совет, собрание, городская дума, муниципалитет) в муниципальных образованиях избираются прямыми выборами. В законах некоторых субъектов РФ установлена минимальная и максимальная численность для разных звеньев представительных органов, иногда указывается, что если муниципальное образование состоит из нескольких селений, каждое из них должно быть представлено в муниципальном представительном органе.

Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления:

- срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.
- полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.
- решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам

местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

- выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек — 1 депутат.
- выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы.
- осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.
- полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае смерти, отставки по собственному желанию, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим, вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, прекращения гражданства Российской Федерации, отзыва избирателями, досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления.

Депутаты представительного органа местного самоуправления участвуют в его работе в различных формах: в пленарных заседаниях; в заседаниях и повседневной работе постоянных комиссий (комитетов), созданных представительных органом; путем обращения с депутатскими вопросами и запросами к различным должностным лицам; работают с избирателями в своем избирательном округе (в небольших поселениях округ включает муниципальное образование целиком).

Порядок работы представительного органа определяется уставом муниципального образования и регламентом, принимаемым представительным органом. Он работает коллегиально, обсуждая вопросы и принимая решения на заседаниях. В некоторых муниципальных образованиях депутаты созываются на заседание по мере надобности, но чаще в

определенный промежуток времени, когда работает представительный орган. Этот промежуток времени объявляется сессией, которая состоит из одного или обычно нескольких заседаний. Для сессии утверждается повестка дня (другие вопросы не могут рассматриваться), для заседания тоже может утверждаться повестка дня. Очередное заседание в ходе сессии может продолжать обсуждать вопрос, не завершенный на предыдущем заседании. На другой сессии этого делать нельзя, вопрос, по которому обсуждение не завершено и решение не принято, должен на другой сессии рассматриваться с самого начала (внесения). На своих сессиях, заседаниях представительный орган принимает нормативные акты местного самоуправления, устанавливает местные налоги и сборы и решает все остальные вопросы, относящиеся к его исключительному ведению.

Работой пленарного заседания представительного органа руководит избираемый им председатель. Нередко избирается заместитель председателя, иногда секретарь. На заседаниях представительный орган может создавать свои постоянные отраслевые комитеты (по вопросам местных дорог, благоустройства, муниципального жилья и др.) и временные комитеты или комиссии. Постоянные комитеты (комиссии) создаются на весь срок полномочий представительного органа и наделены определенными полномочиями. Временные комиссии создаются для выполнения отдельных задач. Для подготовки к рассмотрению вопросов на заседаниях представительного органа комиссии (комитеты) образуют рабочие группы. В их состав включаются депутаты, различные специалисты, представители заинтересованных организаций. Постоянные комиссии, а также избранные ими их председатели не подчинены главе муниципального образования, но они должны сотрудничать с администрацией в решении общих задач.

Выборные должностные лица местного самоуправления

В России законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований предусмотрена возможность выборов их должностных лиц. Обычно в муниципальных образованиях избирают только должностных лиц общей компетенции (мэра), практики избрания должностных лиц отраслевой компетенции в России нет, хотя это не запрещено и, может быть, в некоторых мелких муниципальных образованиях целесообразно.

Высшим должностным лицом муниципального образования является глава муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет

местную администрацию (не распространяется на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек);

- в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования (не распространяется на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек);
- не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (не распространяется на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек);
- в случае формирования представительного органа муниципального района является председателем представительного органа муниципального района.

Глава муниципального образования в пределах полномочий:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае смерти, отставки по собственному желанию, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим, вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, прекращения гражданства Российской Федерации, отзыва избирателями, установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования, досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа, отрешения от должности в случае:

- издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, и глава

муниципального образования в течение двух 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;

- совершения действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, 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 средств 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.

Исполнительные органы местного самоуправления

Конкретная структура, компетенция, сроки полномочий таких органов и должностных лиц определяются муниципальными образованиями на основе законов субъектов Федерации о местном самоуправлении. Среди них могут быть исполнительно-распорядительные органы и должностные лица, занимающиеся общим администрированием. Их не выбирают, а «нанимают» как управленцев, работающих по контракту. Это не просто рядовые муниципальные чиновники, а должностные лица, обладающие в сфере своей деятельности дискреционными полномочиями.

Исполнительные органы, число и номенклатура должностных лиц, содержание их деятельности различаются в зависимости от уровня муниципального образования, численности жителей, развития инфраструктуры, экономического положения, разнообразия функций, требующих диверсификации управления, и др. Названия их тоже неодинаковы. Обычно такие органы называются местными администрациями, а их руководитель — главой администрации. Главой местной администрации может быть глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности. Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае смерти, отставки по собственному желанию, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим, вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, прекращения гражданства Российской Федерации, призыва на военную службу или

направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу, расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
- высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- отрешения от должности в соответствии:

1) издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, и глава муниципального образования в течение двух 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;

2) совершения действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, 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 средств 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.

Муниципальная администрация занимается подготовкой проектов решений, их обоснованием и текущей работой по управлению. Она разрабатывает и после согласования с главой муниципального образования вносит в представительный орган проекты планов и программ социально-экономического развития муниципального образования как в целом, так и по различным сферам; организует выполнение решений представительного органа и главы муниципального образования; управляет муниципальной собственностью на основах, установленных представительным органом; выступает заказчиком для выполнения разного рода работ и услуг, необходимых для населения муниципального образования; заключает

договоры с другими организациями о сотрудничестве по вопросам экономического и социального развития муниципального образования; осуществляет контроль за правильностью цен, тарифов на товары, расчеты, услуги, осуществляемые в пределах муниципального образования; обеспечивает санитарию и гигиену на своей территории; контролирует соблюдение правил торговли, рынки, ярмарки; содержит учреждения образования, здравоохранения, культуры и другие, находящиеся в муниципальной собственности, и заботится об их развитии; выдает разрешения на строительство; принимает меры по улучшению жилищных и бытовых условий нуждающихся граждан; разрабатывает и реализует программы по повышению занятости населения и организации общественных работ; в соответствии с законом принимает меры, связанные с проведением публичных манифестаций, спортивных, зрелищных мероприятий; обеспечивает охрану общественного порядка и противопожарную безопасность. Администрация муниципального образования осуществляет также иные полномочия, возложенные на нее в пределах закона представительным органом муниципального образования или его главой.

Осуществляя свои полномочия, исполнительные органы местного самоуправления издают различные правовые акты. Эти акты, а также решения, принятые должностными лицами в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их формы собственности, а также общественными объединениями и гражданами. Названия и формы правовых актов муниципальных исполнительных органов определяются ими самостоятельно или указаны в уставах муниципальных образований. Глава муниципального образования и глава администрации (если такая должность предусмотрена отдельно) обычно издают постановления (нормативные акты) и распоряжения (акты ненормативного характера), хотя эти различия далеко не всегда соблюдаются. Заместители главы администрации издают инструкции и распоряжения. Руководители структурных подразделений исполнительного органа (администрации) издают приказы, инструкции.

Структуру органов местного самоуправления согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация. Данный Федеральный закон предусматривает вариативность подхода к организационным моделям структуры органов местного самоуправления исходя из исторических, этнических, природно-климатических, демографических и иных особенностей. На данный момент можно выделить семь моделей структуры органов местного самоуправления:

1) исполнительная. Глава муниципального образования и представительный орган местного самоуправления формируются посредством муниципальных выборов. Глава муниципального образования одновременно

возглавляет местную администрацию. Представительный орган местного самоуправления из своего состава избирает председателя (п. 2 ч. 2 ст. 36, ч. 2 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Для данной модели характерно превалирование полномочий исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Глава муниципального образования фактические консолидирует всю исполнительно-распорядительную власть в своих руках, отчитываясь перед представительным органом местного самоуправления лишь в качестве главы местной администрации;

2) смешанная. Глава муниципального образования и представительный орган местного самоуправления формируются по результатам муниципальных выборов. Глава муниципального образования одновременно возглавляет представительный орган местного самоуправления — становится его председателем. В данной ситуации представительный орган муниципального образования (в городских и сельских поселениях) или представительный орган и высшее должностное лицо субъекта РФ (в муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением и внутригородских территориях городов федерального значения) формируют конкурсную комиссию по отбору кандидатов на должность главы местной администрации. По результатам конкурсного отбора глава местной администрации назначается представительным органом местного самоуправления, а глава муниципального образования заключает с ним контракт (и. 2 ч. 2 ст. 36, ч. 2—6 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Данная модель содержит достаточно удачное сочетание административно-властных полномочий главы местной администрации и гарантий от концентрации всей совокупности властных полномочий в одних руках, как это имеет место быть в предыдущей модели. Одновременно с этим в данной модели глава муниципального образования несколько дистанцирован от непосредственного осуществления исполнительно-распорядительных полномочий, что способно породить конфликт между главой местной администрации и главой муниципального образования;

3) представительная. Представительный орган местного самоуправления формируется по результатам выборов. Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа местного самоуправления и становится председателем последнего. В данной ситуации представительный орган муниципального образования (в городских и сельских поселениях) или представительный орган и высшее должностное лицо субъекта РФ (в муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением и внутригородских территориях городов федерального значения) формируют конкурсную комиссию по отбору кандидатов на должность главы местной администрации. По результатам конкурсного отбора глава местной администрации назначается представительным органом местного самоуправления, а глава

муниципального образования заключает с ним контракт (и. 1, 3 ч. 2 ст. 36, ч. 2—6 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В данной модели достаточно «сильный» председатель представительного органа местного самоуправления, консолидировавший в себе и представительные, и высшие исполнительно-распорядительные функции. В своей деятельности он подотчетен перед населением как глава муниципального образования, а перед представительным органом — как его председатель;

4) альтернативная модель для сельских поселений (внутригородских территорий городов федерального значения). Представительный орган местного самоуправления формируется по результатам выборов. Глава муниципального образования может избираться как на выборах, так и представительным органом. Принципиальной особенностью данной модели является то, что глава муниципального образования может стать одновременно главой местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) и председателем представительного органа местного самоуправления (ч. 3 ст. 36, ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

5) альтернативная модель для муниципальных районов. Представительный орган может формироваться на основе принципа представительства, т.е. из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства. Глава муниципального образования в данном случае либо избирается из состава представительного органа, либо на муниципальных выборах. В первом случае представительный орган муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта РФ формируют конкурсную комиссию по отбору кандидатов на должность главы местной администрации. По результатам конкурсного отбора глава местной администрации назначается представительным органом местного самоуправления, а глава муниципального образования заключает с ним контракт (п. 2 ч. 2 ст. 36, ч. 2—6 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Во втором случае — глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию (п. 1 ч. 4 ст. 35, ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

6) альтернативная модель для городских округов с внутригородским делением. Представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться из депутатов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной нормой представительства независимо от численности

населения поселения. Глава муниципального образования в данном случае либо избирается из состава представительного органа, либо на муниципальных выборах. В первом случае представительный орган муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта РФ формируют конкурсную комиссию по отбору кандидатов на должность главы местной администрации. По результатам конкурсного отбора глава местной администрации назначается представительным органом местного самоуправления, а глава муниципального образования заключает с ним контракт (п. 2 ч. 2 ст. 36, ч. 2—6 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Во втором случае — глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию (п. 1 ч. 4 ст. 35, ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

7) факультативная модель для сельских поселений. В поселениях с численностью населения, обладающего активным избирательным правом, менее 100 человек представительный орган местного самоуправления не формируется, а его полномочия осуществляет сход граждан. Глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации. В данном случае должность председателя представительного органа не предусмотрена, однако на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа местного самоуправления, вправе председательствовать глава муниципального образования или иное лицо по решению схода граждан (п. 1 ч. 2 ст. 36, ч. 5 ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вопросы для самопроверки

1. С вашей точки зрения, как отличаются понятия «местное самоуправление» и «муниципальное управление».
2. Как вы считаете, каковы причины возникновения местного самоуправления?
3. Какие модели местного самоуправления вы можете назвать? Перечислите их основные отличительные особенности.
4. Перечислите основные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере местного самоуправления.
5. Раскройте содержание понятия «муниципальное образование».
6. Какие факторы определяют границы муниципального образования?
7. Что собой представляет территориальная организация местного самоуправления в России?
8. Перечислите принципы территориальной организации местного самоуправления.
9. Как вы понимаете принцип доступности органов местного

самоуправления для жителей?

10. Перечислите типы муниципальных образований и разъясните их отличия.

ТЕМА 5. ОСОБЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ КАК ЛИЦА, ПРИНИМАЮЩЕГО РЕШЕНИЯ

Основные качества и характеристики лица. Принимающего решения. Роль руководителя в управлении. Психологические аспекты принятия решений. Основные стили руководства. Руководитель как лидер. Стили лидерства.

Чтобы реализовать глубинные потенциальные возможности коллектива, руководитель должен раскрыть перед ними экономический и социальный аспект заданий или поручений и домогаться их инициативного выполнения, быть смелым и готовым взять на себя ответственность за принятие и таких решений, в успешном результате которых нет полной уверенности. Управление кадрами в рамках предприятия имеет стратегический и оперативный аспекты. Организацию управления персоналом руководитель должен вырабатывать на основе концепции развития предприятия, состоящей из трех частей: производственный; финансово- экономический; социальный (кадровая политика).

Кадровая политика, формирующая будущий персонал предприятия - это целостная кадровая стратегия, объединяющая различные формы кадровой работы, стиль ее проведения в организации и планы по использованию рабочей силы. Посредством кадровой политики руководитель может увеличивать возможности предприятия, реагировать на изменяющиеся требования технологии и рынка в ближайшем будущем. Посредством кадровой политики руководитель должен создавать не только благоприятные условия труда, но обеспечивать возможность продвижения по службе и необходимую степень уверенности в завтрашнем дне. Поэтому, основной задачей кадровой политики предприятия является обеспечение в повседневной кадровой работе учета интересов всех категорий работников и социальных групп трудового коллектива.

Главная составная часть трудовой деятельности руководителя – это организаторская работа. И важнейшая ее особенность состоит в том, что руководитель организует работу людей, взаимосвязывает работу человека и техники, организует людей на совместный, коллективный труд. Поскольку руководитель организует труд подчиненных, то и планирует работу коллектива. Важнейшими его обязанностями являются налаживание совместной деятельности, передача и распространение передового опыта, создание благоприятных условий для развития и реализации способностей каждого работника, формирование ответственного и рачительного отношения к ресурсам, обеспечение благоприятного морально-психологического климата

в трудовом коллективе. Методы управления руководителя должны быть ориентированы на такие мотивы поведения, как осознанная необходимость дисциплины труда, чувство долга, стремление человека трудиться в определенной организации.

Коллективная работа основывается на творчестве и инициативе. Важнейшая задача ее организации – создание условий, в которых творческое отношение к работе станет нормой, потребностью каждого работника коллектива. Труд становится подлинно коллективным, если между работниками происходит интенсивный обмен накопленным опытом, советами, ориентированными на совершенствование работы или предметов труда. Деятельность руководителя по организации работы коллектива необходимо подчинить решению этой задачи. Важное психологическое условие организации коллективной работы – это требование уважительного отношения к мнению и работе каждого члена коллектива. Среди средств, которыми пользуется руководитель, добиваясь высокой эффективности работы коллектива, важное место принадлежит контролю. Осуществляется он в форме взаимодействия подчиненного и руководителя. При этом необходимо соблюдать тактичность, культуру общения, сочетать требовательность к подчиненному с готовностью оказать ему помощь в выполнении работы. Подчиненными контроль воспринимается как оценка их труда, личного вклада в коллективный результат. Оценка работы членов коллектива зависит от профессиональной подготовленности руководителя.

Руководитель организации является ее центром, а в управленческой иерархии он стоит на самом верху. Рассмотрим ключевые роли руководителя, его значение для организации. Важной задачей руководителя является построение в организации системы коммуникаций, которая должна обеспечивать максимально быстрый и качественный обмен информацией. При проектировании коммуникационной сети нужно исходить из организационной структуры фирмы.

Коммуникационная сеть - это соединение определенным образом участвующих в коммуникационном процессе индивидов с помощью информационных потоков.

Коммуникационная сеть включает в себя потоки посланий или сигналов между двумя или более индивидами.

Создаваемая руководителем сеть состоит из вертикальных, горизонтальных и диагональных связей. Вертикальные связи строятся по линии руководства от начальника к подчиненным. Горизонтальные связи осуществляются между равными по уровням индивидами или частями организации: между заместителями, между начальниками отделов, между подчиненными. Диагональные связи - это связи с другими начальниками и с другими подчиненными. Сеть этих связей создает реальную структуру организации. При этом задача формальной организационной структуры заключается в том, чтобы придать коммуникационным потокам правильное направление. Размеры подразделений в организации ограничивают развитие

коммуникационной сети. Если размер группы увеличивается в арифметической прогрессии, то количество возможных коммуникационных отношений возрастает по экспоненте. В зависимости от того, как построены коммуникационные сети, деятельность организации может отличаться большей или меньшей эффективностью.

Важнейшей деятельностью руководителя является разработка и принятие управленческих решений. Управленческое решение - это обдуманный вывод о необходимости осуществить какие-то действия, связанные с достижением целей организации, либо воздержаться от них.

Принятие решения представляет собой сознательный выбор из имеющихся вариантов или альтернатив направления действий, сокращающих разрыв между настоящим и будущим желательным состоянием организации. Данный процесс состоит из нескольких элементов: проблемы, цели, альтернативы и решения как выбор альтернативы.

В управлении организацией принятие решений осуществляется менеджерами различных уровней и носит достаточно формализованный характер. Выделяют два уровня решений в организации: индивидуальный и организационный.

Принятие решений в организации характеризуется как:

-сознательная и целенаправленная деятельность, осуществляемая человеком;

-процесс взаимодействия членов организации;

-выбор альтернатив в рамках социального и политического состояния организационной среды;

-часть общего процесса управления;

-неизбежная часть ежедневной работы менеджера.

Принятие правильных решений - это область управленческого искусства. Способность и умение делать это развиваются с опытом, приобретаемым руководителем на протяжении всей жизни.

Руководитель может успешно управлять исполнителями только в том случае, если они будут подчиняться его власти.

Власть - это способность подчинять других людей своей воле, оказывая на них влияние, которое изменяет их поведение в нужную для организации сторону, побуждает более эффективно работать.

Влияние - это любое поведение одного человека, которое вносит изменения в поведение, отношение, ощущение и т.п. другого человека Руководители должны оказывать влияние таким образом, который легко предсказать и который ведет не просто к принятию данной идеи, а к действию - фактическому труду, необходимому для достижения целей организации.

Наиболее сильным влияние будет тогда, когда исполнитель высоко ценит ту потребность, которой апеллируют, считает важным ее удовлетворение или неудовлетворение и думает, что его усилия обязательно оправдают ожидания руководителя.

Власть может относиться к индивиду, группе и организации в целом. Определение власти как организационного процесса подразумевает, что:

Власть - это потенциал, имеющийся у ее пользователя, т.е. она существует не только тогда, когда применяется;

Власть - это функция зависимости, а точнее, взаимозависимости. Обладание властью - это возможность влиять на удовлетворение потребностей. Концепция власти строится на взаимодействии людей и групп в организации.

Авторитет - это власть, возникшая на формальной основе, как данная кому-то и принимаемая подчиненными как то, с чем они согласны и считают правильным. Сама власть дается сверху, а авторитет должен быть получен снизу. Власть может появиться от занимаемой должности, от личного воздействия или от того и другого. Власть должности проистекает не из самой должности, а делегируется ее обладателю теми, кому он подчинен.

Личная власть - это степень уважительного, хорошего и преданного отношения к ее обладателю со стороны подчиненных. Личная власть дается снизу - от подчиненных и может быть отнята как реакция на его неправильные действия.

Умение балансировать властью в организации предполагает знание ее источников, структуры коллектива, взаимосвязей между сотрудниками, социальных ролей, а также понимания стратегии и тактики, с помощью которых приобретается и удерживается власть.

Выделяется семь источников власти в организации:

-принуждение;

-экспертиза;

-закон или право принятия решения;

-пример, или харизма;

-вознаграждение;

-информация

-связи

Все источники власти разделены на две большие группы. К первой относятся источники власти, имеющие личностную основу, ко второй - организационную основу. Основой власти называется то, откуда она происходит, а источником власти - то, через что данная основа используется.

В группу, составляющую личностную основу власти, включаются следующие источники власти: экспертная власть, власть примера, право на власть, власть информации, потребность во власти.

Под экспертной властью понимается способность руководителя влиять на поведение подчиненных в силу своей подготовки и уровня образования, опыта и таланта, умений и навыков, а также наличия специализированных знаний. Уровень экспертной власти определяется уровнем, на котором руководитель демонстрирует свою компетентность в анализе, оценке и контроле работы подчиненных.

Власть харизмы связана со способностью руководителя влиять на поведение подчиненных благодаря его привлекательности, наличию у него харизмы. Харизма - это власть, основанная на силе личных качеств и стиля руководителя. Харизма - способность убеждать людей и вести их за собой.

Право на власть проявляется в том, что руководители, занимающие одни и те же должности, по-разному используют данные им права. Здесь важно получить от подчиненных признание права на власть.

Власть информации базируется на возможности доступа к нужной и важной информации и умении использовать ее для влияния на подчиненных.

Права и обязанности руководителя заключаются в выполнении определенной одной работы, если стараться выполнять все и сразу, толку не будет, поэтому управленческие обязанности здесь имеют большую роль, руководитель должен отвечать за полноценное исполнение обязанностей, кроме того необходимо учитывать обратную связь, которая обусловлена переформулировкой и дополнительным осмыслением. Социальная роль руководителя исходит из того, что он является официальным лицом организации. Говоря о социальной роли фирмы (предприятия), мы понимаем под этим значение конкретных управленческих решений, принятых руководством организации.

Организации несут ответственность перед обществом, в котором функционируют, помимо и сверх обеспечения эффективности, занятости, прибыли и не нарушения закона. Организации должны направлять часть своих ресурсов и усилий по социальным каналам. Организации обязаны жертвовать на благо и совершенствование общества. Более того, в обществе сложились определенные представления о том, как должна вести себя организация, чтобы считаться добропорядочным корпоративным членом обслуживаемых сообществ. Формирующаяся на этой основе точка зрения, в значительной мере определяемая общественными ожиданиями, сводится к тому, что организации должны ответственно действовать в таких многочисленных сферах, как защита среды обитания, здравоохранение и безопасность, гражданские права, защита интересов потребителя.

Существуют положительные и отрицательные стороны осуществления руководством предприятия социальной ответственности.

Соотношение прав и обязанностей, используемое руководителями, называется административно-правовой ориентацией. Можно выделить несколько видов административно-правовой ориентации согласно полученным данным о практике управления.

У одних руководителей права явно превалируют над обязанностями, а у других они находятся в относительном равновесии, но используются по максимуму. Третьи в своей деятельности больше ориентируются на обязанности, чем на права, четвертые настроены не использовать в полную силу ни права, ни обязанности.

Соотношение настойчивости и уступчивости придает поведению руководителя своеобразный психологический «рисунок», обусловливающий

эффективность его взаимодействия с подчиненными. На основании этих критериев выделяют пять типов поведения: доминирование, сотрудничество, компромисс, избегание, приспособление.

Работник, назначенный на должность руководителя, сталкивается с необходимостью управления остальными сотрудниками компаниями. Понятие «стиль управления» включает в себя сочетание различных приемов и методов, направленных на повышение эффективности трудовой деятельности персонала. По мнению специалистов, от эффективности выбранной методики зависит результативность работы компании. За последние десять лет, все классические стили претерпели существенные изменения. Причиной таких изменений являются технологические новинки и перемены в самих условиях трудовой деятельности. В данной статье мы предлагаем рассмотреть самые эффективные стили управления персоналом.

Термин «стиль» имеет греческие корни. Изначально это слово использовалось для обозначения металлического стержня, который использовался для создания надписей на восковых досках. Чуть позже это слово стало использоваться для обозначения уникального почерка. Основываясь на значении этого слова можно сделать вывод, что стиль управления является своеобразной методикой общения с подчиненными. Стиль руководства может различаться в зависимости от личностных качеств человека. Формирование «почерка» происходит в процессе работы на управляющей должности. Многие эксперты в сфере психологии отмечают, что все люди имеют уникальную модель поведения, несмотря на то, что соблюдают одни и те же нормы и правила.

Виды стилей в управлении

Методы управления персоналом – актуальная тема, вокруг которой постоянно возникают громкие споры. Психологи и специалисты в сфере менеджмента не могут прийти к единому решению, касаемо данного вопроса. Сама теория управления персоналом появилась в начале двадцатого столетия. За это время, созданные методы неоднократно видоизменялись и приобретали новое значение. Развитие данной науки привело к созданию нескольких фундаментальных моделей управления персонала. Каждая методика имеет уникальную специфику и отличается от других стилей руководства.

Руководитель на всех уровнях системы управления организацией выступает как ведущее лицо

Авторитаризм

Данный термин обозначает властный тип управления персоналом. Основой этого стиля является желание установить собственную власть во всех сферах жизни компании. Этот метод управления подразумевает то, что работники фирмы будут получать минимальные крупицы информации. Такой подход к управленческой деятельности объясняется страхом потерять собственную должность и недоверием к персоналу. Начальники, придерживающиеся этого стиля, стремятся огородиться от сильных и

талантливых сотрудников. Лучшими работниками становятся те, кто способен угадать мысли начальника с первого слова.

Данный стиль управления приводит к возникновению сплетен и интриг внутри коллектива. Следует отметить, что в этом случае работники неспособны на самостоятельные действия. Большинство производственных вопросов решаются только при помощи начальства, поскольку никто из подчиненных не может спрогнозировать реакцию директора на проявленную инициативу.

Авторитарный стиль управления отличается непредсказуемостью действий лица, занимающего руководящий пост. В такой ситуации работники боятся разговаривать о возможных негативных последствиях принятых решений. Избранная манера поведения приводит к созданию иллюзии того, что все происходит согласно установленному плану. Работники не решаются отстаивать собственную позицию даже в той ситуации, когда видят неточности в решении руководителя. Важно отметить, что такая политика администрации компании мешает работе персонала из-за сильного морального давления.

Авторитарный стиль подразумевает передачу власти одному человеку. Человек, занимающий пост генерального директора, самостоятельно решает рабочие вопросы, определяет роль каждого подчиненного и лишает работников возможности самостоятельно принимать решения. Задачей сотрудников является беспрекословное выполнение распоряжений. Именно необходимость жесткого контроля объясняет тот факт, что работники получают минимальную информацию о планах начальства. Человек, выбравший эту модель управления, должен быть жестким и властным. Эффективность этого метода наблюдается только в том случае, когда начальнику удается навязать своим подчиненным собственную волю.

По мнению самого директора компании, все подчиненные стараются избежать выполнения своих непосредственных задач. Именно поэтому начальство использует различные методы контроля и принуждения к труду. Такие руководители часто внедряют в свои предприятия различные системы наказаний. Сама атмосфера, царящая в коллективе, редко принимается во внимание, поскольку начальник ставит жесткие границы между собой и работниками. По мнению психологов, данная манера поведения имеет ряд неблагоприятных последствий. В данном случае сотрудники компании рассматриваются лишь как инструмент, использующийся ради достижения поставленных целей. Люди, трудящиеся в таком коллективе, часто испытывают недовольство своей работой.

Возникновение интриг, попытки угодить начальству и подставить своих коллег являются отличной почвой для развития стресса. Увеличение психологической нагрузки приводит к возникновению различных болезней. Использование этой модели поведения целесообразно лишь в нескольких случаях:

- Армия и условия боевых действий.

- Государственные структуры, требующие выстраивания четкой иерархической лестницы.
- Компании, с низким уровнем сознательности работников.

Стиль руководства - манера поведения руководителя по отношению к подчиненным, чтобы оказать на них влияние и побудить к достижению целей организации.

Эта методика руководства основывается на том, что все сотрудники компании принимают участие в жизни организации. В задачу начальства входит равномерное разделение ответственности между всеми участниками трудового процесса. Название данной методики образовано благодаря латинскому слову «demos», которое переводится как «власть народа». Многие психологи утверждают, что этот стиль является одной из самых эффективных моделей управления. Анализ эффективности различных методик управления показал, что рассматриваемый вариант позволяет в несколько раз увеличить результативность труда работников.

Начальство, использующее эту методику, полностью доверяет своим сотрудникам и принятым ими решениям. В таком коллективе царит равноправие, а все труженики принимают активное участие в решении всех важных вопросов, стоящих на повестке дня. Использование этой методики подразумевает создание доверительной связи между работником и администрацией. Эта связь основывается на взаимопонимании между всеми участниками рабочего процесса.

Демократический стиль управления позволяет находить новые способы решения административных вопросов, благодаря участию в обсуждении каждого работника. Именно этим объясняется желание начальства выслушать мнение всех тружеников. Подобный подход гарантирует повышение качества работ и ускорение внутренних процессов. Выбор этой модели поведения означает, что руководство компании будет применять методы убеждений и стимулирования подчиненных, вместо попыток навязывания собственных решений. Этот метод подразумевает использование штрафных санкций только в той ситуации, когда генеральный директор перепробует все остальные доступные методы.

Многие психологи отмечают высокую эффективность данной стратегии поведения. Начальство, использующее эту методику, искренне интересуется достижениями работников. Все решения принимаются с учетом потребностей работников. Доброжелательное отношение способствует росту инициативности и активности тружеников. Человек, полностью удовлетворенный своей работой, стремится повысить свои профессиональные навыки и результаты труда. В такой атмосфере, каждый человек довольствуется собственным положением. Большинство специалистов отмечают, что такая атмосфера позитивно воздействует на психологическое и физическое здоровье работников.

Выбранный стиль руководства тесно взаимосвязан с личностными качествами человека. Лица, выбирающие демократичную модель поведения,

имеют высокий авторитет среди персонала. Для того чтобы этот стиль был эффективен, начальнику необходимо быть опытным оратором и тонким психологом. Только при наличии всех вышеперечисленных качеств, данный стиль принесет необходимый результат. В противном случае попытки начальства наладить работу внутренних механизмов компании, обречены на провал.

Либеральный стиль управления в организации можно назвать свободной моделью поведения, которая предполагает терпимость и снисхождение к проступкам работников. Этот метод подразумевает полную свободу действий каждого труженика. Сам начальник редко принимает непосредственное участие в рабочих моментах. Как правило, такие лица стремятся переложить свои функции на заместителя, поручая ему контроль над ситуацией.

Выбор этой модели поведения наглядно демонстрирует окружающим, что лицо, занимающее руководящий пост, плохо разбирается в своих обязанностях. В данном случае, решительные действия принимаются только в том случае, когда подобные указания поступают непосредственно от собственника компании. В случае возникновения проблем, такой директор попытается уклониться от возложенной на него ответственности. Решение важных вопросов, связанных с деятельностью фирмы, перекладывается на заместителя либо других лиц. Для того чтобы заслужить авторитет среди работников, либералы выписывают сотрудникам премии или оформляют льготы.

Руководитель является ведущим и организатором в системе управления

Несмотря на все недостатки, данный стиль также демонстрирует эффективность в некоторых направлениях бизнеса. Такая модель поведения может использоваться в следующих сферах:

- Партнерская компания, созданная несколькими адвокатами.
- Союз писателей.
- Фирмы, задействованные в творческой сфере.

Мнения психологов весьма противоречивы в случае с этой моделью поведения. В данном случае все зависит от характера самих работников. Эффективность этой методики управления наблюдается в тех компаниях, где каждый сотрудник является самостоятельным, квалифицированным и ответственным работником. Однако даже в данном случае, руководителю нужны помощники, которые будут время от времени устанавливать жесткую дисциплину внутри компании.

Следует отметить, что существует ряд организаций, в которых подчиненные управляют руководством. В таких компаниях начальник является хорошим другом и приятелем. В случае возникновения спорных вопросов и конфликтов работники проявляют ярко выраженное сопротивление. Само развитие конфликтов и иных негативных явлений объясняется отсутствием дисциплины и наплевательским отношением начальства. Такие директора пытаются как можно дальше отстраниться от

управления делами фирмы. Главным вопросом, который волнует такого директора, является сохранение дружеской связи с подчиненными.

Коучинг является смесью психоанализа и бизнеса. Данный вид управленческой деятельности появился всего несколько лет назад. Важно отметить, что эта система управления бизнесом стремительно набирает обороты.

В данном случае, бизнес-тренер не дает прямых указаний и редко вникает в проблемы коллектива. Такие консультации базируются на том, что сотрудник, описывающий собственную проблему, самостоятельно находит верные варианты решения. На сегодняшний день этот стиль считается одним из перспективных направлений.

Стили управления по теории Дугласа Мак-Грегора

Рассмотрев основные стили управления руководителя необходимо упомянуть о теории Дугласа Мак-Грегора. Этот американский психолог в начале шестидесятых годов выдвинул две теории, посвященные мотивации тружеников и управленческой деятельности.

Одномерный

Одномерная методика построена на то, что в мыслях руководства все труженики компании пытаются отстраниться от своих обязательств из-за своей лени. Для того чтобы побудить их к выполнению рабочих функций, приходится использовать различные методы поощрения. Такое поведение работников вынуждает администрацию тщательно контролировать коллектив. Лица, занимающие руководящие должности, редко доверяют своим труженикам. Атмосфера недоверия негативно воздействует на эффективность работы команды. Одномерный стиль руководства имеет высокую схожесть с авторитарным стилем.

Стили управления складываются под влиянием конкретных условий и обстоятельств

Многомерный

Лица, использующие эту модель поведения, считают, что каждый работник имеет внутренний стимул к повышению своих трудовых результатов. Такие начальники полностью доверяют персоналу, считая, что последние получают удовлетворение от выполняемых заданий. Данная теория предполагает, что предоставление свободы действий и отсутствие жестких правил значительно увеличивает продуктивность работы.

Стили управления по принципу Лайкерта

Ренсис Лайкерт – американский специалист в области психологии, разработавший собственную систему принципов управленческого поведения. Согласно этой теории, все люди, занимающие управленческие должности, подразделяются на две отдельных группы. Представители первой группы ориентируются на решении производственных задач. Лица, относящиеся ко второй группе, ставят на первое место взаимоотношения в коллективе.

По мнению ученого, прибыльность компании зависит от уровня производительности и динамики правоотношений в коллективе. Этот

означает, что добиться высокого результата можно лишь при грамотном использовании рабочей силы. Грамотный руководитель должен знать все минусы и плюсы каждого работника. Такой подход позволяет разделить весь коллектив на несколько отдельных групп, каждая из которых будет демонстрировать высокую эффективность.

По мнению Лайкерта, эффективность компании зависит не только от уровня квалификации личного состава, но и человеческих мотивов. Это означает, что создание команды, где все участники процесса действуют сообща, позволит значительно увеличить трудовые результаты.

В данной статье мы рассмотрели стили управления в менеджменте. Каждому из вышеперечисленных стилей свойственны уникальные особенности, плюсы и минусы. Важно отметить, что большинство людей используют смешанные модели поведения. Смешивание этих моделей объясняется индивидуальными особенностями личности каждого человек

Вопросы для самопроверки

1. Назовите основные качества лица, принимающего решения.
2. Дайте характеристику лица, принимающего решения.
3. В чем заключается роль руководителя в управлении.
4. Охарактеризуйте психологические аспекты принятия решений.

ТЕМА 6. МЕСТО И РОЛЬ «ЛИДЕРСКОЙ» ПОДСИСТЕМЫ В МЕХАНИЗМЕ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Принятие государственных решений как функционально-поведенческий комплекс. Лидерская подсистема в процессе принятия государственных решений. «Ближнее» и «дальнее» окружение лидера. Плюсы и минусы лидерской подсистемы.

Принятие государственных решений это сложный комплекс действий, механизмы которого направлены на преобразование общественных интересов в определенные показатели деятельности органов государственной власти.

С точки зрения своего строения этот комплекс представляет собой симбиоз иерархических и сетевых структур, различных форм организации и самоорганизации, которые являются сочетанием методов силового принуждения и мягкой власти

Принятие государственных решений всегда задает меру и границы участия в решении вопросов специалистов и непрофессионалов. Это налагает известные пределы на полномочия гражданских структур.

В результате механизмы принятия государственных решений распределяют выгоды и издержки системы управления на различные слои населения (например, «непопулярные решения» увеличивают издержки для правительства, а коррупционные решения – для граждан).

Сложное строение этого функционально-поведенческий комплекса показывает, что в его рамках используются как универсальные (общеуправленческие), так и специфические (собственно госуправленческие) практики и механизмы.

Главными субъектами, которые действуют в системе государственного управления, являются ***элитарные временные*** *и часто меняющиеся* ***коалиции***, которые порождаются конкретными обстоятельствами или сложным сочетанием интересов различных общественных сил, формальными и неформальными коммуникациями в принятии государственных решений.

По мнению ряда ученых, влияние такого рода коалиций, «промышленных кланов», «команд единомышленников» и прочих аналогичных образований тем больше, чем выше неопределенность в государстве.

Заинтересованность в участии в таких коалициях проявляют не только политические фигуры, менеджеры и руководители крупных частных корпораций, профсоюзов, профессиональных ассоциаций, устойчивых групп интересов, гражданских ассоциаций и т.д., но и сами чиновники, которые, как правило, редко соответствуют статусу нейтральных посредников при принятии решений, «проталкивая» при постановке государственных целей собственные интересы.

Как правило, госбюрократия **«не служит каким-либо внешним интересам, а скорее имеет свои собственные очевидные интересы, такие как выживание, приспособление, рост и контроль над окружающей средой».**

Сказанное выше означает, что государство может предоставлять возможности для установления контроля над принятием решений не только легальным, имеющим на это соответствующие права институтам и силам, но и иным лицам и объединениям, способным помимо своих официальных полномочий реально контролировать процессы целеполагания, доминируя над другими субъектами.

Через механизмы принятия решений государство может быть взято под контроль («поглощено») любыми коалициями, контролирующими основные ресурсы правящего режима и представляющими интересы различных социальных сил (корпуса политиков, чиновничьего аппарата, бизнес-корпораций и даже международных структур).

Мировой и отечественный опыт дает массу примеров того, что заявленные как общественно полезные те или иные цели государственной политики на поверку оказываются выражением сугубо корпоративных и даже персональных интересов политиков и чиновников, реализуемых при помощи органов власти и управления.

Государство способно утверждать жесткие требования к исполнению своих решений, как бы застывая в своих формально-юридических формах**, а может и предельно расширять поле**

взаимодействия с обществом, устраняя должный административный контроль, снижая обязательность исполнения норм и правил и т.д.

Более того, ***в условиях кризиса государство, грозя соперникам насилием и принуждением, может вмиг оказаться в дисфункциональном состоянии, не способным ни к чему, кроме оглашения своих позиций.***

Центральное место в функционально-поведенческом комплексе принятия государственных решений занимает ***лидерская субсистема, которая выступает*** **в качестве эпицентра целеполагания, своеобразного генератора, объединяющего регулятивные возможности высших административных и политических структур в государстве.**

В центре этой лидерской субсистемы находится лидер (группа лидеров), обладающий определенными чертами и функциями, выполняемыми им в процессе выработки и реализации решений.

Эта субсистема направлена на выполнение особых задач и обладает соответствующим строением и характером влияния на формирование государственной политики.

В государстве политическое руководство определяет конечные приоритеты при постановке целей в обществе и соответственно представляет в глазах населения деятельность всей системы управления государством.

Все это позволяет говорить о наличии «лидерской» подсистемы в структуре принятия государственных решений.

Ее значение состоит в том, что группа руководящих лиц (отдельное лицо) способна задать принципы, направить или же придать окончательную форму всему комплексному процессу разработки решения.

К основным функциям лидерской субсистемы относятся:

- сочетание частных и корпоративных позиций элитарных слоев и коалиций с интересами общества, сохранение баланса сил, ориентированного на стабильное развитие общества;
- обеспечение единства правящего класса, снижение рисков внутри элитарных расколов и координация межсекторальных (межотраслевых, межрегиональных) договоренностей в высших политических кругах;
- выработка базовых ценностей и принципов государственной политики, ее основных направлений и стратегий, осуществление форм контроля за реализацией госаппаратом поставленных целей;
- соединение возможностей административного, репутационного капиталов правящего режима при принятии решений, организация мобилизационной поддержки населением правящего режима;
- соединение публичных и латентных (скрытых) потоков взаимодействий основных государственных и гражданских субъектов;
- формирование и воспроизводство особых элитарных структур (ближнего и дальнего окружения), сопровождающих и обеспечивающих функции и жизнедеятельность данной субсистемы;
- информационно-символическое сопровождение (прикрытие подлинных) целей, интересов и замыслов (от противников, конкурентов,

дилетантов и прочих контрагентов, способных помечтать осуществлению правительственных планов).

Наряду с фигурой лидера в лидерской субсистеме функционируют две вспомогательные элитарные группировки, которые можно обозначить как ***ближнее и дальнее окружение.*** Эти группировки складываются в виде сетевых образований в процессе устойчивых коммуникаций лидера с обществом, представителями правящего класса, экспертами и консультантами. В этом смысле данные элитарные группы входят в круг постоянных субъектов, которые общаются с лидером в процессе принятия решений.

Так, *ближнее окружение* лидера представляет собой коалицию лиц, непосредственно взаимодействующих с лидером в процессе его повседневной деятельности и выполняющих следующие функции:

- оказание лидеру технической, экспертной, моральной и другой помощи при выработке решений, выборе политически приемлемой формулировки его целей и замыслов;
- инициация тех или иных конкретных решений, направленных на воплощение Я-концепции лидера, его принципов и базовых установок;
- осуществление формальных и неформальных акций по усилению, умножению и трансляции воли лидера на различные этажи, участки и территории государственного управления;
- осуществление контроля за исполнением решений лидера, реализацией намеченных им целей;
- создание эффективных внутриэлитарных и деловых коммуникаций лидера с основными коалициями правящего класса.

Ближнее окружение состоит из узкого круга советников, помощников, экспертов, консультантов, представителей наиболее крупных ресурсных групп общества, влиятельных фигур госадминистрации и последователей из политического класса. Особое место занимают здесь лица, представляющие интересы наиболее крупных отраслевых комплексов, территорий, ресурсов (силовых, финансовых и прочих). Наличие такого рода окружения показывает, что то или иное видение проблемы у лидера всегда вырабатывается в условиях давления влиятельных элитарных групп и приемлемых для них оценок и решений.

Ближнее окружение лидера всегда формирует среду обсуждения проблемы (и ее реализации). Лица, включенные в этот круг, чаще всего являются не просто подчиненными, а теми лояльными специалистами, у которых наличествует высокая мотивация в части следования указаниям лидера, имеется творческий подход, устремленность к достижению целей и преодолению трудностей. В то же время плотность их взаимодействия с лидером так или иначе является формой явного или неявного давления на него, выступая субъектом ограничения лидерских функций. И чем более неформализованными являются взаимоотношения ближнего окружения с лидером, тем значительнее роль этой коалиции или отдельных «серых

кардиналов». Таким образом, *мнение лидера не всегда является определяющим при определении его позиций по тому или иному вопросу*.

Дальнее окружение представляет собой альянс статусных (облеченных полномочиями) и ответственных исполнителей, рассредоточенных по всем этажам управления государством.

Другими словами, *это группа, которая состоит из влиятельных лиц в различных отраслях и сферах общества, представителей госадминистрации, руководителей крупных корпораций и организаций, нацеленных на исполнение и творческую реализацию руководящих указаний, распространение лидерских мнений и принципов как по вертикали власти, так и по горизонтальным осям системы государственного управления.*

Коротко говоря, *это совокупность высокопозиционированных, заинтересованных в исполнении указаний лидера, лояльных и ответственных исполнителей его решений.* Занимая те или иные ключевые позиции, они стремятся реализовывать принятые решения, создавая должный общественный резонанс указаниям лидера в контролируемых ими сферах, отраслях, территориях, организациях.

У названных группировок существуют свои формальные и неформальные структуры. В частности, **в ближнее и дальнее окружение лидера (президента) входят** так называемые ***«политические назначенцы»*** **(госслужащие класса А), которых президент назначает на ключевые государственные должности для обеспечения политического курса. Одновременно коммуникации представителей ближнего и дальнего окружения создают различные сетевые альянсы, поддерживающие позиции лидера в различных сферах принятия решений.** *Например, в России в 90-х годах прошлого века говорили о «семье» президента Б. Ельцина (включавшей приблизительно 1500 наиболее весомых и влиятельных фигур в политической и финансово-экономической сферах). В 2000-х речь уже шла о группировках «питерских» и «силовиков», а также о некоторых других коалициях правящего класса, занимавших решающее место в системе управления государством.*

Усиление форм элитарного давления дает некоторым ученым основание считать, что лидер является не столько самостоятельной фигурой, сколько персонажем, напрямую зависимым от своего окружения, и потому воздействие лидера на систему принятия решений в государстве достаточно формально, а решающая роль принадлежит другим.

Практика, однако, показывает частный характер таких взаимоотношений. Хотя столь же очевидным является и тот факт, что **ближнее и дальнее окружение лидера** демонстрирует и наличие внутриэлитарных **конфликтов в зоне принятия решений**, что способно многократно увеличить в национальном масштабе микрогрупповые противоречия, спровоцировать асимметричные последствия для различных слоев населения. **Благодаря этим конфликтам в лидерской субсистеме часто возникают**

разнообразные сбои, причем намного более значимые для управления, чем массовые конфликты в обществе.

Нередко при недостаточном количестве «политического кислорода» (т.е. дефиците участия в обсуждении вопросов широкого круга участников, усилении его корпоративного характера) этот механизм обретает черты кастовости, провоцируя (способствуя) усиление авторитарного характера правления в целом. При этом ряд аналитиков не без оснований подчеркивают, что из-за чрезмерной лояльности к лидеру в таких объединениях складываются предпосылки для принятия неверных решений.

Совокупный эффект действий этих группировок направлен на формирование и осуществление *политической воли* лидера как решающего механизма принятия государственных решений. Благодаря участию ближнего и дальнего окружения, воля лидера представляет собой синтез интеллектуальной инициативы, аналитичности, способности к стимулированию гражданской активности, настойчивости, умений применять необходимые санкции, т.е. творчески перемещать; замыслы и намерения лидера в сферу практики.

Воля лидера практически не ограничена в применении мер воздействия. В основном она осуществляется в форме распространения «руководящих мнений» (активизирующих групповую и персональную лояльность служащих), а также в форме давления на корпоративные или электоральные структуры за счет использования санкций и применения административного ресурса (например, полицейского, налогового, санитарного и иных форм контроля, затрудняющих или купирующих их профессиональную деятельность.

В зависимости от характера действий лидера и его окружения можно выделить типологии лидерской подсистемы. Одни из них могут отличаться друг от друга в зависимости от стиля поведения лидера:

- умеющего налаживать эффективную коммуникацию с обществом;
- умеющего поддерживать должную коммуникацию с аппаратом государственного управления;
- умеющего налаживать коммуникацию с оппозицией;
- умеющего налаживать коммуникацию с международными структурами;
- эффективно действующего в условиях кризиса;
- успешно действующего при разработке стратегических/оперативных проектов.

Можно выделить лидерские субсистемы, в которых действуют:

- субсистема с лидером-руководителем (сильной фигурой лидера, постоянно опережающего партнеров в осмыслении проблем, анализе вариантов действий, осознании последствий решений);
- субсистема с лидером-модератором (где основным инструментом целеполагания является использование лидером риторических инструментов, изменяющих культурный фон коммуникаций с обществом);

- субсистема с лидером-марионеткой (где в основном преобладают мнения и позиции окружения лидера, а он сам является зависимой фигурой);
- субсистема с трансакционным лидером (где в отношениях лидера с ближним окружением преобладает обмен вознаграждениями за услуги);
- субсистема с трансформационным лидером (где лидер позиционируется на основе сочетания персональной харизмы, символизации давления и интеллектуальной стимуляции совместной деятельности, что культивирует преданность последователей).

В центре рассматриваемой субсистемы находится политический, национальный лидер (группа лидеров), который олицетворяет в глазах общества высшую власть и выдвигаемые ею стратегии. Так что люди видят в деятельности лидера и «знаки времени», и образ правления. Лидер для них - это не просто высшая позиция в организации власти и окончательная инстанция в принятии решений, но и показатель репутации правящего режима и государства в целом.

Лидер способен объединять людей, увеличивать мотивационный заряд массового поведения, повышая тем самым и поддержку правящего режима, и гибкое приспособление госаппарата к меняющейся ситуации. *Одновременно в своем административном качестве лидер (как носитель высших управленческих статусов) получает возможности трансформировать стиль деятельности госаппарата, создавать и упразднять те или иные организационные структуры в целях оптимизации продвижения стратегических целей.*

Соединяя возможности разностороннего влияния на общество и госаппарат, лидерская подсистема обретает дополнительные и решающие возможности лидера для принятия и продвижения окончательных решений.

Столь же принципиальное значение - в силу обладания им высшим административным статусом - лидер имеет и для госаппарата.

Особенно велики административные возможности лидера в президентских и суперпрезидентских республиках, где они контролируют основные направления деятельности госаппарата (в том числе и его силовой блок)

Благодаря возложенной на него статусной и неформальной ответственности лидер не только «освещает» практически все важные решения, но и лично принимает определенный круг решений, где на нем лежит персональная ответственность (оставить кого-то на руководящих постах, инициировать реформы и т.д.). В этом контексте он выбирает область решения проблемы, формирует рамочные предпочтения ее урегулирования, выдвигает базовые оценки, которые впоследствии служат границами выработки целей, допустимыми ограничениями потерь при использовании ресурсов, мерой обретений и проигрышей.

Властное позиционирование лидера дает ему возможность не только формулировать интересы социально разнородного общества, но и способствовать сопричастности людей общественным процессам, формированию у них гражданской этики, социальных ценностей.

Слабости лидерской субсистемы.

К факторам, определяющим ее негативные эффекты, относятся зачастую низкий уровень поддержки населением лидеров, преобладание бюрократии над функциями лидера, острый характер противоборства элитарных коалиций (друг с другом и за контроль над лидером), слабая международная репутация национальных руководителей. *Опасность представляют и преувеличение лидером своего опыта и интуиции при принятии решений, преувеличение роли разделяемых им ценностей и идеологических установок, неумение урегулировать конфликты интересов среди своих последователей.*

К негативным факторам относится также чрезмерная зависимость госаппарата от лидера, которая способна привести к утрате правительством должной самостоятельности и потому однозначно способствует снижению качества принятия государственных решений (не случайно даже сами чиновники при сильном лидере не верят в значимость своего участия в принятии решений, несмотря на то что составляют необходимые для этого отчеты, присутствуют на заседаниях, участвуют в дискуссиях и т.д.).

Противоречия для управления в лидерской субсистеме могут быть более серьезные, чем массовые конфликты в обществе.

Например, многие руководители нередко не владеют всей необходимой для принятия решений информацией.

Как справедливо замечает ряд отечественных специалистов, глубоко «персонифицированный характер российской власти делает нашу политику излишне зависимой от личных пристрастий, симпатий и антипатий... [позволяя] главе государства... переходить на так называемую ручную систему управления страной, т.е. через своих особо доверенных лиц».

Порой **даже задержки с информационным обеспечением деятельности лидера** (не говоря уже о его информационной блокаде) **могут спровоцировать неадекватные действия государственных органов, кадровые перестановки и другие негативные последствия.**

Учитывая же, что лидеры нередко выбирают среди общественных проблем те вопросы, которые приносят им голоса избирателей, а не те, которые нужны обществу, в систему государственного управления привносится дополнительная непоследовательность действий, смена установок, отказ от прежних обязательств, расхождение между риторикой и практическими действиями.

Так что **лидерская подсистема не только снижает структурные недостатки системы государственного управления, но и одновременно повышает риски принятия решений**.

Вопросы для самопроверки

5. Назовите основные качества лица, принимающего решения.
6. Дайте характеристику лица, принимающего решения.
7. В чем заключается роль руководителя в управлении.
8. Охарактеризуйте психологические аспекты принятия решений.

ТЕМА 7. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Личностные (субъективные) факторы. Волевые, интеллектуальные, эмоциональные, уравновешенные, импульсивные, инертные, рискованные, интуитивные, основанные на суждении решения. Психические процессы. Психические состояния. Психические свойства. Ошибки при принятии управленческих решений. Ошибочные представления. Дефиниции и нечеткая терминология. Эффект психологического сопротивления. Логически ошибочное построение. Причина и следствие. Тщеславие и самоуверенность. Иллюзия подтверждающегося уклона. Эвристика доступности. Фактор взаимной симпатии. Факторы внешней среды (объективные факторы). Микросреда (факторы прямого воздействия). Макросреда (факторы косвенного воздействия).

Руководители и специалисты, вовлеченные в процесс разработки и реализации решений, испытывают постоянное явное или неявное влияние обстановки и условий на ход их мыслительной деятельности и выбор окончательного решения.

Окружение - это один из важнейших факторов, влияющих на принятие решений. Этот фактор оказывает значительное влияние опосредованно, т.е. формируя характер и психологические особенности как руководителя, так и коллектива. Таким образом, происходит формирование «направления» или «русла» в котором руководитель будет принимать решения, т.е. **личностных факторов принятия управленческих решений.**

С психологической точки зрения, выделяют следующие виды решения: **волевые, интеллектуальные, эмоциональные, уравновешенные, импульсивные, инертные, рискованные, интуитивные, основанные на суждении решения.**

Рассмотрим данные решения более подробно:

Волевые - имеют место в ситуациях конфликта противоположных интересов.

Интеллектуальные - имеют место тогда, когда на первый план выступает задача нахождения оптимальной линии поведения в ситуации скрытых, неявных альтернатив.

Эмоциональное - представляет собой выбор, который строится прежде всего на основе эмоциональных механизмов.

Уравновешенные - учитывают баланс интересов заинтересованных сторон. Они могут быть и не самыми эффективными, но их охотнее исполняют и они приносят лучшие результаты. К таким решениям склонны руководители, внимательно и критически относящиеся к своим действиям, выдвигаемым гипотезам и их проверке.

Импульсивные - основаны на неожиданном озарении руководителя, стечении обстоятельств, сильном нервном возбуждении как руководителя, так и исполнителей. Иногда они являются выходом давно назревавших идей, разговоров, желаний. Такие решения принимаются «с наскока» и чаще всего оказываются недостаточно обоснованными. Для эффективной реализации импульсивных решений необходим высокий личностный и профессиональный авторитет руководителя среди подчиненных и его высокая харизма.

Инертные - представляют собой задержанный по времени процесс реагирования на возмущающие воздействия. Они основаны на уверенности и монополизме руководителя.

Рискованные - основаны на возможной удаче при затратах ресурсов по принципу «пан или пропал». Такие решения свойственны азартным людям, т.е. игрокам. Рискованные решения обычно страхуют или используют другие методы снижения возможного ущерба.

Осторожные - принимаются при наличии в прошлом неудачного опыта: «обжегшись на молоке, на воду дуют», а также при исключительной важности

порученного дела. Их характеризуют тщательность оценки руководителем всех вариантов, сверхкритичный подход к делу, большое количество согласований.

Интуитивные - основанны только на ощущениях. Руководители чаще всего прибегают к интуиции при высокой степени неопределенности, недостатке опыта, ограниченности информации или невозможности ее использовать, а порой просто из- за ограниченности времени для принятия решения.

Решения, основанные на суждении, - выбор, обусловленный знаниями и накопленным опытом. Суждение как основа организационного решения полезно, так как многие интуитивные шаги в организациях имеют тенденцию к частому повторению. Многие решения на основе суждения принимаются руководителем, поэтому они обладают такими достоинствами, как быстрота и дешевизна их принятия. Но поскольку суждение всегда опирается на опыт, чрезмерная ориентация на него смещает решения в субъективном направлении и аналогии. Из-за такого смещения руководитель может упустить новую альтернативу, которая могла бы стать более эффективной, чем знакомые варианты выбора.

Слабой стороной и интуитивного, и адаптационного решений, основанных на суждениях, является их субъективность, которая обусловлена, во-первых, характером руководителя, в соответствии с чем решения могут быть рискованными или взвешенными, инертными или импульсивными; во-вторых, его компетентностью, опытом, образованием, от которых зависит уровень понимания ситуации и проблем.

Психологи считают, что необходимые для принятия решений трезвость, выдержка, умение системно мыслить и т.п. приходят к большинству людей в возрасте около 45 лет и по крайней мере до 60 лет остаются довольно высокими.

Опасность субъективизма устраняется только при выработке и принятии **рационального решения.** В его основе лежит не наитие или прежний эмпирический опыт, а объективный анализ условий, в которых организация действует в настоящий момент и которые предположительно будут иметь место в перспективе.

Такое решение подготавливается и принимается в несколько этапов, определяющих технологию его выработки. При этом учитывается ряд факторов, играющих при принятии решений основную роль: влияние внешней среды (в широком смысле); черты личности, принимающей решение; время, отведенное для принятия решения; полнота и достоверность информации; реакция социальной группы, на которую воздействует решение. Причем и внешняя среда, и социальная группа проявляются при выработке и принятии решений в «снятом виде», т.е. через рефлексию лица, принимающего решение.

ПСИХИЧЕСКИЕ СОСТОЯНИЯ

бодрость, усталость, утомление, психическое пресыщение, информационная перегрузка, апатия, депрессия, эйфория, отчуждение, скука, стресс, фрустрация, тревога, истощение и многие другие.

Личностные факторы
определяются своеобразием психических процессов, состояний и качеств ЛПР, влияющих на процесс принятия решений.

ПСИХИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

познавательные

ощущение, восприятие, память, мышление, представление, воображение и внимание.

волевые

мотивационные

эмоциональные

Выделяют ряд типовых ошибок и ловушек при принятии управленческих решений:

Ошибочные представления - эта ловушка весьма характерна для начинающих руководителей из-за слабой подготовки в сфере своей деятельности. Она привносит в процесс принятия решений ряд ошибочных

предвзятых представлений о нем. Излишне говорить, что ошибочные предвзятые представления способны помешать объективному анализу. Нужно быть готовым отбросить представления, которые не подтверждаются фактами.

Дефиниции и нечеткая терминология – лицо, принимающее решение (ЛПР) не должно основывать свои решения на терминологии, распространенной в быту, газетах и популярных журналах. Эта терминология носит, как правило, эмоциональный характер. Автор, который вносит (вводит) новую терминологию, чаще всего представляет специфическую группу интересов может иметь особые причины для затуманивания проблемы. Используемые в популярных изданиях термины часто нацелены на завоевание поддержки читателей.

Логически ошибочное построение - довольно часто ловушкой для ЛПР является логически ошибочное построение, согласно которому «то, что верно для индивида или части группы, обязательно верно также и для всей группы». Это неправильное допущение; по крайней мере, не является всеобщим допущением.

Причина и следствие - это типичная логическая ошибка при анализе явлений и процессов, приводящая к выбору неправильного направления действий, и как следствие - получение отрицательного результата.

Тщеславие и самоуверенность - ведет к отказу от учета замечаний и чужих мнений, настаивании на своем, даже при совершении ошибок.

Иллюзия подтверждающегося уклона - это стремление находить или воспринимать только ту информацию, которая согласуется с собственными идеями и представлениями.

Эвристика доступности - это суждение о вероятности какого-либо события с той легкостью, с какой представляет соответствующие случаи, или по числу случаев, которые без труда припоминаются. Люди чаще всего не следуют принципам теории вероятностей. Их интуитивные представления соответствуют «закону малых чисел», т.е. люди полагаются на малые выборки, а не на большие, как этого требует теория вероятностей.

Желаемое принимается за действительное - это стремление верить, что приятные события более вероятны, чем неприятные. Такое поведение отражает установку на то, что если мы хотим - то это обязательно случится.

Эффект психологического сопротивления - является следствием негативного восприятия ограничения свободы. Действительность решения часто зависит от степени навязывания решения извне.

Фактор взаимной симпатии - проявляется в выборе людей и действий, которые нравятся, а соответственно и определенных решений.

Для эффективного выполнения управленческих функций необходимо понимать действие внешних сил и принимать меры к нейтрализации их отрицательного воздействия на организацию.

Термин «внешняя среда» включает широкий спектр факторов: экономические условия, потребителей, профсоюзы, конкурирующие организации, природные факторы, действующее законодательство и другие составляющие.

На уровне органа власти: это также экономические и политические условия, население, политические элиты, иные органы и ветви власти, как вышестоящие, так и ниже стоящие в иерархии власти, контролирующие органы, действующее законодательство.

Эти взаимосвязанные факторы оказывают влияние на функционирование органа власти, на его экономическую, производственную, инновационную, коммерческую, финансовую деятельность, внутриполитическую и внешнеполитическую деятельность. Внешняя среда и орган власти не просто сосуществуют, они взаимодействуют самым активным образом и взаимопроникают.

Факторы внешней среды подразделяются на две основные группы - **микросреда и макросреда, или прямого и косвенного воздействия.**

Факторы прямого воздействия (микросреда) непосредственно влияют на функционирование предприятия и испытывают на себе влияние его операций. К данной группе относят поставщиков трудовых, финансовых,

информационных, материальных и прочих ресурсов, потребителей, органы государственной власти и управления, местную администрацию, конкурентов, контактные аудитории средств массовой информации и др.

К факторам косвенного воздействия (макросреда) относятся экономические, природные, социально-политические, нормативно-правовые и другие факторы.

Неотъемлемыми характеристиками развитости внешней среды является ее **вязкость, взаимосвязанность, сложность, подвижность и неопределенность.**

Под **вязкостью** внешней среды понимается количественная мера усилий, необходимых для целенаправленного перемещения, концентрации и освоения в производстве единицы материальных, финансовых и информационно-технологических ресурсов. Чем она выше, тем труднее сконцентрировать ресурсы в нужное время в определенном месте, чтобы адекватно реагировать на происходящие изменения, и тем труднее осуществлять стратегическое управление.

Очевидно, что для России эта величина значительно больше, чем для стран с развитыми рыночными структурами. Нормальная вязкость на рубежах противостояния конкурентов, характерная для развитых стран, заменяется в условиях российского рынка риском самого существования предприятия. Отсюда следует вывод: чем выше вязкость, тем больше усилий приходится предпринимать менеджеру при разработке и осуществлении стратегии.

Все факторы внешней среды взаимосвязаны. **Степень взаимосвязанности факторов** - это уровень силы, с которой изменение одного фактора воздействует на другие. Особенно сильна взаимосвязанность ценовых факторов. Повышение цен на поставляемые ресурсы приводит к росту цен на продукцию, снижению спроса и объема сбыта. Изменение поставщиков, качества поставляемых ресурсов также влияет на результаты работы фирмы, технологию переработки, применяемые трудовые ресурсы. Взаимосвязанность факторов среды особенно значима для мирового рынка, который постепенно становится единым. Фирмы, производящие продукцию, услуги для внутреннего потребления, оказываются под влиянием зарубежных партнеров.

Под **сложностью** внешней среды понимается число факторов, на которые организация обязана реагировать, а также уровень вариативности каждого фактора. Количество факторов зависит от сложности производства: числа используемых исходных компонентов, применяемых технологий, уровня квалификации кадров, ассортимента и качества выпускаемой продукции и услуг и др. Уровень вариантности, или изменения факторов, определяется ростом и развитием самого производства и окружающей среды.

Подвижность внешней среды - это скорость, с которой происходят изменения в окружении организации. Многие исследователи указывают, что окружение современных организаций изменяется с нарастающей скоростью. Но вокруг одних организаций внешняя среда изменяется медленнее

(производство мебели, тары, пищевых продуктов), вокруг других среда особенно подвижна (производство компьютеров, телекоммуникации, химическая промышленность). Кроме этого, подвижность внешнего окружения может быть выше для одних подразделений предприятия (служба маркетинга, отделы исследований и разработок) и ниже для других (производственные цехи, вспомогательное производство и т.п.).

Неопределенность внешней среды зависит от наличия необходимой информации, которой располагает организация, по конкретному фактору, а также от ее точности. Если информации мало или есть сомнения в ее точности, среда становится более неопределенной, чем в ситуации, когда имеется достаточное количество надежной информации.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите личностные (субъективные) факторы в процессе принятия решений.
2. Что такое психические процессы и как они влияют на процесс принятия решений?
3. Охарактеризуйте психические состояния. Их роль в процессе принятия решений?
4. Что такое психические свойства. Охарактеризуйте их влияние на процесс принятия решений
5. Какие ошибки характерны при принятии управленческих решений?

ТЕМА 8. МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Понятие, принципы и классификация методов принятия решений. Формализованные методы принятия управленческих решений. Теория игр как метод принятия управленческих решений. Неформализованные методы принятия управленческих решений (экспертные). Активизирующие методы. Экспертные методы. Эвристические методы. Методы и приемы индивидуальной работы. Смешанные методы принятия управленческих решений.

Методы – это организация приемов и способов, обеспечивающих достижение каких-либо целей.

Под **способом** понимают порядок применения сил и средств, имеющихся у лиц, которые принимают решения.

Выбор методов для обоснования конкретных управленческого решения должен включать:

- анализ управленческой задачи с точки зрения ее содержания, возможности формализации;
- выбор состава методов для определения оптимального варианта решения;

- определение правил и условий применения выбранных методов.

Методы обоснования решения, как правило, используют комплексно.

Однако в каждом конкретном случае приоритетна одна группа методов, на выбор которой влияют:

- масштаб решаемой задачи (глобальный и локальный);
- долгосрочность решений (оперативных, тактических, стратегических);
- условия принятия решений (определенность, риск, неопределенность).

Метод принятия решения как метод управления – это логически упорядоченная совокупность способов, приёмов, операций и процедур целенаправленного воздействия субъекта, обеспечивающая (в системе с другими методами и механизмами) достижение заданных целей.

Методы принятия управленческих решений можно разделить на три основные группы: **формализованные**,

неформализованные (экспертные)

смешанные (синтез первых и вторых).

Методы принятия решений могут быть различными в зависимости от типа решаемых задач или проблем.

Проблемы могут быть классифицированы следующим образом:

- стандартные проблемы, имеющие четкую структуру, причинно-следственные связи, аналоги;
- хорошо структурированные проблемы, которые могут быть расчленены на подпроблемы, блоки вопросов, для каждого из которых обычно имеется набор решений;
- слабоструктурированные проблемы, в которых далеко не всегда просматриваются направления решения, причинно-следственные связи, сами проблемы не формулируются достаточно четко;
- неструктурированные проблемы, которые обычно не имеют аналогов, причинно-следственные связи не полностью ясны, способы решения не определены. Классический пример - природные и техногенные катастрофы с большими социальными последствиями.

Для разрешения стандартных и некоторых хорошо структурированных проблем существует набор стандартных, стереотипных решений в конкретных ситуациях, изложенных в нормативных документах: инструкциях, правилах, стандартах, руководствах и т. п. В них четко и определенно регламентируется последовательность анализа ситуаций и решения проблем.

Однако большинство управленческих проблем весьма далеки от стереотипа. Для их разрешения могут применяться различные методы, используемые на разных этапах и процедурах процесса принятия решения.

Формализованные методы, основанные на получении количественных результатов вычислений, используются при разрешении хорошо структурированных и частично слабоструктурированных проблем для оценки вариантов решений, выбора и обоснования оптимального варианта.

Формализованные методы, используемые для обоснования и выбора оптимальных решений, включают:

- экономико-математические модели и методы;
- системный анализ;
- экспертные оценки и суждения, позволяющие квалифицированным специалистам оценить значимость событий, явлений, факторов.

В совокупности различные математические методы, объединенные общей задачей обоснования наилучших решений, получили название *методов исследования операций*. Они разделяются на следующие четыре основные группы: **аналитические, статистические, математического программирования, теоретико-игровые.**

Аналитические методы характерны тем, что между условиями решаемой задачи и её результатами устанавливаются аналитические, формульные зависимости.

Статистические методы основаны на сборе, обработке и анализе статистических данных, полученных как в результате фактических действий, так и выработанных искусственно, путем статистического моделирования.

К этим методам относятся **последовательный анализ и метод статистических испытаний.** ***Последовательный анализ*** дает возможность принимать решения на основе ряда гипотез, каждая из которых сразу же последовательно проверяется.

Метод статистических испытаний (метод Монте-Карло) заключается в том, что ход операций проигрывается (моделируется) на ЭВМ со всеми присущими операции случайностями.

Математическое программирование представляет собой ряд методов, предназначенных для наилучшего распределения имеющихся ограниченных ресурсов, а также для составления рационального плана операции.

Математическое программирование подразделяется на линейное, нелинейное и динамическое. Сюда же обычно относят и ***методы сетевого планирования.***

Линейное программирование применяется в тех случаях, когда условия выполнения операции описываются системой линейных уравнений или неравенств.

Если указанные зависимости носят нелинейный характер, то применяется метод ***нелинейного программирования.***

Динамическое программирование служит для выбора наилучшего плана выполнения многоэтапных действий, когда результат каждого последующего этапа зависит от предыдущего.

Сетевое планирование предназначено для составления и реализации рационального плана выполнения операции, состоящей из большого числа взаимосвязанных действий, предусматривающего решение задачи в кратчайший срок и с наилучшими результатами.

Теоретико-игровые методы служат для обоснования решений в условиях неопределенности обстановки.

К теоретико-игровым методам относятся: **теория игр и теория статистических решений.**

Теория игр используется в тех случаях, когда неопределенность обстановки вызвана сознательными, злонамеренными действиями конфликтующей стороны.

Теория статистических решений применяется тогда, когда неопределенность обстановки вызвана объективными обстоятельствами, которые либо неизвестны, либо носят случайный характер.

В условиях современной экономики и политики становится актуальным использование теории игр в процессе управления, поскольку при решении определенных задач теория игр предполагает рассмотрение нескольких вариантов выхода из ситуации, создавая при этом конкуренцию между участниками игры, в результате чего находится оптимальное решение.

Теория игр – математический метод изучения оптимальных стратегий, рассматриваемых в играх.

Под игрой понимается процесс, в котором участвуют две и более сторон, ведущих борьбу за реализацию своих интересов. Каждая из сторон имеет свою цель и использует некоторую стратегию, которая может вести к выигрышу или проигрышу – в зависимости от поведения других игроков.

***Теория игр характеризуется большим количеством разновидностей*:**

- кооперативные и некооперативные,
- параллельные и последовательные,
- с полной или неполной информацией,
- игры с бесконечным числом шагов,
- симметричные и несимметричные и т.д.

Рассмотрим некоторые типы игр в отдельности:

Кооперативные и некооперативные. Игра называется кооперативной, если игроки могут объединяться в группы, беря на себя некоторые обязательства перед другими игроками и координируя свои действия. Этим она отличается от некооперативных игр, в которых каждый обязан играть за себя. Часто предполагают, что кооперативные игры отличаются именно возможностью общения игроков друг с другом. В общем случае это неверно. Существуют игры, где коммуникация разрешена, но игроки преследуют личные цели и наоборот. Из двух типов игр некооперативные описывают ситуации в мельчайших деталях и выдают более точные результаты. Кооперативные рассматривают процесс игры в целом.

Параллельные и последовательные. В параллельных играх игроки ходят одновременно, или, по крайней мере, они не осведомлены о выборе других до тех пор, пока *все* не сделают свой ход. В последовательных играх участники могут делать ходы в заранее установленном либо случайном порядке, но при этом они получают некоторую информацию о предшествующих действиях других. Эта информация может быть даже не совсем полной, например игрок может узнать, что его противник из десяти своих стратегий точно не выбрал пятую, ничего не узнав о других.

С полной или неполной информацией. В игре с полной информацией участники знают все ходы, сделанные до текущего момента, равно как и возможные стратегии противников, что позволяет им в некоторой степени предсказать последующее развитие игры. Соответственно, в игре неполной информацией игроки обладают неполным набором необходимой информации.

Симметричные и несимметричные. Игра будет симметричной тогда, когда соответствующие стратегии у игроков будут равны, т. е. иметь одинаковые платежи. Иначе говоря, если игроки могут поменяться местами и при этом размер их выигрышей за одни и те же ходы не изменится.

Недостатки метода. Хотя классическая теория игр предлагает ряд альтернативных концепций решения для кооперативных игр, она не дает четкого критерия относительно того, какую концепцию решения следует применять при анализе любой социальной ситуации в реальной жизни. Классическая теория игр систематически пренебрегает любым анализом переговорного процесса между игроками, который, вероятно, является самым важным составляющим в любой кооперативной игре.

Сфера применения. Оценка конкурентов, стратегическое позиционирование.

Положительные	Отрицательные
Теория игр создает условия для конкурирования стратегий, что позволяет выбрать наиболее предпочтительную стратегию.	Использование теории при наличии 3 и более игроков затруднительно, поскольку такие способы менее изучены, чем вариант наличия 2 игроков.
Разнообразие типов теорий игр позволяет выбрать наилучший путь осуществления игры	Теорию нельзя применять, если у участников сложились разные представления об игре или если участники недостаточно информированы о состоянии конкурентов
Упрощает способ принятия решения	Если ситуация принятия стратегических решений очень сложна, то игроки часто не могут выбрать лучшие для себя варианты

Пример. Во всех судебных системах уголовное наказание за бандитизм (совершение преступлений в составе организованной группы) намного тяжелее, чем за те же преступления, совершенные в одиночку (отсюда альтернативное название – **«дилемма бандита»).**

Классическая формулировка дилеммы заключенного такова:

преступников, А и Б, задержаны примерно в одно и то же время на сходных преступлениях.

Есть основания полагать, что они действовали по сговору, и полиция, изолировав их друг от друга, предлагает им одну и ту же сделку: если один

свидетельствует против другого, а тот хранит молчание, то первый освобождается за помощь следствию, а второй получает максимальный срок лишения свободы (10 лет). Если оба молчат, их деяние проходит по более легкой статье, и каждый из них приговаривается к 0,5 года. Если оба свидетельствуют против друг друга, они получают минимальный срок (по 2 года). Каждый заключенный выбирает, молчать или свидетельствовать против другого. Однако ни один из них не знает точно, что сделает другой. Что произойдёт?

Игру можно представить в виде следующей таблицы:

Дилемма заключенного

	Заключенный Б хранит молчание	**Заключенный Б дает показания**
Заключенный А хранит молчание	Оба получают по 0,5 года	А получает 10 лет, Б освобождается
Заключенный А дает показания	А освобождается, Б получает 10 лет тюрьмы	Оба получают по 2 года тюрьмы

Дилемма появляется, если предположить, что оба заботятся только о минимизации собственного срока заключения.

Представим рассуждения одного из заключенных.

Если напарник молчит, то лучше его предать и выйти на свободу (иначе – полгода тюрьмы).

Если напарник свидетельствует, то лучше тоже свидетельствовать против него, чтобы получить 2 года (иначе – 10 лет).

Стратегия «свидетельствовать» строго доминирует над стратегией «молчать».

Аналогично другой заключенный приходит к тому же выводу.

С точки зрения группы (этих двух заключенных) лучше всего сотрудничать друг с другом, хранить молчание и получить по полгода, так как это уменьшит суммарный срок заключения. Любое другое решение будет менее выгодным.

Дуглас Хофштадтер предположил, что люди проще понимают задачи, если они представлены в виде отдельной игры или процесса торговли. Один из примеров – «обмен закрытыми сумками».

Два человека встречаются и обмениваются закрытыми сумками, понимая, что в одной из них находятся деньги, в другой – товар. Каждый игрок может уважать сделку и положить в сумку то, о чем договорились, либо обмануть партнера, дав пустую сумку.

В этой игре обман всегда будет наилучшим решением, означая также, что рациональные игроки никогда не будут играть в нее и что рынок обмена закрытыми сумками будет отсутствовать.

	Игрок А передает сумку с деньгами	Игрок Б передает пустую сумку
Игрок А передает сумку с товаром	Игрок А получает деньги, игрок Б - товар	Игрок А получает пустую сумку, игрок Б - товар
Игрок А передает пустую сумку	Игрок А получает деньги, игрок Б – пустую сумку	Оба получают пустую сумку

Неформализованные методы принятия управленческих решений (экспертные): Активизирующие методы; Экспертные методы; Эвристические методы. Смешанные методы принятия управленческих решений. Методы и приемы индивидуальной работы

Неформализованные методы используются при разрешении сложных слабоструктурированных и неструктурированных проблем для генерирования вариантов решений, их анализа и оценки, выбора и обоснования наилучшего решения.

- слабоструктурированные проблемы, в которых далеко не всегда просматриваются направления решения, причинно-следственные связи, сами проблемы не формулируются достаточно четко;
- неструктурированные проблемы, которые обычно не имеют аналогов, причинно-следственные связи не полностью ясны, способы решения не определены. Классический пример - природные и техногенные катастрофы с большими социальными последствиями.

Неформализованные методы принятия решений можно разделить на следующие группы:

- Активизирующие методы
- Экспертные методы
- Эвристические методы

Активизирующие методы используют возможности психологии **и** основаны на стимулировании и активизации создания и подсознания человека.

Сознание – это мышление, отражение действительности, психическая деятельность по отражению действительности.

Подсознание – область неясных, не совсем осознанных мыслей, чувств и представлений.

Свойство подсознания запоминать огромные массивы информации называется гипермнезией, т. е. сверхпамятью. Именно в подсознании заложены колоссальный опыт, интуиция, основные навыки.

Подсознательное не является центром смысловой деятельности, но оказывает влияние на течение смысловых процессов. Философская основа такого подхода была дана З. Фрейдом.

Психологические методы призваны активизировать в большей мере сознание и насколько возможно – подсознание человека.

Активизирующие методы включают:

- психологические методы;
- методы подключения новых интеллектуальных источников.

Психологические методы в большей степени основаны на активизации мышления, к ним относятся методы:

- конференции идей
- метод мозговой атаки
- метод вопросов и ответов
- метод «6-5-3».

Методы подключения основаны на приобщении человека к коллективному мышлению под надзором высококвалифицированного специалиста или искусственного интеллекта. К ним относятся:

- метод наставничества
- работа с консультантами

- *Преимущественно на уровне сознания* реализуются методы: конференции идей, «6-5-3».
- *Преимущественно на уровне подсознания* применяются методы мозговой атаки, вопросов и ответов.

Метод конференции идей используется при проведении обсуждений важных проблем с целью разработки приемлемых решений. Он основан на стимулировании процесса мышления на уровне сознания.

Правила использования данного метода:

– запрещается любая критика, в том числе позитивная, и насмешки;

– число участников – 4-12;

– формулируются 2-3 зависимые друг от друга задачи;

– время обсуждения – 30-50 мин.;

– ведется запись всех предложений, в том числе и абсурдных;

– если решение не найдено, то проводятся новые обсуждения поставленных задач не ранее чем через 2-3 дня.

Основа метода мозговой атаки – стимулирование мышления на уровне подсознания. Для этой цели на совещание специалистов приглашаются психологи, психотерапевты. Работая в одной команде с разработчиками решения, они призваны активизировать их подсознание, чтобы получить доступ человека к давно забытой или частично запомненной информации. В памяти человека имеется довольно большой массив информации, находящейся в различной форме готовности к выдаче. Подсознание является неиссякаемым источником человеческого духа, базой для интуиции и источником неосознанного появления блестящих идей.

Метод вопросов и ответов основан на предварительном составлении руководителем собрания или совещания набора вопросов для его участников. Вопросы формируются так, чтобы ответы на них могли выработать новый подход к решению рассматриваемых проблем. Руководитель должен иметь

навыки психолога и социолога для того, чтобы вопросы могли активизировать подсознание участников совещания. Правила использования данного метода:

– число участников – 4-12;

– формулируются 2-3 зависимые друг от друга задачи;

– руководитель последовательно задает подготовленные вопросы всем участникам совещания;

– ответы могут быть в устной или письменной форме – в любом случае все ответы должны протоколироваться;

– на совещании не допускаются коллективные обсуждения;

– время совещания – 30-50 мин.;

– окончательную отработку ответов осуществляет руководитель, он же принимает решения по теме совещания;

– если решение не найдено, то проводятся новые совещания поставленных задач не ранее чем через 2-3 дня.

Метод «6-5-3» используется при разработке решений по важным проблемам. Он основан на стимулировании процесса мышления на уровне сознания. Метод стимулирует состязательность и эрудицию разработчиков. Технология реализации данного метода:

– собирают 6 специалистов;

– каждый пишет на листе 3 идеи по обсуждаемому заданию (итого 6 листов по три идеи);

– 6 листов размножают в 5 экземплярах. Автор 3 идей использует свой лист (итого 30 экземпляров плюс 6 экземпляров авторских, итого 36 листов);

– 5 специалистам отдаются листы с идеями других участников. У каждого 6 листов с 3 идеями;

– по каждому листу другого специалиста придумывается еще 3 идеи.

Итого каждый специалист придумывает 18 идей-решений. Всего будет 108 идей. Таким образом, большой набор решений позволит выбрать наиболее достойное УР.

Метод наставничества реализует сильный эффект сочетания высокого профессионализма и свежего взгляда на проблему с позиций стороннего наблюдателя. Наставником признается специалист, который на практике может передать ученику свои опыт, знания и методику, а также имеет склонности к самообразованию и повышению своего профессионализма.

Метод стимулирует мышление всех участников процесса принятия решений. Методика применения данного метода: для решения конкретной проблемы формируется группа, состоящая из 6-10 человек. Состав группы включает:

- 1-2 специалиста в данном направлении;
- 2-3 – со средним уровнем профессионализма («середнячки»);
- 4-5 начинающих работников в данном направлении («аутсайдеров»).

В такой группе наиболее полно реализуется потребность в самовыражении, самопроявлении, информации и знаниях.

Метод работы с внешними консультантами основан на использовании универсальных подходов консультантов и специфического подхода специалистов к проблемам своей компании. Работа с внешними консультантами за последние 5-10 лет получила широкое развитие.

Консультант – это знаток передового опыта и методологии, специалист, накопивший навыки решения на практике разнообразных управленческих задач. Он имеет большую практику работы с разными компаниями, руководителями и специалистами. Консультанты используют в своей работе достижения статистики, психологии, социологии, менеджмента и информационных технологий.

Метод работы с внешними консультантами раскрепощает специалистов компании, дает им возможность высказать давно назревшие решения и получить независимые от руководства компании оценки. Часто наиболее эффективные решения предлагаются именно специалистами своей компании. Консультант обеспечивает их лишь авторитетной поддержкой.

Управленческое консультирование – один из видов сторонней квалифицированной помощи с целью совершенствования и развития систем управления. Результатом является разработка набора решений либо по созданию нового процесса (это развитие), либо по усилению сильных сторон реального процесса и уменьшению слабых (это совершенствование). Этому предшествуют сбор информации, контроль, исследование и диагностика. За управленческим консультированием следует внедрение конкретных мероприятий.

Экспертные методы используются при решении прогностических, аналитических и проектных задач. Экспертный метод может использоваться при определении прогнозов развития объектов; при определении целей и задач, альтернативном распределении ресурсов; при принятии решений в условиях неопределенности и риска.

Сущность данного метода: проведение экспертами интуитивно-логического анализа проблемы с качественной оценкой суждения и формальной обработкой результатов.

1-й этап использования данного метода – формирование группы экспертов. Свойства, которые необходимы специалисту для включения его в экспертную группу:

– компетентность (степень квалификации в определенной области знаний);

– креативность (способность решать творческие задачи);

– конформизм (подверженность влиянию авторитета, неустойчивость собственного мнения);

– аналитичность и широта мышления;

– конструктивность (способность формировать конкретные предложения);

– самокритичность эксперта; отношение к экспертизе.

Для формирования экспертных групп могут использовать способ тестирования, документационный и другие методы.

2-й этап применения экспертного метода – проведение экспертизы.

Данный этап начинается с выбора способа опроса экспертов. Различают *индивидуальный, групповой способ и метод Дельфи*.

При *индивидуальном* способе от каждого эксперта посредством анкетирования или интервьюирования получают оценки, не зависимые от мнениях других. Затем после их обобщения и обработки определяют общую, результирующую оценку.

Групповой способ предусматривает получение суммарной оценки или общего решения сразу от всех экспертов путем совместного обсуждения.

Метод Дельфи *соединяет* положительные черты индивидуальной и групповой экспертиз. Эксперты независимо друг от друга высказывают свое мнение в письменной форме. Важнейшая составляющая метода – тщательно разработанные программы анкетирования, осуществляемого в несколько туров, и регулирование вопросов на каждом последующем туре. По окончании каждого тура группа организаторов экспертизы анализирует полученные ответы, обобщает их и готовит по результатам тура справку-бюллетень, с текстом которой знакомятся все эксперты. При этом информация в справке анонимна. При повторном опросе эксперты полу чают вопросы, уточняющие первоначальные ответы и сформулированные выводы с учетом итогов предыдущего тура. В третьем туре экспертам сообщают, по каких пунктам имеется единое мнение, экспертов, высказавших отличное от других мнение, просят его обосновать. Четвертый, чаще всего последний, тур повторяет процедуру третьего. Таким образом, область расхождения мнений сужается и вырабатывается общее решение.

Достоинство дельфийского метода – он уменьшает или полностью устраняет такие психологические факторы, как показная убежденность, нежелание отказаться от публичного высказывания своего мнения, влияние авторитета.

3-й этап экспертных методов – обработка результатов опроса.

Для обеспечения возможности формальной обработки результатов экспертизы необходима численная система, описывающая свойства объектов и отношения между ними с помощью количественных параметров.

Эвристические методы основаны на логике, интуиции и опыте лиц, которые принимают решения. Данные методы позволяют «уловить» и использовать эти процессы при разработке альтернатив.

В зависимости от используемого подхода эвристические методы подразделяются на **формально-эвристические и неформально-эвристические.**

Основа *формально-эвристических* методов – формализация приемов решения сложных задач человеком путем моделирования его мыслительных процессов. Включают методы:

Эволюционное моделирование предполагает наличие исходного опыта по процессу принятия УР. Этот опытный, информационный материал необходим, чтобы запустить модель эволюции. На основе имеющегося опыта разрабатывается несколько вариантов решения, позволяющих подойти к ликвидации проблемы и достижению цели решения с разных позиций.

Каждый вариант исследуется на основе заранее определенных критериев. В режиме испытаний исходное, опорное решение («родительское») изменяется случайным образом, в результате чего производится «потомок» (генерированная идея). Если «потомок» хуже «родителя», он отбрасывается, и путем очередной мутации рождается новый «потомок». Если же «потомок» лучше, то отбрасывается «родитель», а «потомок» занимает его место, и процедура повторяется вновь. Основное достоинство данного метода: возможность использования вычислительной техники, что позволяет проводить поиск довольно быстро. Однако нельзя получить выдающегося, нестандартного, творческого решения.

Лабиринтные методы основаны на пошаговом поиске с последующей оценкой возможного продолжения пути ликвидации проблемы. Если направление «тупиковое», происходит возврат в исходную точку, и процесс повторяется вновь, пока не будет найден путь дальнейшего перемещения.

Концептуальное моделирование основано на сборе исходной информации при анализе ситуации и построении структурной модели, позволяющей вычленять наиболее важные элементы отношений. Основное средство для достижения цели – метод структуризации, базирующейся на принципе декомпозиции (разъединении).

При решении неотложных вопросов наилучшими методами могут являться прямая мозговая атака или деловые игры. В изобретательском творчестве – разновидности мозговой атаки и синектические методы.

Методика атаки разносом может быть применена для обнаружения недочетов, ошибочных заключений и выводов в исследовании, находящемся на стадии завершения.

В заседании принимают участие до 50 человек, которые заранее ознакомлены с рабочим документом, являющимся предметом обсуждения. Все участники выступают по очереди. Задачей каждого выступающего является обнаружение возможно большего числа недостатков работы. О достоинствах работы и путях ликвидации недостатков не упоминают. Время одного выступления – 1-3 мин., запрещается повторять недостатки, отмеченные другими участниками. Иногда целесообразно проводить обсуждение в два круга, предоставляя возможность повторного выступления желающим, уточнить свои замечания.

Атака разносом является действующим средством негативного анализа. Поэтому авторам обсуждаемого документа не следует присутствовать на обсуждении. Организация атаки разносом аналогична прямой мозговой атаке.

Синектические методы базируются на методе мозгового штурма, проводимого специальной группой специалистов, отличающихся гибкостью

мышления, широким кругозором. Такие группы, накапливая приемы и опыт работы, добиваются положительных результатов при нахождении новых технических решений.

Синектика – это метод прогнозирования по аналогии, перенесения выводов относительно некоторых признаков с одного предмета на другой.

На первом этапе руководитель ставит задачу, отвечает на вопросы членов группы. На втором этапе каждый из участников предлагает свои идеи, пытаясь взглянуть на проблемы с различных точек зрения, таким образом, преодолевая «психологическую инерцию». Руководитель выбирает одну из них и формирует ее сущность (ключевые представления). На третьем – участники ведут поиск аналогий к ключевому представлению, используя известные факты из других областей знаний. На четвертом – руководитель пытается применить некоторые из аналогий и представлений, предложенных членами группы, к поставленной задаче. Далее осуществляется экспертная оценка выбранного направления, и при положительном заключении работа продолжается до принятия решения.

При решении неотложных вопросов наилучшими методами могут являться прямая мозговая атака или деловые игры. В изобретательском творчестве – разновидности мозговой атаки и синектические методы.

Методика атаки разносом может быть применена для обнаружения недочетов, ошибочных заключений и выводов в исследовании, находящемся на стадии завершения.

В заседании принимают участие до 50 человек, которые заранее ознакомлены с рабочим документом, являющимся предметом обсуждения. Все участники выступают по очереди. Задачей каждого выступающего является обнаружение возможно большего числа недостатков работы. О достоинствах работы и путях ликвидации недостатков не упоминают. Время одного выступления – 1-3 мин., запрещается повторять недостатки, отмеченные другими участниками. Иногда целесообразно проводить обсуждение в два круга, предоставляя возможность повторного выступления желающим, уточнить свои замечания.

Атака разносом является действующим средством негативного анализа. Поэтому авторам обсуждаемого документа не следует присутствовать на обсуждении. Организация атаки разносом аналогична прямой мозговой атаке.

Синектические методы базируются на методе мозгового штурма, проводимого специальной группой специалистов, отличающихся гибкостью мышления, широким кругозором. Такие группы, накапливая приемы и опыт работы, добиваются положительных результатов при нахождении новых технических решений.

Синектика – это метод прогнозирования по аналогии, перенесения выводов относительно некоторых признаков с одного предмета на другой.

На первом этапе руководитель ставит задачу, отвечает на вопросы членов группы. На втором этапе каждый из участников предлагает свои идеи, пытаясь взглянуть на проблемы с различных точек зрения, таким образом,

преодолевая «психологическую инерцию». Руководитель выбирает одну из них и формирует ее сущность (ключевые представления). На третьем – участники ведут поиск аналогий к ключевому представлению, используя известные факты из других областей знаний. На четвертом – руководитель пытается применить некоторые из аналогий и представлений, предложенных членами группы, к поставленной задаче. Далее осуществляется экспертная оценка выбранного направления, и при положительном заключении работа продолжается до принятия решения.

Смешанные методы принятия управленческих решений соединяют формализованные и неформализованные методы принятия решений.

К смешанным методам относят:

Морфологический метод

Метод сценариев

Метод дерева решений

Морфология – учение об упорядоченном мышлении – представляет принципы и правила, следование которым повышает целенаправленность и рациональность процесса выработки решения. Морфология вскрывает многообразие возможных решений, которые могут возникнуть в ходе комбинации всех возможных альтернатив решения подпроблем. Основная область применения метода – поиск инновационных решений, причем здесь сознательно обращаются к уже существующим частичным решениям. Морфологический метод применяют, прежде всего, для развития материальных объектов (например, разработки новых продуктов).

Строится морфологическая таблица. Весь процесс разработки вариантов решения в таблице представляется в области трех полей. Первое поле – информационное – служит для обозначения всех операций сбора, предварительной обработки, хранения и передачи информации. В аналитическом поле представляются операции, связанные с анализом информации и выбором альтернатив. В целевом – формируются выводы, целевые установки, ограничения и требования к решению. Прослеживаются все операции, протекающие в процессе разработки и принятия решения.

Метод сценариев *Сценарий* – это попытка подробно описать последовательность событий, с определенной вероятностью ведущих к конечному состоянию, или учесть возможные последствия производимого выбора. Сценарии представляют собой качественные описания, хотя и достаточно детализированные. Их основное достоинство – они позволяют объединить анализ множества факторов. Назначение сценарного метода – обеспечение научно обоснованными прогнозами принятия решений в конкретных областях управленческой деятельности.

Структура сценария состоит из содержательной и количественной частей. Они напоминают литературные сценарии с прологом (история развития объекта), основной частью (ситуация, требующая разработки решения, цель решения, конфликт между участниками) и прологом (решения и возможные последствия).

Процесс разработки сценария реализует следующие функции: описательную, объяснительную и предсказательную. Сценарий позволяет определить возможные траектории развития системы. В нем должны четко быть описаны следующие параметры: внутренние факторы (причины процесса саморазвития объекта); фоновые переменные (факторы внешней среды); факторы управления (факторы, с помощью которых осуществляется целенаправленное воздействие на систему и ее элементы); сценарные переменные (факторы, значения которых непредсказуемы); индикаторы (критичные к предельным состояниям параметра).

Метод «дерево решений» – графоаналитический метод, основой которого являются динамическое программирование и теория статистических решений. Вначале строится вероятностный граф возможных состояний. Весь временной период разбивается на отрезки, каждый из которых связан с моментом принятия обязательных решений и с появлением случайных факторов. Затем производят объединение моментов принятия решений и возможных вариантов результативности этих решений при различных вариантах воздействия внешней среды. Чем выше вариантность, тем больше достоверность принимаемого решения. Определив точку принятия решений по реализации возможных альтернатив, выделяют точки, где существует неопределенность, и оценивают альтернативные результаты в этих точках. Оценив вероятности различных событий или результатов действий, затраты ресурсов и экономический эффект, получаемый в результате реализации различных стратегий, выбирают наилучшие альтернативные варианты решений. Логика анализа такова: движение от конечного состояния к начальному, последовательный выбор оптимального в каждой точке.

Прием «Ожидание вдохновения». При решении трудных задач, когда не удается сконцентрировать усилия, целесообразно чередовать напряженную

интеллектуальную работу с расслаблением, отключением сознания от задачи. Однако перед сном следует вновь вспомнить о задаче и думать о ней, пока не уснешь. Утром или даже ночью, подчас неосознанно, проснувшись, можно встать и решить сложную задачу. Прием базируется на «просоночных состояниях», возникающих в период засыпания (метод Э. Куэ), позволяющих «ставить задачи» своему мозгу. Психотехнология учитывает, что с переходом к естественному сну и «отключением» сознания бессознательное человека как бы программируется на решение какой-либо важной (актуальной) задачи. Этот прием близок к методу самопрограммирования человека.

Мыслительная технология: «Метод Меттчета». Рекомендуется использовать следующие «режимы мышления» для создания, контроля и применения образа мышления при решении проблемы:

- стратегические схемы (действовать в соответствии со стратегией, создавать ее);
- образы (представлять проблему в виде схем, рисунков);
- в параллельных плоскостях (наблюдать за своими мыслями во время их пересечения);
- с разных точек зрения;
- в основных элементах (варианты решений, суждений, понятий, тактик, отношений, препятствий).

Технология может быть использована для организации индивидуального мышления лица, принимающего решения, а также для повышения эффективности его совместной работы с персоналом.

Аналитический прием: «Метод ликвидации безвыходных ситуаций».

Используя данный способ, можно моделировать принятие различных управленческих решений, последовательно, исключая факторы, приводящие к нежелательным прогнозируемым последствиям. Достигается это за счет варьирования решений: приспособить, модифицировать, усилить, ослабить, заменить, переделать, объединить использовать что-то по-другому.

Вопросы для самопроверки

1. Определите понятие и принципы методов принятия решений.
2. Определите классификацию методов принятия решений.
3. Что такое формализованные методы принятия управленческих решений?
4. Охарактеризуйте «Теорию игр» как метод принятия управленческих решений.
5. Что такое неформализованные (экспертные)методы принятия управленческих решений?
6. Назовите методы и приемы индивидуальной работы.
7. Охарактеризуйте смешанные методы принятия управленческих решений.

ТЕМА 9. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Этапы принятия решений. Взаимосвязь этапов принятия государственных решений со стадиями государственного управления (целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование). Подготовительный этап. Основные цели и задачи подготовительного этапа. Этап выработки целей. Этап целеполагания. Сущность и специфика этапа целеполагания. Отличительные черты этапа целеполания. Политическое прогнозирование: сущность и принципы применения. Место и роль политического прогнозирования в принятии государственных решений. Этап реализации целей и завершающий этап. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений. Показатели эффективности принятых государственных решений.

Для государства функциональный смысл в**ыделения фаз и стадий принятия решений означает возможность достижения как минимум трех результатов.**

Во-первых, сложное кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства будет сориентировано на фактическое производство решений как управленческой продукции.

Во-вторых, последовательное осуществление присущих каждому этапу действий дает возможность сохранить формат целенаправленного воздействия госструктур на объект управления.

В-третьих, выделение этапов дает возможность корректировать кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства, конструировать условия для достижения наиболее положительных результатов целеполагания.

Для государства это тем более важно, что во многих случаях сам процесс принятия решений (особенно в его публичной форме, в части поддержания взаимоотношений с обществом) является зачастую более важным результатом, чем разработка и реализация конкретных решений.

Процесс принятия решений включает в себя четыре основополагающих этапа: 1) подготовительного;

2) разработки целей;

3) реализации и имплементации (продвижения) целей;

4) завершающего этапа (оценки достигнутых результатов).

Подготовительный этап принятия государственных решений представляет собой определение действий, формирующих цель, направленных на выработку решений.

Данный этап начинается с выявления проблем, касающихся полномочий государства и включает в себя *определение повестки дня, действия по инициации решений* и *формулировкой конкретной проблемы* (определяющей формат дальнейших действий государства по решению соответствующей задачи).

Завершающая этот этап формулировка проблемы во многом предопределяет направление и характер дальнейших действий, состав участников, тип и объемы предполагаемых ресурсов, меру ответственности институтов и иные параметры активности государственных органов. Причем это касается как легальных действий государства, так и его тайных операций и действий в латентной сфере.

В демократических государствах, где действуют процедуры и традиции публичного обсуждения насущных для общества вопросов, складывается и своеобразный протоэтап принятия решений, для которого характерны собственные параметры. Эта фаза отражает взаимодействие гражданских и государственных структур, предшествующее организационной деятельности последних относительно решения возникших проблем.

Коротко говоря, по своему ***содержанию протоэтап раскрывает взаимодействие государства и общества в публичном дискурсе, формирующимся вокруг проблемных зон общественного развития.***

С одной стороны, предварительные оценки со стороны государства и общественности конкретных проблем проясняют баланс сил, способный гипотетически повлиять на характер принимаемого в дальнейшем решения и его реализацию. С другой стороны, значительная часть выявленных (не только общественных, но и экспертных) мнений, углубляя и расширяя видение задачи, в дальнейшем может и не попасть в сферу действий аппарата управления и не будет влиять на определение параметров решений.

В целом в результате столкновения позиций общества, различных государственных структур (тех или иных органов управления), мнений лидера и заинтересованных международных субъектов в публичном пространстве выстраивается некий первоначальный абрис решения проблем, выявляются наиболее общие пределы и возможности государства при решении того или иного вопроса. Чаще положительная реакция правительства формируется при наличии обширных ресурсов, воли лидера и умеренно слабой реакции общественности (чтобы психологическая эластичность общественного мнения не повредила легитимации). Однако при нарастании разнообразия групповых позиций возникают трудности в выработке общих решений.

В конечном счете, как считают специалисты, ***в процессе публичного дискурса у государства возникает ощущение верхней и нижней границы своей управленческой активности.***

Начальной стадией действий первого этапа является проблематизация контекста. **Общую схему поиска проблем можно видеть на рисунке:**

Рис. 3. Схема поиска управленческой проблемы

Поиск и диагностика решаемой проблемы могут носить следующий характер:

- **мотивированный** *(определяемый прошлым опытом, позицией субъекта, представлениями о желательном будущем)***;**
- **линейный** (соответствующий формальным функционально-ролевым полномочиям ЛПР)**;**
- **аналитический,** *нацеленный на глубокое проникновение в существо проблемы и рассмотрение ее параметров в соотнесении с другими объектами***;**
- **творческий,** *предполагающий применение нестандартных методов диагностики и проектирования управленческих действий***;**
- **системный,** *рассматривающий проблемную ситуацию во взаимосвязи с другими (внутренними и внешними) компонентами процесса***;**
- **фрагментарный,** *ориентированный на изучение только определенной группы фактов, взаимодействий или акций в контексте ситуации***.**

Центральное место на подготовительном этапе занимает определение *повестки дня*, т.е. выявление перечня первоочередных вопросов, подлежащих решению.

Первым шагом в формировании повестки является сбор информации при анализе ситуации. При этом сведения могут собираться целенаправленно, извлекаться из банков данных или носить стихийный характер. Эти действия представляют собой как бы выбор меню.

Формирование повестки неизбежно включает в себя конфликты из-за выдвижения вопросов, расхождения позиций по проблемам, которые вошли в повестку, а также конфликты из-за сохранения/изменения текущей повестки дня.

Основным содержанием этого этапа является выработка конкретных параметров деятельности государства при решении сформулированной в начальном виде проблемы.

При выработке целей в государстве можно выделить две модели его действий на данном этапе.

Модель *управления по целям* отражает жесткое регулирование и организацию совместных действий государственных органов, где поставленные перед ними задачи определяют все основные формы их взаимодействия, фиксируя начальные, окончательные, и промежуточные стадии деятельности ответственных лиц и организаций.

В данном случае процесс выработки государственных решений предполагает постановку конкретных, согласованных по времени и месту, а главное - по конкретному содержанию планируемых заданий.

Модель *нецелевого планирования* - создает более свободное пространство для государственных структур, которые вырабатывают общую программу действий, не будучи связанными жесткими требованиями относительно достижения тех или иных конкретных результатов.

Для государства построение перспективных заданий представляет собой сложную и многоступенчатую процедуру. В целом можно выделить ряд следующих факторов, от которых непосредственно зависит эта процедура. К ним относятся:

- качество применяемых аналитических методик и экспертной поддержки;
- надежность гипотез;
- методы работы с информацией;
- наличие лиц (групповых объединений), способных генерировать оригинальные идеи и обобщать потоки проблем;
- возможность выдвижения альтернатив (не менее трех -максималистская максималистская безопасная);
- соответствие институционального дизайна реальному процессу целеполагания;
- способы согласования действий различных государственных органов;
- характер профессиональной подготовки кадров;
- уровень технического обеспечения решений.

Выработка альтернатив - это сложный процесс включающий в себя множество вариантов решений, который предусматривает не только применение аналитических процедур, но и оценку политических (качественных) подходов руководства.

При разработке и отборе альтернатив ***определяется верхние и нижние границы решений.*** **Верхние границы** фиксируют максимально возможные легальные ограничения деятельности государства по тому или иному вопросу, а **нижние** - определяют те параметры его деятельности, которые призваны сохранить само качество решаемой проблемы.

Выработанные в политико-административных структурах цели перспективной деятельности государства не только отражают завершение внутреннего цикла разработки решений, но и **выступают предпосылкой их практической реализации.**

Существуют четыре основные модели продвижения политических целей:

- **системного управления** *(где делается акцент на правильном соотношении между иерархическим контролем и свободой действий конкретных исполнителей);*
- **бюрократического менеджмента** *(в которой показывается оптимальное соотношение самостоятельной деятельности служащих с рутинизированными формами реализации общей политической линии);*
- **организационного управления** *(где в основном рассматривается развитие конкретной организации как центрального звена этого процесса*);
- **имплементации через конфликт и сделки** *(предполагающей акцент на соответствующих технологиях продвижения цели).*

Сложность и многогранность **процесса реализации целей обусловливает наличие двух внутренних стадий этого процесса**.

Первая стадия может быть обозначена как ***непосредственная подготовка реализации решений.*** Она предусматривает дополнительный анализ ситуации для оптимизации реализации решений; уточнение и согласование исходных позиций административных структур, принимающих участие в воплощении целей; концентрацию и точечное распределение ресурсов в местах реализации целей; доведение решений до конкретных исполнителей и т.д.

На этой стадии органы государственного управления подводят ресурсы к местам их конкретного использования, вносят корректировки в согласование позиций непосредственных исполнителей (соисполнителей) решений, уточняют соответствие специализированных функций исполнительных структур предписанным им задачам.

Вторая стадия предусматривает действия по ***реализации*** решений и ***оперативному управлению*** этим процессом в конкретной социально-политической среде. В данном случае **действия** политико-управленческих **органов государства концентрируются на повышении мотивации конкретных исполнителей, осуществлении упреждающего контроля за начавшимся исполнением решений, оценке реакции объекта управления на начавшиеся действия, а также других аналогичных задачах**

Ключевая роль в продвижении и реализации целей принадлежит органам ***исполнительной власти,*** осуществляющим непосредственные действия по распределению и перераспределению ресурсов, взаимодействующим с правительственными контрагентами, юридически оформляющим предпринятые действия.

Следует подчеркнуть важную роль процедур ***согласования и координации*** деятельности различных структур.

В целом органы власти и управления могут действовать по четырем основным направлениям:

- **внести незначительные изменения в процесс реализации, сохранив основные подходы к проблеме;**
- **переструктурировать проблему и вынести новое решение путем уменьшения вероятностных ошибок;**
- **продолжить деятельность в соответствии с ранее выработанными представлениями;**
- **отказаться от решения данной проблемы в рамках как прежнего подхода, так и новой оценки ситуации.**

Для выбора оптимального варианта действий государство использует меры политического давления и маневрирования, технологии финансово-экономического и законодательно-правового регулирования. Однако **особое значение на этом этапе имеет применение информационных инструментов, позволяющих (даже в провальных для государства случаях) компенсировать недостатки своей деятельности, поддерживая положительную коммуникацию властей с населением**.

Такое положение во многом обусловлено тем, что население как таковое (не всегда сталкиваясь с последствиями конкретных действий властей) нередко предпочитает уверенность в правильности выбранного курса свидетельствам правильного решения того или иного вопроса. Эту принципиально важную для государства задачу по обеспечению населения должной информацией, как правило, решают публичные заявления первых лиц (государства, отдельных министерств и ведомств) и деятельность их информпредставителей, которые проводят пресс-конференции и брифинги, рассылают пресс-релизы об осуществляемых акциях в СМИ, организуют выступления руководителей в печати и на ТВ и т.д.

Своими особенностями отличается и *завершающий этап* принятия решений. Потребность в выделении этого этапа вызвана следующими причинами:

- **необходимостью определения результативности и эффективности конкретного проекта,** оценки (переоценки) изначально предложенных подходов и принципов решения исходной задачи, извлечения уроков и их учета при построении планов на будущее**;**
- **необходимостью выявления и воспрепятствования распространению негативных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных проблем;**
- **необходимостью выявления и популяризации положительных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных вопросов;**
- **потребностью в оценке характера управленческой деятельности работников госаппарата, участвующих в решении данного круга проблем.**

В свою очередь ***эффективность*** предполагает оценку итоговых параметров управленческих действий с точки зрения:

- соотнесения затраченных и приобретенных ресурсов;

- соотношения положительных результатов (их превышение над нежелательными) и допустимых затрат;
- измерения уровня затраченной единицы ресурса в единицу времени;
- соответствия полученных итогов интересам тех или иных групп общества.

Самая большая сложность при подведении итогов реализации решений заключается в наличии разных критериев оценивания.

Американский ученый Т. Поистер **выделяет шесть таких показателей:**

- Техническая эффективность, по его мнению, характеризует связь выбираемой альтернативы с реализацией целей управляющими и выполнением ими своих обязательств.
- Экономическая эффективность ориентирует управляющих на учет усилий (ресурсов), необходимых для достижения поставленной цели или определенного уровня технической эффективности.
- Адекватность выражает уровень соответствия технической и экономической эффективности.
- Критерий справедливости характеризует уровень минимально обеспеченного благосостояния граждан, к достижению которого должно стремиться государство.
- Критерий реакции (отклика) выражает степень удовлетворения потребностей и предпочтений различных групп
- Критерий уместности характеризует аргументированный выбор, включающий в себя сравнение различных (технической, экономической, легальной, социальной) форм рациональности.

В отличие от стран, где оценивание превратилось в неотъемлемый инструмент совершенствования и реформирования государственного управления, в России такая система контроля только складывается.

В настоящее время локально применяются процедуры, позволяющие оценивать деятельность госучреждений с точки зрения эффективности их внутренней организации, результативности администрирования, а также рациональности применяемых механизмов госрегулирования. Одним из факторов, сдерживающих развитие этого направления, является опасение, что критерии оценивания в силу их неизбежно субъективного характера смогут препятствовать реформированию системы государственного управления, а также быть использованы для сведения личных счетов.

Общим результатом оценивания на завершающем этапе принятия государственных решений могут стать выводы о необходимости:

- сохранения существующих порядка и механизма целеполагания;
- консервации данного управленческого механизма в качестве резервного;
- частичной модернизации механизма принятия государственных решений;
- полной реконструкции механизма принятия государственных решений.

- **Практическим результатом такого рода действий становится пересмотр соответствующих статей законодательства, перемещение кадров, персональные отставки, организационные изменения, оптимизация функций органов государственного управления и др.** Наряду с этим принимаются решения относительно поощрения или, напротив, наказания работников госаппарата.

Вопросы для самопроверки

1. Что означает целеполагание?
2. Чем отличается планирование от прогнозирования?
3. Охарактеризуйте понятие программирования.
4. Определите взаимосвязь этапов принятия государственных решений со стадиями государственного управления.
5. Определите основные цели и задачи подготовительного этапа. Охарактеризуйте отличительные черты этапа целеполагания.

ТЕМА 10. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Полномочия Президента РФ по принятию и исполнению решений. Акты Президента РФ как государственные решения. Порядок подготовки, принятия и исполнения актов президента РФ.

Президент РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он в качестве главы государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях и в этой связи принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях; осуществляя руководство внешней политикой страны, ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, а также реализует многие другие полномочия, присущие главе государства.

Президент Российской Федерации:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;

е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

е.1) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;

е.2) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации ;

ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

г) вносит законопроекты в Государственную Думу;

д) подписывает и обнародует федеральные законы;

е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент Российской Федерации:

а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

в) подписывает ратификационные грамоты;

г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Президент Российской Федерации:

а) решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;

в) осуществляет помилование.

Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение

с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Прерогативы Президента РФ как гаранта Конституции РФ направлены, прежде всего, на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов всех ветвей государственной власти, т. е. в конечном счете на достижение гарантированного ст. 5 Конституции РФ единства системы государственной власти. В этой связи Президент наделен полномочиями распускать Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией; назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; подписывать и обнародовать принятые Федеральным Собранием законы; представлять Государственной Думе кандидатуры на должность председателя Центрального банка России, а также ставить перед ней вопрос об освобождении его от должности; представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и вносить предложения в Совет Федерации об освобождении Генерального прокурора от должности; назначать судей других федеральных судов.

Перечисленные конституционные полномочия Президента позволяют сделать вывод об особом и своеобразном положении Президента РФ в системе государственной власти в России, осуществляемой на основе ее разделения на различные ветви власти и виды государственной деятельности. И суть этого своеобразия в том, что по своему организационно-правовому статусу, прерогативам и полномочиям должность Президента не может быть отнесена полностью и безоговорочно к какой-либо одной ветви государственной власти, он явно возвышается над всеми ветвями власти, но при этом имеет весьма серьезное и непосредственное касательство к тем или иным вопросам и аспектам организации и функционирования каждой из них.

Сущностная характеристика правового статуса Президента, однако, не может быть ограничена вышеперечисленными его прерогативами и полномочиями как главы государства и гаранта Конституции, призванного

обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей государственной власти. Наибольшую прикосновенность вся деятельность Президента РФ имеет все же к исполнительной ветви власти, в системе и структуре которой он наделен весьма обширными и наиболее значимыми исполнительными управленческими полномочиями. В соответствии с гл. 4 Конституции РФ Президент России назначает с согласия Государственной думы Председателя Правительства РФ, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и принимает решение о его отставке; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности его заместителей, а также федеральных министров; утверждает военную доктрину государства, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ и является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами государства; при определенных обстоятельствах и в установленном Конституцией РФ и федеральным конституционном законом порядке вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное, а также чрезвычайное положение. Все это позволяет говорить об особом управленческом статусе президентской власти в сравнении и взаимосвязи с властью правительственной, являющейся в организационном плане чисто исполнительной управленческой властью по своему характеру и содержанию. Поэтому есть все основания утверждать, что Президент в рамках своего правового статуса главы государства и гаранта Конституции РФ является также высшим носителем, организатором и руководителем исполнительной власти в стране, которую он разделяет как непосредственно и персонально, так и через Государственный совет РФ, Администрацию Президента РФ и государственные органы правительственной исполнительной власти.

4. Администрация Президента РФ

Об Администрации Президента РФ можно говорить в широком и узком смысле этого слова. **В широком смысле** к ней относятся формируемое им Правительство РФ со всеми центральными органами правительственной федеральной исполнительной власти (органами государственного управления) и все президентские структуры его Администрации. **В узком же смысле** речь идет лишь о формируемой Президентом и находящейся в его личном и непосредственном ведении и подчинении Администрации Президента РФ, которая характеризуется своеобразным статусом и широкой компетенцией. Администрация Президента РФ в этом собственном смысле действует на основе утверждаемого его указами «Положения об Администрации Президента РФ» и имеет сложную разветвленную структуру. Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль исполнения его решений, и действует в составе руководителя Администрации Президента РФ, двух заместителей руководителя Администрации Президента РФ – помощников Президента РФ, помощников Президента РФ, пресс-секретаря Президента РФ, руководителя протокола Президента РФ,

полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, советников Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старших референтов, референтов Президента РФ и иных должностных лиц, а также самостоятельных подразделений, которые состоят из департаментов. Администрации Президента РФ к коим относятся: Аппарат Совета безопасности РФ (на правах управления), аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (на правах управления), аппарат советников Президента РФ, Государственно-правовое управление Президента РФ, Канцелярия Президента РФ (на правах управления), Контрольное управление Президента РФ, Референтура Президента РФ (на правах управления), Секретариат руководителя Администрации Президента РФ (на правах управления), Управление Президента РФ по внешней политике, Управление Президента РФ по внутренней политике, Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ, Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан, Управление пресс-службы и информации Президента РФ, Протокольно-организационное управление Президента РФ, Экспертное управление Президента РФ.

Руководитель Администрации Президента РФ и помощники Президента РФ подчиняются Президенту РФ. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность помощников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Заместители руководителя Администрации Президента РФ, помощники Президента РФ по поручению руководителя Администрации Президента РФ осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента РФ, решают иные организационные вопросы.

Заместитель руководителя Администрации Президента РФ – помощник Президента РФ – по поручению руководителя Администрации Президента РФ в случае его временного отсутствия исполняет его обязанности.

Помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ и руководитель протокола Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ, а также обеспечивать деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ.

Советники Президента РФ подчиняются Президенту РФ и образуют аппарат советников Президента РФ, в состав которого входят департаменты, обеспечивающие их деятельность. Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность советников Президента РФ и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению.

Деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах координирует руководитель Администрации Президента РФ, а деятельность полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ – заместитель руководителя Администрации Президента РФ, помощник Президента РФ.

Администрация Президента РФ формируется им для создания всех необходимых условий реализации президентской власти и всестороннего информационно-аналитического, материально-технического и организационного обеспечения его деятельности. Взаимодействуя в установленном Президентом порядке с органами всех ветвей государственной власти, его Администрация создает условия для определения основных направлений внутренней и внешней политики и руководства Президентом их реализацией; обеспечивает организацию подготовки, согласования и представление Президенту проектов заключений на законопроекты, проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента со всеми необходимыми документами; осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента с подготовкой ему соответствующих докладов; оказывает в установленном Президентом порядке всяческое содействие в реализации всех его полномочий главы государства и гаранта Конституции. В Положении об Администрации Президента РФ в общем плане регламентируются прерогативы Президента РФ, руководителя Администрации Президента РФ, а также соподчиненность, функции и полномочия соответствующих подразделений и должностных лиц, входящих в состав Администрации Президента РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ, которому непосредственно подчиняются:

1) руководитель Администрации, заместители руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ;

2) секретарь Совета безопасности РФ.

Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, заместителей и помощников секретаря Совета безопасности РФ; определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему; утверждает положения об управлениях Президента РФ, иных самостоятельных подразделениях Администрации.

Помощники Президента РФ подготавливают предложения Президенту РФ по реализации его полномочий; подготавливают с участием управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента РФ; подготавливают предложения по перспективным и текущим планам работы Президента РФ; обеспечивают по решению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; подготавливают проекты поручений Президента РФ, и исполняют отдельные поручения Президента РФ, и при реализации возложенных на них функций взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации. Помощники Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации.

Советники Президента РФ подготавливают для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей; обеспечивают по поручению Президента РФ или руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ; исполняют отдельные поручения Президента РФ.

Советники Президента РФ при реализации возложенных на них функций взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации; возглавляют по поручению Президента РФ или руководителя Администрации рабочие группы, создаваемые для подготовки мероприятий с участием Президента РФ; пользуются банками данных Администрации, Правительства РФ.

Старшие референты и референты Президента РФ осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений Президента РФ, аналитических справок и записок, ведут информационно-консультативную работу, исполняют отдельные поручения Президента РФ и руководителя Администрации.

Аппарат Совета безопасности осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета безопасности РФ.

Секретарь Совета безопасности возглавляет аппарат Совета безопасности РФ; представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность и вносит Президенту РФ предложения об освобождении от должности заместителей и помощников секретаря Совета безопасности РФ.

Полномочные представители Президента РФ представляют интересы Президента РФ в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ. Обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ осуществляют их аппараты.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах представляют руководителю Администрации кандидатуры для назначения на

должность и вносят ему предложения об освобождении от должности своих заместителей, а также помощников полномочных представителей Президента РФ. Другие работники аппаратов полномочных представителей Президента РФ назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями Президента РФ по согласованию с Управлением Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам.

Аппарат Совета безопасности РФ, являясь самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ и обладая статусом Главного управления Президента РФ, имеет своей задачей информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента и возглавляемого им Совета безопасности по текущим проблемам безопасности, вопросам оценки внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства; выявление источников опасности, а также подготовку аналитических материалов, прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности в обществе и государстве; всестороннее, в том числе и организационно-техническое, обеспечение всех сторон и аспектов.

Аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах также входит в состав Администрации Президента РФ. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивающим там реализацию конституционных полномочий главы государства. Он – федеральный государственный служащий, входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению руководителя Администрации. Заместители полномочного представителя также являются государственными служащими и входят в состав Администрации Президента. Назначение их на должность и освобождение от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарных взысканий осуществляется руководителем Администрации Президента. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему, но оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет руководитель Администрации Президента РФ.

Непосредственное обеспечение деятельности каждого полномочного представителя Президента в федеральном округе осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента. В состав аппарата полномочного представителя Президента в федеральном округе входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ. Она осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ.

Основные задачи полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе следующие: организация реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, и контроля за исполнением актов федеральных органов государственной власти на подведомственной территории; обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ и представление ему регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном положении с соответствующими предложениями.

Осуществление всех возложенных на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе функций обеспечено предоставленными ему широкими полномочиями, в том числе правом привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся на территории федерального округа. При этом аппарат Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе обеспечивает решение возложенных на него задач и функций.

Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ во взаимодействии с помощниками Президента в установленном Президентом РФ порядке координируют работу соответственно в Совете Федерации и Государственной Думе подразделений Администрации Президента и представителей Правительства; обеспечивают представление интересов Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий в этих представительных (законодательных) органах государственной власти.

Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ способствует осуществлению деятельности Президента РФ как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента РФ в Конституционном суде РФ, участвуя в его заседаниях без специального на то решения Президента РФ.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Президент РФ и его Администрация, имеющая сложную и разветвленную структуру, составляют и представляют некое неразрывное единство, особый и весьма специфический государственный орган президентской власти – Президентуру. Особенности этого государственного органа отражают и организационно закрепляют всю специфику и суть предназначения российской президентской власти в общей системе государственной власти, обеспечивающей, с одной стороны, согласованное функционирование всех ветвей государственной власти (прерогатива Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции), а с другой – государственное регулирование и управление делами всей жизнедеятельности государства и общества.

Возможности принятия решений Президентом РФ неразрывно связанно с его полномочиями. Последними определяются свойства решений, включая

его юридическую силу, процедуру принятия и исполнения, а также сферу воздействия. Полномочие представляет собой совокупность прав и обязанностей определенного субъекта действовать в каких-либо условиях способом, предусмотренным законодательством.

Президент в соответствии с Конституцией РФ обладает широким **кругом полномочий**, вытекающих из его компетенций и статуса главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции.

Для удобства эти полномочия можно разделить на ряд категорий.

Полномочия Президента РФ в сфере формирования федеральных органов государственной власти.

Наиболее широки они в отношении формирования исполнительной власти. Президент утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Под системой понимается определение видов этих органов. Так, Указом от 12 мая 2008 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что в эту систему входят федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. В структуре федеральных органов исполнительной власти устанавливается конкретный их перечень. Эта структура утверждается Президентом при формировании нового Правительства.

Президент назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы, а в определенном случае и без ее согласия, назначает на должности заместителей Председателя

Правительства и федеральных министров по представлению Председателя Правительства. В отношении органов судебной власти Президент предлагает кандидатуры судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Генерального прокурора для последующего их избрания Сове-том Федерации, сам назначает судей нижестоящих федеральных судов. В отношении законодательной власти Президент РФ назначает выборы Государственной Думы, в случаях, предусмотренных Конституцией РФ, имеет право ее роспуска, в предусмотренных законодательством случаях ставит перед Государственной Думой вопрос о роспуске представительных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти.

Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимает решения об отставке Правительства, может отменять постановления и распоряжения Правительства. Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия.

Кроме того, Президент непосредственно руководит деятельностью целого ряда федеральных органов исполнительной власти. Среди них: МВД, МЧС, МИД, Министерство обороны, Министерство юстиции, а также федеральные службы (ФСБ, ФСО).

Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод чело-века и гражданина, до решения этого вопроса соответствующим судом.

Полномочия Президента РФ в сфере законодательной власти.

Президент РФ подписывает и обнародует федеральные конституционные и федеральные законы, в отношении последних обладает правом отлагательного вето. Вносит законопроекты в Государственную Думу, имеет право вносить предложение о поправках и пересмотре Конституции РФ.

Полномочия Президента РФ во внешнеполитической и военной областях.

Президент определяет основные направления внешней политики страны. Ведет переговоры и подписывает международные договоры, ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в другие страны.

Президент утверждает военную доктрину РФ, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, формирует и возглавляет Совет Безопасности. Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность **Председателя Центрального банка РФ,** ставит перед Государственной Думой вопрос о его освобождении от должности. Президент вводит **военное и чрезвычайное положение.** Президент РФ назначает **Всероссийский референдум**. К полномочиям Президента РФ отнесено решение вопросов **гражданства**, предоставление **политического убежища, награждение** государственными наградами РФ, присвоение **почетных званий** РФ, высших воинских и высших специальных **званий,** осуществление **помилования.**

В реализации компетенций Президента важное значение имеют такие органы, как Государственный Совет РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, Администрация Президента.

Анализ различных правовых актов, а также практики государственного управления позволяет выделить следующие виды решений Президента РФ:

- Указы;
- Распоряжения;
- Послания;
- Поручения;
- Указания;
- Директивы.

Первые два вида решения обозначены в Конституции РФ. В частности, в статье 90 предписано, что **указы и распоряжения** Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Пункт 3 данной статьи устанавливает требование к упомянутым актам

Президента: непротиворечивость Конституции РФ и федеральным законам. Последнее дает основания сделать вывод об их подзаконности. Более подробных сведений о распоряжениях и указах главы государства Конституция РФ и федеральное законодательство не содержит.

Однако, некоторые разъяснения содержит Распоряжение Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации».

В соответствии с ним указы Президента РФ делятся на две категории.

Первая – указы как нормативные правовые акты, то есть пред

-писания, рассчитанные на постоянное или многократное действие.

Вторая – указы как индивидуальные правовые (правоприменительные или ненормативные) акты. Ими оформляются решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий, классных чинов, почетных званий Российской Федерации, о помиловании.

Распоряжения главы государства являются ненормативными правовыми актами и ими оформляются решения по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента Российской Федерации.

Любопытно, что данное разграничение введено именно распоряжением Президента РФ, которое по сути является нормативным актом. Потому как им установлены правила подготовки и внесения проектов указов и распоряжений главы государства, что говорит о его нормативности.

Следующий акт Президента РФ – это послание **Федеральному собранию РФ**, которое является конституционным в том смысле, что оно упомянуто в основном законе России. В статье 84 Конституции сказано, что Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней поли-тики государства. С одной стороны, он не содержит каких-либо конкретных правовых предписаний: не наделяет правами и обязанностями, не устанавливает условия привлечения к ответственности, хотя при этом может содержать конкретные поручения Правительству РФ, Администрации Президента РФ, органам исполнитель-ной власти, главам и государственным органам субъектов РФ. С другой – Послание издано компетентным государственным органом и прямо предусмотрено пунктом «е» статьи 84 Конституции РФ, а также иными нормативно-правовыми актами.

В частности, в пункте 2.1 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», утвержденное Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 45212, указывается, что планирование работы федерального органа исполнительной власти по основным направлениям деятельности осуществляется на основе Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской

Федерации, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Упомянутый факт, а также предписание пункта 2 статьи 15 ФЗ «О стратегическом планировании РФ», согласно которому во исполнение ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ Президент РФ издает указы, позволяют сделать вывод, что правовые последствия Посланием создаются в лучшем случае посредством иных правовых актов. В свою очередь это дает повод не относить данный документ к правовым актам. Однако, содержащиеся в нем поручения делает такой вывод отнюдь не бес-спорным.

Предписание пункта 2 статьи 15 ФЗ «О стратегическом планировании РФ», согласно которому во исполнение ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ Президент РФ издает указы, а также тот факт, что правовые последствия Посланием создаются в лучшем случае посредством иных правовых актов, дает повод не относить данный документ к правовым актам. Однако, содержащиеся в нем поручения делает та-кой вывод отнюдь не бесспорным.

Не вызывает сомнений только то, что Послание Президента РФ является политическим программным документом, в котором очерчиваются положение в стране, основные направления внутренней и внешней политики государства, направления стратегического развития России и содержащий, помимо собственно политических, еще экономические и идеологические аспекты.

Поручения, указания и директивы также относятся к актам неопределенной правовой при-роды. Их свойства в российском законодательстве не описаны, хотя некоторые сведения содержит Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации», но это мало что дает и не делает статус данных актов четким и определенным. Поэтому судить о них можно в большинстве своем лишь по косвенным признакам. В данном акте сказано, что поручения и указания Президента Российской Федерации даются в целях реализации его конституционных полномочий.

Поручения Президента Российской Федерации содержатся в его указах и распоряжениях, а также в директивах или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». Поручения могут оформляться в виде перечней поручений.

Из этого следует, что поручение представляет собой властное волеизъявление, которое может иметь самостоятельное существование с соответствующим оформлением. Помимо указанного поручение или перечень поручений должно содержать адресат – конкретное должностное лицо, а также срок надлежащего его исполнения и необходимые реквизиты (регистрационный номер и дату). Неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет за собой определенного рода ответственность. Так, в указе Президента РФ от 16 января 1996 г. № 58, отстраняющем А. Б. Чубайса от должности Первого заместителя председателя Правительства РФ, отмечается

«невыполнение ряда поручений Президента Российской Федерации». Также пунктом указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» предусматриваются, что в случае несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений и указаний вносится предложение о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Как кажется, из вышеприведенного, данный акт попадает под определение правового, как так все отличительные признаки присутствуют: властное волеизъявление государственного органа (должностного лица), правовые последствия акта, надлежащие оформление (наличие необходимых реквизитов). Однако, неопределенность вносит то, что данный акт не упомянут ни в Конституции РФ, ни в Указе Президента РФ «О порядке опубликовании и вступлении в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительных актов».

Если принять поручение исключительно за ненормативный акт, на который не распространяется требование пункта 3 статьи 15 основного закона РФ об опубликовании. Последнее согласуется с практикой применения поручений. К примеру, Старцев Я. Ю., проанализировавший практику применения поручений в 90-х годах прошлого века, пришел к следующим выводам.

Во-первых, следует различать поручения, предписывающие конкретное действие, и поручения, предписывающие разрешить проблему, без уточнения способа решения. В первом случае речь может идти о выделении денежных средств (в виде кредитов, ссуд, субсидий и т. д. – как правило, уточняется сумма), о предоставлении налоговых и иных льгот, о проведении экспертизы и т.д. Во втором случае не представляется возможным как-то ограничить сферу применения поручений: они могут предписывать разрешить любую проблему, потенциально входящую в сферу ведения исполнительной власти.

Во-вторых, поручения могут носить организационный характер (быть связанными с кадровыми вопросами, с организацией деятельности органов исполнительной власти и Администрации Президента) либо быть направленными на изменения в обществе. Таким образом, в роли объекта, на регулирование положения которого направлено волеизъявление, могут выступать либо органы управления, либо представители частных структур, пред-приятия разной формы собственности, группы населения. Наконец, поручения Президента могут прямо предписывать разработку нормативного или административного акта, или же лишь подразумевать ее16.

Другой вид решения Президента РФ – **указания**, которые согласно его указу от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» оформляются в виде резолюций (к примеру, надпись на каком-либо документе «исполнить и доложить», «взять на особый контроль», «произвести проверку» и т. д.). Также, как и в поручениях в указаниях определяется исполнитель и срок его исполнения, устанавливаемый либо Президентом РФ, либо

руководителем его Администрации, либо помощником Президента – начальником Контрольного управления.

Директива Президента РФ по своей правовой природе идентична его поручениям. Тем более, что последние, как сказано в вышеупомянутом указе, могут содержаться также и в директивах.

Порядок подготовки, принятия и исполнения актов Президента РФ

Порядок подготовки и принятия актов Президента РФ регламентируется следующими правовыми актами.

- Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Распоряжение Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации».
- Указ Президента РФ от 2 мая 1996 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации».
- Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликовании и вступлении в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительных актов».
- Указ Президента РФ от 6.04.2004 года № 490 «Об утверждении положения об Администрации Российской Федерации».
- Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации».

Акты Руководителя Администрации Президента РФ (к примеру, Инструкция о делопроизводстве в Администрации Президента Российской Федерации от 2.04.2010 г. № 486).

Опираясь на анализ названных актов, можно прийти к выводу, что процедура принятия и исполнение решений Президента РФ состоит из нескольких этапов.

1 этап – разработка проект указов и распоряжений. Проекты актов Президента РФ часто разрабатываются его Администрацией, но иные федеральные органы исполнительной власти также участвует на данном этапе. Инициатива принятия акта может исходить от Президента РФ, который дает поручение на разработку проекта, либо от других заинтересованных сторон. Помимо проекта акта, разрабатывается пояснительная записка, содержащая краткое изложение существа проекта, необходимые обоснования, справочные и аналитические материалы. Проекты указов и распоряжений в необходимых случаях должны содержать пункт о возложении контроля за их выполнением.

Если проекты нормативных правовых актов Президента РФ разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, то информация о нем подлежит раскрытию на официальном сайте regulation.gov.ru. в целях проведения независимой антикоррупционной

экспертизы и общественного обсуждения, порядок которых будет описан в следующих частях работы.

2 этап – согласование. Проекты указов и распоряжений Президента РФ, содержащие вопросы, отнесенные к сфере ведения Правительства РФ, подлежат согласованию с ним.

Проекты указов Президента РФ нормативного характера должны проходить согласование с Министерством юстиции РФ.

Проекты нормативных правовых актов Президента, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, должные пройти правовую экспертизу в Министерстве юстиции РФ, в ходе которой проводится также антикоррупционная экспертиза. Порядок и методика проведения последней устанавливается Правительством РФ.

3 этап – юридическая экспертиза и редактирование.

Проекты указов и распоряжений Президента РФ должны проходить юридическую экспертизу и редактирование в Государственно-правовом управлении Президента РФ и согласовываться (визироваться) помощником Президента РФ – начальником Государственно-правового управления или его заместителем, специально на то уполномоченным.

Форма и сроки согласования (визирования) проектов указов распоряжений Президента Российской Федерации, устанавливаются Инструкцией по делопроизводству, утверждаемой Руководителем Администрации Президента Российской Федерации.

Проекты указов и распоряжений и обосновывающие матери-алы к ним принимаются Канцелярией Президента РФ после их рассмотрения и визирования Руководителем Администрации Президента РФ. Приложения к указам и распоряжениям также заверяются подписью Руководителя Администрации.

4 этап – внесение проектов указов и распоряжений и их подписание. Письмо с пояснительной запиской подписывается руководителем органа федеральной исполнительной власти, Руководителем Администрации Президента РФ или другим должностным лицом, ответственным за подготовку проекта указа или распоряжения.

Представлять проекты на подписание в рамках своей компетенции вменено Руководителю Администрации Президента РФ, помощникам и секретарю Совета безопасности РФ.

Если разработчиком проекта нормативного правого акта являлся федеральный орган исполнительной власти, то информация результатах его рассмотрения Президентом РФ размещается на официальном сайте regulation.gov.ru.

5 этап – официальное опубликование. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих

сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ в течение **10 дней** после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает

Федеральная служба охраны Российской Федерации. Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации считается первая публикация их полных текстов в указанных источниках.

Официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации "Система"» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также органами государственной охраны.

Акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по теле-видению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов осуществляет Государственно-правовое управление Президента РФ.

Акты Президента РФ, имеющие **нормативный характер, вступают в силу** одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении **семи дней** после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, **вступают в силу со дня их подписания**. В актах Президента РФ может быть установлен другой поря-док вступления их в силу.

Некоторые **особенностями** обладает порядок подготовки проектов указов, распоряжений Президента РФ, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства РФ.

Во-первых, проекты указов, распоряжений Президента РФ с соответствующими проектами постановлений, распоряжений Правительства РФ согласуется с заинтересованными органами государственной власти и Правительством РФ.

Во-вторых, Правительство РФ обеспечивает принятие предусмотренных актами Президента постановлений, распоряжений не позднее чем **в месячный срок** после вступления в силу соответствующих указов и распоряжений, если ими не установлен иной срок.

Согласно Указу Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» **процедура принятия и исполнения поручений и указаний**

(правоприменительных актов Президента) имеет некоторые отличия и выглядит следующим образом.

1 этап – подготовка проектов поручений, их подписание и выдача указаний. Подготовка проектов поручений и перечней поручений Президента РФ осуществляется его Администрацией.

Порядок подготовки проектов поручений и перечней поручений Президента РФ и требования к их оформлению утверждаются Руководителем Администрации. В поручении и перечне поручений Президента Российской Федерации должны быть **указаны фамилия** (фамилии) и инициалы должностного лица (должностных лиц), которому (которым) дано поручение (далее – исполнитель), а также **срок,** необходимый для его надлежащего исполнения.

Указания Президента Российской Федерации оформляются в виде резолюций. В случае если в указании Президента Российской Федерации не определен срок его исполнения, он устанавливается Руководителем Администрации либо помощником Президента Российской Федерации – начальником Контрольного управления.

При необходимости на основании указания Президента Российской Федерации по решению Руководителя Администрации готовится проект поручения главы государства. В случае его подписания соответствующее указание Президента Российской Федерации снимается с контроля.

Подготовку проекта поручения Президента Российской Федерации по результатам рассмотрения доклада об исполнении указания главы государства осуществляет Контрольное

управление совместно с заинтересованными самостоятельными подразделениями Администрации Президента.

2 этап – исполнение. В рамках данного этапа организуется исполнение поручений и указаний непосредственным их адресатом. При наличии обстоятельств, препятствующих исполнению поручения Президента РФ в установленный срок, **исполнитель не позднее чем по истечении половины** установленного срока представляет на имя главы государства обоснованные предложения по корректировке срока исполнения либо доклад с указанием причин, препятствующих его своевременному исполнению, конкретных мер, принимаемых для обеспечения его исполнения, и предложений о продлении срока исполнения.

Решение о корректировке срока исполнения поручения либо о продлении срока исполнения поручения или указания принимает Президент Российской Федерации, либо Руководитель Администрации российского Президента, либо помощник Президента Российской Федерации – начальник Контрольного управления.

Решение о продлении срока исполнения поручения, срок исполнения которого **продлевался два раза**, принимает Президент Российской Федерации либо Руководитель Администрации Президента Российской Федерации. Решение о продлении срока исполнения поручения, срок

исполнения которого **продлевался три раза и более**, принимает Президент Российской Федерации. В Администрации Президента Российской Федерации **подготавливается заключение об обоснованности** внесенного исполнителем предложения о продлении срока исполнения поручения.

3 этап – контроль. Исполнитель обязан не позднее установленного срока представить доклад на имя Президента РФ, в ко-тором должны быть отражены конкретные результаты исполнения поручения или указания. В случае если поручение или указание Президента РФ дано нескольким исполнителям, доклад о его исполнении представляет исполнитель, указанный в **нем первым**. При этом он несет ответственность за своевременное представление доклада об исполнении поручения или указания. В случае если в результате исполнения поручения или указания Президента РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона либо был издан акт Президента РФ или Правительства РФ, то вместо доклада в Контрольное управление Президента Российской Федерации представляется информация об исполнении.

Доклады, представленные на имя Президента РФ, в порядке, установленном Руководителем Администрации, рассматриваются в Администрации и докладываются главе государства.

Контроль за исполнением поручений и указаний Президента РФ осуществляет Администрация в порядке, установлен-ном ее руководителем.

Последний или помощник Президента Российской Федерации – начальник Контрольного управления регулярно информирует главу государства о ходе исполнения его поручений и указаний и в случае несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений и указаний **вносит предложение о при-**

влечении виновных должностных лиц к ответственности. 4 этап – снятие с контроля. Решение о снятии с контроля поручения или указания принимает Президент РФ, либо Руководитель Администрации, либо помощник российского Президента – начальник Контрольного управления.

Решение о снятии с контроля поручения, срок исполнения которого был продлен Президентом Российской Федерации, принимает сам глава государства. В соответствии с пунктом 5 указа Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» высшими должностными лицами (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации определен порядок исполнения поручений и указаний российского Президента. Анализ ряда из них позволяет представить в обобщенном виде его технологию.

1. **Регистрация** поступивших поручений и указаний Президента РФ. Регистрируется в день поступления, как правило, с помощью системы электронного документооборота.

2. **Определение** исполнителей и сроков выполнения поручений и указаний, дальнейшая организация выполнения.

Конкретный временной интервал, отводимый на исполнение, зависит от степени срочности поручений и указаний. Как правило, поручения подлежат исполнению в следующие сроки:

- не позднее даты, указанной в поручении Президента РФ; поручение содержит формулировку «срочно», «незамедлительно» – в 3-дневный срок;
- поручение содержит формулировку «оперативно» – в 10-дневный срок;
- поручения, сроки исполнения которых не определены, – в месячный срок;
- поручения, содержащие указание «постоянно» – до 20 января, следующего за отчетным годом;
- поручения, содержащие указание «ежемесячно» или «еже-квартально» – до 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом или месяцем.

Далее определяется конкретный исполнитель и доводится до него вся необходимая информация. Если исполнителей несколько, то назначается ответственный (головной) исполнитель.

3. **Исполнение.** Ответственный исполнитель организует исполнение поручений или указаний. С этой целью ему могут предоставляться следующие полномочия:

- определять порядок исполнения поручений и указаний; разрабатывать план мероприятий по выполнению поручений и указаний; обеспечивать сбор, обработку и обобщение поступающей
- информации; обеспечивать подготовку всех требуемых документов; создавать рабочие группы и т. д.

В случае если исполнение поручения или указания выходит за пределы компетенции ответственного (головного) исполнителя или соисполнителя, то им предоставляется возможность представить предложения об изменении ответственного (головного) исполнителя или привлечении новых соисполнителей.

Если по объективным причинам исполнение поручения в установленный срок невозможно, исполнители поручения или указания направляют предложения об **изменении срока** исполнения с соответствующим обоснованием в течение первой поло-вины срока, установленного на исполнение поручения.

4. **Контроль** исполнения поручений и указаний. Постановка на контроль осуществляется путем отметки в регистрационно-контрольной карточке документа в системе электронного делопроизводства.

Контроль осуществляется посредством учета документов, поставленных на контроль; запроса у исполнителей материалов, отчетов, справок по исполнению документов; обобщений хода результатов исполнения

документов; рассмотрение докладов о результатах исполнения поручений и указаний и т. д.

В качестве меры контроля применяются также информирование исполнителей о находящихся на контроле документах на текущую дату и на предстоящий период, заслушивание о проделанной работе, рассмотрение на совещании результатов исполнения документов, проверки качества исполнения поручений и указаний Президента РФ.

В случае ненадлежащего или несвоевременного исполнения указаний и поручений виновные в этом лица привлекаются к дисциплинарной ответственности.

5. Снятие документов с контроля. Поручения указания снимаются с контроля после фактического их выполнения. Это происходит посредством изменения статуса документа в системе электронного документооборота.

Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте полномочия Президента РФ по принятию и исполнению решений.
2. Назовите виды актов Президента РФ.
3. Почему Акты Президента РФ определяются как государственные решения?
4. Каков порядок подготовки актов Президента РФ?
5. Какие органы готовят проекты актов Президента РФ?
6. Проанализируйте порядок принятия актов Президента РФ.
   Определите порядок исполнения актов Президента РФ.

ТЕМА 11. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Полномочия и акты палат Федерального Собрания РФ. Порядок принятия Федеральным Собранием законодательных актов. Порядок принятия Федеральным Собранием подзаконных и иных актов РФ. Принятие законодательных и иных актов законодательными органами субъектов РФ.

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации - представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

К ведению Совета Федерации относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

К ведению Государственной Думы относятся:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

е) войны и мира.

Федеральное Собрание является высшим законодательным органом российского государства. Следовательно, основная его функция – законодательная. В этой связи парламенту России предоставлено полномочие по рассмотрению и принятию законов. Процедура реализации данного полномочия, которая урегулирована Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания, в деталях будет рассмотрена ниже.

Помимо того, что российский парламент является законодательным органом, он еще представляет и защищает интересы различных социальных групп России в целом и населения регионов перед высшими органами государственной власти. Для реализации представительской функции Федеральному Собранию Конституцией РФ даны ряд полномочий, которые вменены ка-кой-либо палате вне зависимости от другой либо двум палатам сразу. К числу таких полномочий Совета Федерации, по которым он имеет право принимать **постановления, относятся:**

Возможность изменения границ между субъектами Российской Федерации предусмотрена частью 3 статьи 67 Конституции РФ, согласно которой такое изменение требует их взаимного согласия.

Однако данный пункт определяет, что, кроме этого, взаимного согласия требуется еще согласие Совета Федерации, кото-рое выражается в форме утверждения договора или соглашения, заключенного заинтересованными субъектами Российской Федерации по поводу изменения границы между ними.

Если Совет Федерации откажет в утверждении, договор или соглашение между субъектами Российской Федерации считается несостоявшимся. Конечно, нельзя исключать, что через какое-то время вопрос вновь будет внесен в повестку и Совету Федерации опять придется решать эту проблему.

Для рассмотрения Советом Федерации вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации в Совет Федерации представляются соглашение об изменении границ, утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти каждого из этих субъектов РФ.

Возможность введения военного положения Президентом Российской Федерации предусмотрена частью 2 статьи 87 Конституции РФ.

Указанная статья Конституции РФ обязывает Президента РФ незамедлительно сообщить о введении военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях палатам Федерального собрания РФ. Очевидно, что Совет Федерации должен оценить обоснованность этой меры в целом и целесообразность отдельных ее составляющих. Ему принадлежит право окончательного решения вопроса.

В случае неутверждения указа Президента РФ Совет Федерации может предложить Президенту РФ создать совместную согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, включив соответствующий пункт в свое постановление. Во всяком случае, с момента принятия Советом

Федерации решения о не утверждении указа Президента РФ действие этого указа прекращается.

Что же касается такого полномочия Совета Федерации, как утверждение указа Президента Российской Федерации о введении **чрезвычайного положения**, то оно связано с полномочием Президента РФ издавать такие указы, установленным статьей 88 Конституции РФ.

Здесь действует полная аналогия с предыдущим полномочием. Регламент Совета Федерации регулирует процедуру утверждения таких указов совершенно аналогично процедуре утверждения указов о введении военного положения.

Вопрос об использовании Вооруженных сил Российской Федерации за пределами ее территории может возникать в различных ситуациях. Он может возникнуть в связи с отражением агрессии против Российской Федерации, в связи с выполнением международных договорных обязательств, в частности в связи с выполнением миротворческих задач.

Для принятия решений об использовании Вооруженных сил за пределами России в случаях , когда это прямо предписано действующими международными договорами, согласия Совета Федерации не требуется.

Совет Федерации должен принять постановление о назначении выборов Президента Российской Федерации в од-ном из двух случаев: когда истекает срок полномочий Президента РФ или когда должность Президента РФ освободилась до-срочно.

Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации, и в котором четыре года тому назад был избран Президент Российской Федерации. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения, установленного пунктом 2 настоящей статьи срока официального опубликования решения о назначении выборов.

В случае **прекращения Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий** до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента Российской Федерации. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее **чем через пять дней со дня его принятия.**

Если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит досрочные выборы Президента Российской Федерации, выборы Президента Российской Федерации назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Феде-рации. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее **чем через семь дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении до-срочных выборов.**

Участие в **отрешении Президента Российской Федерации от должности.** Условия и порядок этой процедуры урегулированы в статье 93 Конституции РФ. Никакого иного законодательного регулирования по этому вопросу нет.

Постановление об отрешении Президента РФ от должности принимается тайным голосованием бюллетенями и установленным в Конституции РФ большинством в 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации.

При отсутствии такого большинства рассмотрение обвинения прекращается, что оформляется постановлением Совета Федерации. Постановление незамедлительно доводится через средства массовой информации до всеобщего сведения.

Назначение на должность судей Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации осуществляется Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (п. «е» ст. 83 Конституции РФ).

Таким образом, формирование высшего эшелона судебной власти проводится путем согласования воли Главы государства и верхней палаты парламента. Сам Совет Федерации и его члены выдвигать кандидатуры судей не могут. Они вправе лишь внести Президенту РФ предложения о таких кандидатурах (ст. 9 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»).

Назначенным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов Совета Федерации, что оформляется постановлением.

Закон Российской Федерации о статусе судей не предусматривает никакого участия Совета Федерации в прекращении полномочий судей, включая тех, которых он назначил.

Полномочие Совета Федерации по назначению Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей сходно с вышеизложенным. Однако есть и отличие, заключающееся в том, что, согласно самой Конституции РФ, Совет Федерации не только назначает, но и освобождает Генерального прокурора РФ и его заместителей от должности по представлению Президента Российской Федерации. По своей инициативе он этого сделать не может, равно как и Президент не может сместить Генерального прокурора и его заместителей без решения Совета Федерации.

Вопрос об освобождении Генерального прокурора РФ и его заместителей от должности рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента РФ в присутствии Генерального прокурора РФ, которому по его просьбе должно быть предоставлено слово.

Если предложение об освобождении Генерального прокурора РФ и его заместителей от должности не собрало требуемого для принятия постановления большинства голосов, оно отклоняется тоже постановлением.

Совет Федерации на паритетной основе участвует вместе с Государственной думой в формировании Счетной палаты РФ (в соответствии с частью 5 статьи 101 Конституции РФ), назначая заместителя Председателя палаты и шесть из двенадцати ее аудиторов.

Что же касается Государственной думы, то ее полномочия определены в статье 103.

Дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации.

Данное полномочие Государственной думы предусматривает ее участие в формировании Правительства Российской Федерации. Такая конституционная норма тесно связана с положениями пункта «а» статьи 83, статьи 111, части 5 статьи 117 Конституции РФ.

Кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ представляет в Государственной думе либо сам Президент РФ, либо его полномочный представитель. Государственная дума рассматривает представление в течение последующей недели.

В случае отклонения кандидатуры Президент РФ в течение недели вносит новую кандидатуру, вопрос о даче согласия на которую решается в том же порядке. При двукратном отклонении представленных кандидатур Президент РФ вправе представить третью, вопрос о которой решается в том же порядке.

Нельзя, однако, не отметить, что положения Регламента Государственной думы, по существу, запрещающие Президенту РФ представлять в случае отклонения повторно ту же кандидатуру, не могут считаться для него обязательными, ибо Регламент – внутренний акт Государственной думы. Другое дело, что из части 4 статьи 111 Конституции

РФ следует, что из трех максимально возможных представлений не менее двух должны относиться к разным кандидатурам.

Решение вопроса о доверии Правительству РФ.

Полномочие дает Государственной думе возможность, хотя и в ограниченной мере, препятствовать осуществлению нежелательной для нее политики Правительства Российской Федерации. Пункт «б» статьи 103, где указанное полномочие, тесно связан с положениями пункта «в» статьи 83, пункта «б» статьи 84, части 1 статьи 109, частей 3 и 4 статьи 117 Конституции РФ.

У Государственной Думы есть два варианта реализовать данное полномочие.

а) Выразить недоверие Правительству РФ. В этом случае Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы.

б) Повторное выражение Государственной Думой в течение трех месяцев недоверие Правительству Российской Федерации. При таком развитии ситуации Президент РФ объявляет об от-ставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

Полномочия по назначению Председателя Центрального банка РФ.

Председатель Центрального банка России – одна из ключевых фигур в системе управления экономикой страны. Не случайно конституционализация центральных банков стала одной из тенденций современного конституционного развития в мире.

Кандидатуру для назначения Президент Российской Федерации должен представить не позднее, чем за три месяца до истечения полномочий предыдущего председателя. Государственная дума вправе освободить Председателя Центрального банка Рос-сии от должности по представлению Президента РФ.

Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов.

Государственная Дума на паритетных началах с Советом Федерации участвует в формировании Счетной палаты РФ, статус которой урегулирован Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 года.

Как и Совет Федерации (см. п. «и » ч. 1 ст. 102), Государственная дума назначает шесть аудиторов Счетной палаты РФ на шестилетний срок. Однако наряду с этим, в отличие от Совета Федерации, назначает не заместителя Председателя, а Председателя Счетной палаты России. Порядок выборов урегулирован главой Регламента Государственной думы.

Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека РФ, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Институт Уполномоченного по правам человека РФ, как видно из части «д» статьи 103 Конституции РФ, регулируется особым федеральным конституционным законом. Порядок

назначения на должность Уполномоченного и его освобождения от этой должности регулируется также главой 19 Регламента Гос-ударственной думы.

Согласно Регламенту Государственной думы, назначение Уполномоченного по правам человека РФ должно иметь место на первой сессии каждого созыва. Тем самым Регламент предусматривает пятилетний срок полномочий Уполномоченного, который установлен также в федеральном конституционном за-коне об Уполномоченном по правам человека РФ.

Объявление амнистии.

Амнистия – это однократное освобождение от уголовной ответственности или ее смягчение для лиц, совершивших определенные преступления до установленной в акте об амнистии даты. Круг этих лиц может быть различным и определяться видом со-вершенных преступлений, размером назначенных наказаний, возрастом , полом, наличием детей, характером работы, выполняемой при отбывании наказания, прежними заслугами и иными обстоятельствами.

Амнистируются как те, кто подвергается уголовному преследованию или осужден, так и те, кто уголовному преследованию не подвергся, хотя должен был подвергнуться.

Выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

По вопросу об отрешении Президента Российской Федерации от должности никакого законодательного регулирования нет. Общая характеристика этого института содержится в статье 93 Конституции РФ. Более подробная эта процедура было описана ранее.

Решения Федеральным Собранием РФ по вопросам, отнесенным к его полномочиям, принимаются в виде **нормативных правовых актов** и **индивидуальных правовых актов.**

К **первой категории** относятся федеральные конституционные законы, федеральные законы и постановления, которыми утверждаются регламенты палат и иные решения палат, регулирующие внутриорганизационные вопросы их деятельности.

Постановлениями палат обозначаются не только подзаконные правовые акты, но также индивидуальные правовые акты по вопросам ведения палат, указанных в статьях 102 и 103 Конституции РФ. Примером может служить постановления о назначении на должность Председателя Счетной палаты РФ или об объявлении амнистии. На практике Государственная Дума и Совет Федерации принимают постановления (в качестве ненормативных актов) по гораздо большему кругу вопросов, чем указано в основном законе России.

Порядок принятия Федеральным Собранием РФ законодательных актов

Законотворческий процесс в Федеральном собрании РФ регулируется Конституцией, Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке

опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и Регламентами его палат.

В несколько редуцированном виде технологию принятия законодательных актов можно представить в следующем виде.

Передача законопроекта Председателю Государственной Думы РФ от субъекта законодательной инициативы. К последним Конституцией отнесены Президент Россий-ской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы также принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Безусловно, проекты актов могут исходить от каких угодно лиц, обладающих правосубъектностью, но в этом случае Государственная Дума не обязана их рассматривать.

Вместе с законопроектом должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая пред-мет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта; б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных за-трат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации);

е) документы и материалы, предусмотренные статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период);

ж) документы и материалы, предусмотренные статьей 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период);

з) документы и материалы, предусмотренные статьей 264.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации (по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год);

и) документы, предусмотренные пунктом 4 статьи 16 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (по законопроекту о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации);

к) официальные отзывы Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (по законопроекту о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 13 июня 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации»);

л) документы, предусмотренные пунктом 7 статьи 9 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (по законопроекту о техническом регламенте);

м) заключение Правительства Российской Федерации и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки недр (по законопроекту о соглашении о разделе продукции и по законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»);

н) документ, подтверждающий согласование законопроекта о передаче перемещенной культурной ценности с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление объектом культуры, представляющим собой культурную ценность (по законопроекту о передаче культурной ценности, перемещенной в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящейся на территории Российской Федерации, в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»);

о) документ, подтверждающий согласование законопроекта по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации соответственно с Верховным Судом Российской Федерации и субъектом Российской Федерации (по законопроекту по вопросу определения общего числа мировых судей и количества судебных участков субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»).

Непосредственно в текст подготовленного к внесению в Государственную Думу законопроекта могут быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона.

Поступивший законопроект **регистрируется** в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного дело-производства и документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе. Одновременно в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности на законопроект заводится электронная регистрационная карта, в которой фиксируются дата и время поступления законопроекта в Государственную Думу, сведения о законопроекте, о его прохождении в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о принятии федерального закона и о рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.

Председатель Государственной Думы **направляет** зарегистрированный законопроект и материалы к нему **в профильный комитет.** При поступлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также проектов федеральных законов, предусмотренных пунктом 5 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Председатель Государственной Думы направляет их в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам в течение 24 часов для определения соответствия указанных законопроектов требованиям статьи 105 Регламента Государственной Думы.

Профильный комитет **определяет соответствие законопроекта** требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы.

Если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства Российской Федерации, соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы профильный комитет определяет с учетом мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы. О соответствии законопроекта указанным требованиям Правовое управление Аппарата Государственной Думы сообщает в профильный комитет в течение 14 дней со дня поступления поручения профильного комитета. Профильный комитет вправе обратиться в Правовое управление Аппарата Государственной Думы по вопросу

соответствия законопроекта другим требованиям части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы.

Если, по мнению профильного комитета законопроект соответствует требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующее решение:

- назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту, а в необходимых случаях и комитет-соисполнитель;
- включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;

- направить законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки представления, предложений и замечаний.

Направление законопроекта в профильный комитет Государственной Думы и его **подготовка** к чтениям.

На этом этапе комитет подготавливает проект к рассмотрению нижней палатой Федерального собрания в соответствии с Регламентом и с примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию.

Для работы над законопроектом комитет может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы – членов данного комитета, а также депутатов других комитетов, представителей соответствующего субъекта права законодательной инициативы, представителей органов государственной власти, других организаций, экспертов и специалистов.

Ответственный комитет, получив текст законопроекта (тексты законопроектов по одному и тому же вопросу), назначает до-кладчика из состава членов ответственного комитета. Докладчик координирует деятельность членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц, докладывает на заседании ответственного комитета о результатах подготовительной работы над текстом законопроекта.

По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, для проведения научной экспертизы. По инициативе комитета палатой может быть принято постановление об обращении к Общественной палате по данному вопросу. В рамках данного этапа Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую

экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть , они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта? Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать.

Отзывы, предложения и замечания депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы по законопроекту, а также заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется) рассматриваются на заседании ответственного комитета. Для участия в заседании могут быть приглашены осуществлявшие правовую экспертизу гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, работники Правового управления Аппарата Государственной Думы. До принятия или одобрения законопроекта в первом чтении субъект (субъекты) права законодательной инициативы, внесший (внесшие) законопроект, имеет (имеют) право:

а) по предложению ответственного комитета, оформленному решением ответственного комитета, изменить текст законопроекта и направить его на имя Председателя Государственной Думы;

б) отозвать внесенный им (ими) законопроект путем подачи письменного заявления на имя Председателя Государственной Думы или на основании соответствующего решения субъекта права законодательной инициативы – коллегиального органа.

Рассмотрение законопроекта в первом чтении.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

Представитель ответственного комитета сообщает о позиции по законопроекту ответственного комитета, а также комитетов-соисполнителей, информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения ответственным комитетом заключения Общественной палаты по результатам экспертизы данного законопроекта. При рассмотрении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представитель ответственного комитета доводит до сведения депутатов Государственной Думы информацию о позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представивших в Государственную Думу отзывы на законопроект.

Обсуждение законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации или Верховным Судом Российской Федерации Российской Федерации, начинается с обоснования представителями указанных субъектов права законодательной инициативы необходимости принятия закона и заканчивается их заключительным словом, в котором содержится анализ высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять или одобрить закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, либо отклонить законопроект.

В случае принятия или одобрения законопроекта в первом чтении Государственная Дума в постановлении о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении устанавливает срок представления поправок к законопроекту. Срок представления поправок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации менее 30 дней.

Постановление Государственной Думы о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении и законопроект в течение пяти дней **направляются субъектам права законодательной инициативы**. В случае принятия законопроекта в первом чтении, за исключением законопроекта по

предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или одобрения законопроекта в первом чтении председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии или об одобрении закона, исключая процедуры второго и третьего чтений, при наличии заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, отражающего результаты правовой, юридико-технической и лингвистической экспертиз.

Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки. Ответственный комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам.

Поправки, внесенные по результатам первого чтения, вносятся ответственным комитетом в таблицы: в таблицу № 1 – рекомендуемые к принятию, в таблицу № 2 – рекомендуемые к отклонению и в таблицу № 3 – решение по которым не принято.

Рассмотрение законопроекта во втором чтении.

Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющим порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицу поправок.

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение, которое также вносится вместе с законопроектом для рассмотрения его во втором чтении.

Помимо указанных документов также могут предоставляться:

– заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если таковое имеется);

– решение Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по проекту федерального закона в сфере труда (если таковое имеется) или мнения ее сторон (заключения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей).

В ходе второго чтения докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем слово для выступления может быть предоставлено субъектам законодательной инициативы и их представителям.

В ходе второго чтения рассматриваются поправки к законопроекту и посредством голосования принимаются или отклоняются.

По окончании голосования по поправкам вопрос о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Решение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

Принятый или одобренный во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

По завершении этой работы законопроект вместе с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы.

Рассмотрение законопроекта в третьем чтении.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. Рассмотрение законопроекта в третьем чтении начинается с доклада представителя ответственного комитета продолжительностью до трех минут.

Если законопроект не принят или не одобрен Государственной Думой в третьем чтении, он считается отклоненным. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

Передача принятого закона в Совет Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 105 Конституции Российской Федерации принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

Вместе с принятым Государственной Думой федеральным за-коном в Совет Федерации направляются также постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о принятии федерального закона, стенограмма заседания Государственной Думы, документы и материалы, которые были представлены при внесении законопроекта в Государственную Думу.

Вместе с принятым Государственной Думой федеральным законом по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в Совет Федерации направляется информация о позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по этому федеральному закону.

Поступление законодательного акта в Совет Федерации.

Установленный частью 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации **четырнадцатидневный** срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон, исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого федерального закона в Со-вете Федерации.

Поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации в течение одного часа и в срок, не превышающий 24 часов, вместе с сопровождающими его документами и материалами направляется всем членам Совета Федерации. Дополнительно поступившие из Государственной Думы документы и материалы, сопровождающие федеральный закон, регистрируются в Совете Федерации и рассматриваются на заседании палаты вместе с этим федеральным законом.

Отсутствие в документах и материалах, сопровождающих поступившие из Государственной Думы федеральные законы по вопросам введения или отмены налогов , освобождения от уплаты налогов, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, другие федеральные за-коны, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, заключения Правительства Российской Федерации может служить основанием для отклонения Советом Федерации указанных федеральных законов.

Предварительное рассмотрение федерального закона комитетом Совета Федерации.

После поступления и регистрации в Совете Федерации принятого Государственной Думой федерального закона Председатель Совета Федерации или по его поручению первый заместитель Председателя Совета Федерации либо заместитель Председателя Совета Федерации по согласованию с председателями комитетов Совета Федерации **определяет комитет па-латы,** ответственный за рассмотрение федерального закона, и в срок, не превышающий 24 часов, направляет федеральный закон в этот комитет, а также в Правовое управление Аппарата Совета Федерации для подготовки заключений.

Для подготовки заключений комитету Совета Федерации, ответственному за рассмотрение федерального закона, Правовому управлению Аппарата Совета Федерации устанавливается срок, как правило, не менее 72 часов с момента поступления в Совет Федерации принятого Государственной Думой федерального за-кона.

Рассмотрение комитетом федерального закона происходит открыто. Комитет может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта,

ученых и специалистов в качестве экспер-тов, а также представителей средств массовой информации.

При рассмотрении федерального закона, являвшегося объектом общественной экспертизы, членам Общественной палаты Российской Федерации, уполномоченным советом Общественной палаты Российской Федерации, предоставляется слово для выступления.

Заключение по рассматриваемому федеральному закону принимается путем открытого голосования большинством голосов от общего числа членов комитета Совета Федерации. В заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, формулируется одно из следующих решений:

а) рекомендовать Совету Федерации одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) рекомендовать Совету Федерации отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. При этом в заключении излагаются мотивы, по которым комитет палаты считает не-обходимым его отклонить.

Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах Российской Федерации и при наличии замечаний по федеральному закону направить их в комитет Совета Федерации, ответственный за рассмотрение федерального закона.

Рассмотрение федерального закона на заседании Совета Федерации

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с до-клада представителя комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение федерального закона, который информирует палату о позиции комитета. С содокладом может выступить представитель комитета Совета Федерации – соисполнителя по рассматриваемому федеральному закону. Слово для выступления может быть предоставлено представителю Правительства Рос-сийской Федерации. Заключение Правового управления Аппа-рата Совета Федерации по рассматриваемому федеральному за-кону представляется членам Совета Федерации в письменной форме.

На заседании Совета Федерации подлежит обязательному рассмотрению, в случае его поступления в Совет Федерации, заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы рассматриваемого федерального закона.

После выступления представителя Правительства Российской Федерации Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации принимает решение одобрить или отклонить федеральный закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам обсуждения принятого Государственной Думой федерального закона Совет Федерации принимает одно из следующих решений:

а) одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон;

б) отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон.

Федеральный закон считается одобренным, если за его одобрение проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. Решение об одобрении федерального закона оформляется постановлением Совета Федерации. В случае принятия решения о переносе на следующее заседание Совета Федерации вопроса о рассмотрении принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации, его рассмотрение должно быть завершено на следующем заседании Совета Федерации принятием решения об одобрении или отклонении этого федерального закона. По результатам рассмотрения председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении федерального закона.

Если Совет Федерации отклонил федеральный закон, принятой Государственной Думой, то в этом случае возможно формирование согласительной комиссии с участием представителей палат. Основная ее задача – это выработать компромиссный вариант федерального закона. Однако, Государственная Дума может преодолеть вето верхней палаты посредством квалифицированного большинства в две трети от общего числа депутатов, не прибегая к согласительным процедурам.

Подписание и обнародование Президентом РФ одобренного Советом Федерации федерального закона.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Глава государства в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке могут вновь рассмотреть данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

При отклонении закона, как и в предыдущем этапе, для пре-одоления разногласий может формироваться согласительная ко-миссия с участием представителей Президента РФ, Совета Феде-рации, Государственной Думы. Решение комиссии подлежит рассмотрению Федеральным Собранием и Президентом.

Порядок принятия Федеральным Собранием РФ подзаконных и иных актов РФ

По вопросам внутренней организации деятельности палаты принимают регламенты. Данный вид правовых актов оформляется в виде постановлений и является подзаконными.

Порядок принятия Регламента Государственной Думой либо изменений к нему следующий.

1. **Внесение проекта** Регламента либо проекта о внесении изменений в Регламент депутатами, фракциями, комитетами и комиссиями Государственной Думы.
2. **Принятие Регламента** Государственной Думы, изменений к нему большинством голосов депутатов.

Разъяснение положений Регламента во время заседания палаты может осуществляться присутствующим на заседании палаты специально уполномоченным представителем (представителями) Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, который избирается большинством голосов от общего числа членов данного комитета. При наличии у депутатов Государственной Думы либо у председательствующего возражений против приведенных разъяснений данный вопрос рассматривается на специальном заседании Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы с обязательным приглашением на заседание депутатов Государственной Думы, имевших возражения против приведенных разъяснений. Решение комитета по указанному вопросу должно быть доведено до сведения депутатов Государственной Думы.

Порядок принятия Регламента Советом Федерации либо изменений к нему практически совпадает с аналогичной процедурой в нижней палате.

Для принятия решений в целях реализации представительской функции российским парламентом используются индивидуальные правовые акты, именуемые постановлениями.

Охарактеризовать процесс принятия и исполнения подобных решений можно на примере рассмотрения вопроса о лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Внесение Генеральным прокурором Председателю нижней палаты представления о лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности рассматривается, о чем последний извещает всех депутатов.

Представления Генерального прокурора Российской Федерации **предварительно рассматриваются Комитетом** нижней палаты по Регламенту и организации работы Государственной Думы. Решением Государственной Думы от Генерального прокурора Российской Федерации могут быть истребованы дополни-тельные материалы.

По результатам рассмотрения представлений Генерального прокурора Российской Федерации Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы палаты готовит про-ект постановления Государственной Думы и вносит его на рас-смотрение палаты.

Рассмотрение палатой на ближайшем пленарном заседании по истечении семи дней со дня внесения соответствующего представления.

Вопрос о лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности рассматривается на заседании Государственной Думы с участием Генерального прокурора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, в отношении которого внесено соответствующее представление Генерального прокурора Российской Федерации. Отсутствие на заседании палаты без уважительной причины любого из указанных лиц или их обоих не является препятствием для рассмотрения данного во-проса Государственной Думой.

Представитель Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы на заседании Государственной Думы зачитывает соответствующее представление Генерального прокурора Российской Федерации и докладывает о решении комитета по данному представлению.

Генеральному прокурору Российской Федерации, а затем депутату Государственной Думы, в отношении которого внесено соответствующее представление Генерального прокурора Российской Федерации , предоставляется слово для выступления и ответов на вопросы депутатов Государственной Думы в течение времени, установленного палатой.

По окончании ответов на вопросы депутатов Государственной Думы перед голосованием выступают депутаты Государственной Думы.

Решение вопроса о лишении депутата неприкосновенности принимается Государственной Думой посредством тайного голосования путем подачи бюллетеней или с использованием электронной системы подсчета голосов либо открытым голосованием, если соответствующее решение будет принято большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Согласие считается полученным, если за дачу согласия проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Порядок рассмотрения вопроса о лишении члена Совета Федерации неприкосновенности рассматривается верхней палатой по аналогичному алгоритму.

Порядок принятия законодательных и иных актов законодательными собраниями субъектов РФ

Порядок принятия законодательных и иных актов законодательными собраниями субъектов РФ будет рассмотрен на примере Воронежской областной Думы.

Воронежская областная дума - постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Воронежской области. Воронежская областная Дума состоит из 56 депутатов, избираемых жителями области по смешанной пропорционально-мажоритарной системе. Половина состава Думы (28 депутатов) избирается по партийным спискам (единому избирательному округу), а другая половина (28

депутатов) - по одномандатным избирательным округам. Воронежская областная Дума избирается сроком на пять лет.

Действует на основании Устава Воронежской области.

Областная Дума собирается на своё первое заседание не позднее чем на 20-й день после опубликования итогов выборов. Заседания облдумы начинаются с регистрации депутатов. Регистрация присутствующих на заседании парламентариев осуществляется с использованием электронной цифровой конгресс-системы. О невозможности присутствовать на заседании парламентарий обязан проинформировать председателя Думы (либо одного из его заместителей) с изложением причины своего отсутствия. На заседаниях ведутся протоколы, а также осуществляется аудиозапись. Протокол заседания областной Думы подписывается председателем.

Депутаты ведут прием избирателей, рассматривают их обращения, способствуют в пределах своих полномочий своевременному решению содержащихся в них вопросов, при необходимости вносят соответствующие предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации.

Депутат информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через СМИ.
Депутат на встречах с избирателями сообщает им о выполнении их наказов в соответствии с Законом Воронежской области «О наказах избирателей».
Депутату обеспечиваются необходимые условия для проведения приема и встреч с избирателями. По его просьбе органы местного самоуправления организуют временное и безвозмездное выделение помещения, извещают избирателей о времени и месте проведения приема и встречи с избирателями, а также оказывают депутату иную необходимую помощь.
Первая неделя каждого месяца в течение сессии предоставляется депутату для осуществления депутатской деятельности в своем избирательном округе.

Депутат областной Думы вправе иметь до пяти помощников, работающих на оплачиваемой основе, а также до десяти помощников, работающих на общественных началах.
Народный избранник обязан представлять декларацию о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

Основные полномочия:

- принятие областных законов, в том числе устава воронежской области и поправок к нему
- утверждение бюджета области и отчета о его исполнении
- утверждение программ социально-экономического развития области
- установление областных налогов, сборов и платежей, а также утверждение порядка их взимания
- избрание представителя от областной думы в совет федерации федерального собрания российской федерации

- заслушивание ежегодного послания губернатора воронежской области о социально-экономическом положении в области и об основных направлениях деятельности губернатора и исполнительных органов власти на предстоящий год
- выражение недоверия губернатору воронежской области в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а также выражение недоверия заместителям губернатора
- формирование контрольно-счетной палаты воронежской области для осуществления контроля за исполнением областного бюджета
- подготовка и представление в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения

Кроме того, областная дума (как и любой другой региональный парламент) может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Поправки к главам 3 - 8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей регионов России.

Рассмотрение проекта закона Воронежской области осуществляется в двух чтениях.

Официальным опубликованием законов Воронежской области и постановлений Воронежской областной Думы считается первая публикация их полного текста в «Собрании законодательства Воронежской области», газете «Воронежский курьер».

Областная Дума осуществляет свою основную деятельность на сессиях.

В первый год после избрания областной Думы сессии проводятся:

- с 20 сентября по 15 июля и с 1 сентября по 30 декабря.

Во второй и последующие годы до момента избрания нового состава областной Думы сессии проводятся:

- с 15 января по 15 июля и с 1 сентября по 30 декабря.

Внеочередные заседания областной Думы, в том числе в период парламентских каникул, назначаются Советом Думы по требованию губернатора области или по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем 1/5 (включая депутатов депутатского объединения) депутатов областной Думы от числа депутатов, избранных в областную Думу, или по требованию группы депутатов областной Думы численностью не менее 1/5 от числа избранных депутатов областной Думы, или по предложению председателя областной Думы.

Порядок принятия постановлений областной Думы и актов ненормативного характера

Внесение проектов постановлений областной Думы и их предварительное рассмотрение производятся с соблюдением требований, установленных главой 14 Регламента.

Проекты постановлений областной Думы вносятся на рассмотрение областной Думы после проведения их правовой и лингвистической экспертиз

государственно-правовым управлением аппарата областной Думы в соответствии с установленными требованиями. Правовая и лингвистическая экспертизы должны быть проведены не позднее чем в 14-дневный срок со дня поступления в государственно-правовое управление аппарата областной Думы поручения о проведении указанных экспертиз. При отсутствии замечаний правового и лингвистического характера на проекты постановлений областной Думы, а также на проекты документов, которые принимаются или утверждаются постановлениями областной Думы, государственно-правовое управление аппарата областной Думы заключений не готовит. На указанных документах проставляется отметка (делается запись) об отсутствии замечаний за подписью руководителя государственно-правового управления аппарата областной Думы либо его заместителя с указанием фамилии и даты подписания.

Постановления областной Думы и правовые акты ненормативного характера принимаются в целом на одном заседании областной Думы по правилам рассмотрения проектов законов Воронежской области в первом чтении. Областной Думой может быть принято решение о рассмотрении постановлений областной Думы или правовых актов ненормативного характера в двух чтениях. В таком случае рассмотрение и принятие осуществляется по правилам рассмотрения проектов законов Воронежской области в двух чтениях. Такое решение и сам правовой акт принимается большинством голосов от числа избранных депутатов областной Думы.

В ходе обсуждения проекта постановления областной Думы он может быть принят в целом или за основу большинством голосов от числа присутствующих на заседании депутатов областной Думы. В случае, если депутаты областной Думы либо иные субъекты законодательной инициативы настаивают на внесении письменных поправок в проект постановления областной Думы, он принимается за основу. Внесенные письменные поправки в проект постановления областной Думы должны быть обсуждены и проголосованы. После этого постановление областной Думы принимается в целом.

В случае необходимости безотлагательного рассмотрения и принятия областной Думой решения по вопросам, относящимся к компетенции областной Думы, правовой акт ненормативного характера может приниматься методом заочного опроса депутатов областной Думы (далее - методом опроса).

Внесение проекта правового акта ненормативного характера (далее - правовой акт) на рассмотрение методом опроса осуществляется по инициативе комитета областной Думы, фракции, не менее 1/3 от избранного числа депутатов областной Думы, председателя областной Думы, губернатора области.

Предложение о внесении проекта правового акта на рассмотрение методом опроса направляется председателю областной Думы в письменном виде с указанием наименования вопроса, кратким обоснованием целесообразности и срочности его рассмотрения подобным методом,

приложением проекта правового акта и других необходимых в соответствии с настоящим Регламентом материалов и документов.

Опрос депутатов областной Думы осуществляется по поручению председателя областной Думы управлением государственной службы и организационной работы областной Думы путем сбора личных подписей депутатов областной Думы в опросном листе.

Опрос депутатов областной Думы проводится в срок, установленный председателем областной Думы.

Указанный срок не может составлять более трех рабочих дней и исчисляется со дня, следующего за днем соответствующего поручения председателя областной Думы.

Форма опросного листа утверждается распоряжением председателя областной Думы и является единой для всех случаев принятия решений методом опроса. Опросный лист должен предусматривать место для проставления депутатом областной Думы своей подписи в соответствии с избранным вариантом ответа ("за", "против" или "воздержался"), внесения даты проставления подписи. Опросный лист должен быть заверен подписью сотрудника аппарата областной Думы, ответственного за сбор подписей депутатов областной Думы.

Депутат областной Думы извещается о сборе подписей лично, в том числе с использованием средств связи, а в случае невозможности его личного извещения - через помощников депутата областной Думы или иным способом, обеспечивающим информирование депутата областной Думы.

При извещении должны быть указаны место и период времени, где и в течение которого депутат областной Думы может иметь возможность ознакомиться с принимаемым методом опроса проектом правового акта и выразить свое мнение по нему путем внесения своей подписи и иных необходимых данных в опросный лист. По требованию депутата областной Думы проект правового акта должен быть передан или выслан ему с использованием средств связи для предварительного ознакомления, о чем делается соответствующая отметка в материалах извещения депутатов областной Думы.

В случае невозможности извещения депутата областной Думы сотрудником аппарата областной Думы, ответственным за сбор подписей, делается запись об этом с указанием соответствующей причины.

В случае отказа депутата областной Думы при его извещении от участия в рассмотрении правового акта методом опроса сотрудником аппарата областной Думы, ответственным за сбор подписей, делается соответствующая запись. Неявка депутата областной Думы, надлежаще извещенного о времени и месте сбора подписей, считается отказом от участия в принятии правового акта методом опроса и также фиксируется в письменной форме сотрудником аппарата областной Думы, ответственным за сбор подписей.

Материалы информирования депутатов областной Думы с записями об извещении депутатов областной Думы, невозможности извещения того или

иного депутата областной Думы, отказе депутата областной Думы от участия в принятии правового акта методом опроса, а также фиксирующие неявку депутатов областной Думы в установленный период времени для проставления данных в опросный лист, составленные сотрудником аппарата областной Думы, ответственным за сбор подписей, и заверенные подписью указанного лица, а также копии опросных листов на принятые методом опроса правовые акты, хранятся в порядке, предусмотренном для хранения правовых актов, принятых на заседании областной Думы, в течение срока полномочий областной Думы.

Порядок принятия правового акта методом опроса

Правовой акт, принимаемый методом опроса, считается принятым, если за его принятие высказалось более половины от числа избранных депутатов областной Думы, о чем свидетельствует наличие соответствующего количества подписей в графе "за" опросного листа.

Принятый методом опроса и подписанный председателем областной Думы правовой акт с приложением к нему необходимых документов и материалов, опросный лист приобщаются к протоколу ближайшего заседания областной Думы. На этом же заседании председатель областной Думы информирует депутатов областной Думы о состоявшемся принятии правового акта методом опроса, результатах данного опроса. Информация принимается к сведению, о чем делается протокольная запись.

Процедура подготовки и принятия законов Воронежской области

В основе законодательной деятельности областной Думы лежит план законодательной деятельности областной Думы на текущий год.

При разработке плана законодательной деятельности учитываются предложения субъектов законодательной инициативы, заинтересованных органов, депутатов областной Думы, научных учреждений, а также предложения, высказанные в печати или в письмах граждан и их объединений.

План законодательной деятельности разрабатывается профильным комитетом областной Думы с участием других комитетов областной Думы, правительства области, иных субъектов законодательной инициативы.

Проект плана законодательной деятельности согласуется с губернатором области. Губернатор области своевременно, в сроки, согласованные с областной Думой, представляет в областную Думу свои предложения по плану законодательной деятельности на год.

Предложения губернатора области по плану законодательной деятельности должны включать в себя следующие сведения: наименования законов Воронежской области, проекты которых предполагается подготовить и внести в областную Думу в текущем году; планируемые сроки внесения, наименования структурных подразделений правительства области и фамилии должностных лиц, ответственных за разработку указанных законов Воронежской области.

Полномочный представитель губернатора области в областной Думе или по поручению губернатора области иные должностные лица

правительства области могут дать пояснения и обоснование необходимости принятия данных законов Воронежской области при рассмотрении предложений по плану законодательной деятельности в комитетах областной Думы.

В план законодательной деятельности могут быть внесены только проекты законов Воронежской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и по предметам ведения субъекта Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Проекты законов Воронежской области, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, в план законодательной деятельности не вносятся.

Право внесения проектов законов Воронежской области в областную Думу принадлежит только субъектам законодательной инициативы в областной Думе.

Правом законодательной инициативы в областной Думе обладают депутаты областной Думы, губернатор области, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранные от Воронежской области, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представители от правительства Воронежской области и от Воронежской областной Думы, представительные органы муниципальных образований Воронежской области, прокурор Воронежской области, Избирательная комиссия Воронежской области по вопросам избирательного законодательства и избирательной системы в Воронежской области, Контрольно-счетная палата Воронежской области - при принятии закона Воронежской области об областном бюджете, избиратели Воронежской области в случае, установленном частью 1 статьи 82 Устава Воронежской области.

Право законодательной инициативы в областной Думе принадлежит также Воронежскому областному суду, Арбитражному суду Воронежской области, уполномоченному по правам человека в Воронежской области по вопросам их компетенции, Торгово-промышленной палате Воронежской области по вопросам экономики и внешнеэкономических связей, Союзу сельскохозяйственных товаропроизводителей Воронежской области по вопросам сельского хозяйства, Союзу "Воронежское областное объединение организаций профсоюзов" по социально-трудовым вопросам, Общественной палате Воронежской области, Ассоциации "Совет муниципальных образований Воронежской области" по вопросам местного самоуправления.

Проекты законов Воронежской области, исходящие от юридических или физических лиц, не являющихся субъектами законодательной инициативы, могут быть внесены в областную Думу только через субъекты законодательной инициативы в областной Думе.

Требования, предъявляемые к проекту закона Воронежской области, вносимого в порядке законодательной инициативы

При внесении проекта закона Воронежской области в областную Думу субъектом законодательной инициативы должны быть представлены:

1) текст проекта закона Воронежской области с указанием на титульном листе субъекта законодательной инициативы, внесшего проект закона Воронежской области;

2) пояснительная записка к проекту закона Воронежской области, содержащая указание на предмет законодательного регулирования, изложение концепции предлагаемого проекта закона Воронежской области и краткое обоснование необходимости принятия предлагаемого проекта закона Воронежской области;

3) перечень законов Воронежской области и иных нормативных правовых актов Воронежской области, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием предлагаемого проекта закона Воронежской области;

4) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта закона Воронежской области, реализация которого потребует материальных затрат);

5) заключение губернатора области по проектам законов Воронежской области о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Воронежской области, в иных случаях, предусмотренных Уставом Воронежской области, а равно по проектам законов Воронежской области, предусматривающим расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета.

Проекты законов Воронежской области, внесенные в областную Думу без заключения губернатора области, могут направляться по предложению ответственного комитета на основании решения Совета Думы вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение губернатору области.

В случае внесения проекта закона Воронежской области губернатором области представление заключения не требуется;

6) документы и материалы, предусмотренные соответствующими статьями Закона Воронежской области "О бюджетном процессе в Воронежской области" (по проектам законов Воронежской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год);

7) документы и материалы, предусмотренные Законом Воронежской области "Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения" (по проекту закона Воронежской области по вопросам образования, реорганизации, упразднения территориальных единиц).

При внесении проекта закона Воронежской области субъектом законодательной инициативы - коллегиальным органом должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа о внесении проекта закона Воронежской области с указанием представителя субъекта

законодательной инициативы в областной Думе по данному проекту закона Воронежской области.

Проект закона Воронежской области, вносимый в областную Думу губернатором области, представляется в областную Думу с сопроводительным письмом, которое должно быть подписано губернатором области или лицом, исполняющим его обязанности, и завизировано полномочным представителем губернатора области в областной Думе.

Если форма представленного проекта закона Воронежской области не отвечает требованиям настоящей статьи, то Совет Думы вправе:

1) возвратить проект закона Воронежской области субъекту законодательной инициативы;

2) предложить субъекту законодательной инициативы в установленные Советом Думы сроки представить необходимые материалы.

Проект закона Воронежской области считается внесенным в областную Думу со дня его регистрации в соответствующем подразделении аппарата областной Думы, где заводится электронная регистрационная карта. Одновременно проекту закона Воронежской области на весь период его рассмотрения и прохождения присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием проекта закона Воронежской области. В электронной регистрационной карте фиксируются сведения о проекте закона Воронежской области и сроках его поступления в областную Думу, о прохождении проекта закона Воронежской области в областной Думе, о рассмотрении указанного проекта закона Воронежской области.

Зарегистрированные проекты законов Воронежской области направляются председателю областной Думы. Копии проектов законов Воронежской области, поступивших в областную Думу, после регистрации направляются в государственно-правовое управление аппарата областной Думы.

Контроль за регистрацией проектов законов Воронежской области, поступивших в областную Думу от субъектов законодательной инициативы, осуществляет начальник соответствующего структурного подразделения аппарата областной Думы.

Предварительная юридическая экспертиза проектов законов Воронежской области осуществляется государственно-правовым управлением аппарата областной Думы.

При осуществлении предварительной юридической экспертизы проектов законов Воронежской области государственно-правовое управление аппарата областной Думы проводит антикоррупционную экспертизу согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации. При этом установленный срок на проведение предварительной юридической экспертизы проектов законов Воронежской области увеличивается на пять дней.

Выявленные в проекте закона Воронежской области коррупциогенные факторы отражаются в заключении, составляемом по форме, являющейся

приложением к Положению о юридической экспертизе проектов законов Воронежской области, утвержденному постановлением Воронежской областной Думы. В случае отсутствия в проекте закона Воронежской области коррупциогенных факторов в заключении по результатам проведения предварительной юридической экспертизы делается об этом соответствующая запись.

Заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы передается в профильный комитет областной Думы и направляется субъекту законодательной инициативы, внесшему проект закона Воронежской области, по почте, курьерским способом либо в виде электронного документа соответствующим структурным подразделением аппарата областной Думы.

Положения проекта закона Воронежской области, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении антикоррупционной экспертизы, устраняются путем внесения уточненного варианта проекта закона Воронежской области субъектом законодательной инициативы в соответствии с требованиями, установленными настоящим Регламентом.

В случае несогласия с результатами антикоррупционной экспертизы субъект законодательной инициативы прикладывает к проекту закона Воронежской области письменное обоснование своего несогласия.

Окончательное решение по проекту закона Воронежской области принимают депутаты областной Думы, входящие в состав профильного комитета областной Думы, при обсуждении проекта закона Воронежской области в комитете.

В случае выявления в ходе предварительной юридической экспертизы государственно-правовым управлением аппарата областной Думы недостатков юридико-технического характера субъект законодательной инициативы, внесший проект закона Воронежской области, может внести в проект закона Воронежской области необходимые исправления без возвращения проекта закона Воронежской области Советом Думы.

Проект закона Воронежской области, вносимый в порядке законодательной инициативы в областную Думу, не должен противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству.

После проведения предварительной юридической экспертизы государственно-правовое управление аппарата областной Думы представляет проект закона Воронежской области Совету Думы с заключением о возможности его дальнейшего рассмотрения. В случае, если в ходе проведения предварительной юридической экспертизы будет выявлено противоречие проекта закона Воронежской области Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству, Совет Думы вправе:

1) возвратить проект закона Воронежской области субъекту законодательной инициативы с приложением заключения государственно-правового управления аппарата областной Думы;

2) принять решение о создании рабочей группы с целью доработки проекта закона Воронежской области с учетом замечаний государственно-правового управления аппарата областной Думы;

3) предложить субъекту законодательной инициативы в сроки, установленные Советом Думы, устранить выявленное противоречие.

Проект закона Воронежской области, внесенный в областную Думу и принятый ею к рассмотрению, направляется Советом Думы в соответствующий комитет областной Думы, который назначается ответственным по проекту закона Воронежской области. В случае направления проекта закона Воронежской области в несколько комитетов областной Думы Совет Думы определяет из числа этих комитетов областной Думы головной комитет по данному проекту закона Воронежской области. Одновременно проект закона Воронежской области направляется субъектам законодательной инициативы по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

До принятия проекта закона Воронежской области в первом чтении субъект законодательной инициативы, внесший проект закона Воронежской области, имеет право:

1) по предложению ответственного комитета областной Думы изменить текст проекта закона Воронежской области;

2) отозвать внесенный им проект закона Воронежской области на основании письменного заявления или решения коллегиального органа.

Обсуждение проекта закона Воронежской области в комитетах областной Думы проводится открыто и гласно. На заседание комитета областной Думы могут приглашаться субъекты законодательной инициативы, внесшие проект закона Воронежской области, их представители, ученые и специалисты в качестве экспертов, а также представители средств массовой информации.

Депутаты областной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета областной Думы, полномочный представитель губернатора области в областной Думе, а также представители государственных органов, других организаций, в которые проект закона Воронежской области направлялся для дачи заключений, отзывов, предложений и замечаний, вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета областной Думы при обсуждении проекта закона Воронежской области.

Обсуждение в комитете областной Думы проекта закона Воронежской области, внесенного губернатором области, проводится с участием представителя губернатора области в областной Думе или по поручению губернатора области иных должностных лиц правительства области.

При наличии у депутатов областной Думы замечаний и предложений по тексту проекта закона Воронежской области и с согласия губернатора области возможна его доработка. В доработке проекта закона Воронежской области могут принимать участие депутаты областной Думы, специалисты правительства области, работники аппарата областной Думы.

Порядок рассмотрения альтернативных проектов законов Воронежской области

В случае, если в областную Думу внесены альтернативные проекты законов Воронежской области до рассмотрения в первом чтении проекта закона Воронежской области по тому же вопросу, Совет Думы:

1) принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении проекта закона Воронежской области, внесенного в областную Думу ранее;

2) устанавливает срок рассмотрения альтернативных проектов законов Воронежской области;

3) поручает ответственному комитету областной Думы подготовить альтернативные проекты законов Воронежской области к рассмотрению областной Думой в первом чтении одновременно с проектом закона Воронежской области, внесенным в областную Думу ранее.

В случае, если в областную Думу после принятия проекта закона Воронежской области в первом чтении поступит проект закона Воронежской области по тому же вопросу, такой проект закона Воронежской области областной Думой не рассматривается и возвращается субъекту законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного проекта закона Воронежской области в первом чтении.

Порядок подготовки проекта закона Воронежской области к рассмотрению областной Думой и срок представления заключений, отзывов, предложений и замечаний к проекту закона Воронежской области определяются ответственным комитетом областной Думы самостоятельно, если иное не предусмотрено решением Совета Думы, в соответствии с настоящим Регламентом.

Проект закона Воронежской области, предусматривающий расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, направляется ответственным комитетом областной Думы в Контрольно-счетную палату Воронежской области для проведения его финансово-экономической экспертизы (включая обоснованность финансово-экономического обоснования) в части, касающейся расходных обязательств Воронежской области.

Срок подготовки к рассмотрению областной Думой проекта закона Воронежской области, внесенного в областную Думу субъектом права законодательной инициативы, определяется Советом Думы.

Для работы над проектом закона Воронежской области ответственный комитет областной Думы может создать рабочую группу. В состав рабочей группы могут входить депутаты областной Думы, как являющиеся членами ответственного комитета областной Думы, так и не являющиеся членами ответственного комитета областной Думы, представители соответствующего субъекта законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты.

Ответственный комитет областной Думы, получив текст проекта закона Воронежской области (тексты альтернативных проектов законов

Воронежской области), назначает докладчика из состава членов ответственного комитета областной Думы. Докладчик координирует деятельность членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц, докладывает на заседании ответственного комитета областной Думы о результатах подготовительной работы над текстом проекта закона Воронежской области.

Текст проекта закона Воронежской области, подготовленный к рассмотрению на заседании областной Думы, согласованный с заинтересованными органами и должностными лицами, а также материалы к нему направляются аппаратом областной Думы и ответственным комитетом областной Думы депутатам областной Думы и другим субъектам законодательной инициативы.

Дополнительно к материалам, внесенным субъектом законодательной инициативы и предусмотренным настоящим Регламентом, ответственный комитет областной Думы представляет:

1) проект постановления областной Думы о принятии проекта закона Воронежской области в первом чтении;

2) решение ответственного комитета областной Думы с предложением о принятии либо об отклонении данного проекта закона Воронежской области.

Рассмотрение проекта закона Воронежской области областной Думой осуществляется в двух чтениях.

При рассмотрении областной Думой проекта закона Воронежской области в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений проекта закона Воронежской области Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству, его актуальности и практической значимости.

Обсуждение начинается с доклада субъекта законодательной инициативы, внесшего проект закона Воронежской области, или его представителя и содоклада представителя ответственного комитета областной Думы.

При рассмотрении проекта закона Воронежской области областная Дума заслушивает предложения комитетов областной Думы, депутатских объединений, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении. При обсуждении проекта закона Воронежской области, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение губернатора области.

В случае, если проект закона Воронежской области не может быть рассмотрен областной Думой по причине отсутствия на заседании областной Думы субъекта законодательной инициативы, внесшего проект закона Воронежской области, или его представителя, рассмотрение проекта закона Воронежской области переносится на другое заседание областной Думы.

В случае, если при повторном рассмотрении проекта закона Воронежской области на заседании областной Думы вновь отсутствует субъект законодательной инициативы, внесший проект закона Воронежской

области, или его представитель, по предложению представителя ответственного комитета областной Думы проект закона Воронежской области рассматривается областной Думой без участия указанного субъекта законодательной инициативы или его представителя. Обсуждение проекта закона Воронежской области в таком случае начинается с доклада представителя ответственного комитета областной Думы.

По результатам обсуждения проекта закона Воронежской области в первом чтении областная Дума может принять проект закона Воронежской области в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний, изложенных в виде поправок к проекту закона Воронежской области, или принять закон Воронежской области во втором чтении, или отклонить проект закона Воронежской области.

После окончания обсуждения проекта закона Воронежской области на голосование ставится предложение о принятии проекта закона Воронежской области в первом чтении. Если по итогам голосования предложение о принятии проекта закона Воронежской области в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Это решение оформляется соответствующим постановлением областной Думы без дополнительного голосования. Отклоненный проект закона Воронежской области дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту законодательной инициативы.

В случае принятия проекта закона Воронежской области в первом чтении при отсутствии отраженных по результатам голосования на экране электронной цифровой конгресс-системы голосов "против" и (или) "воздержался" в количестве более 5 председательствующий без дополнительного голосования ставит на голосование вопрос о принятии закона Воронежской области во втором чтении.

Альтернативные проекты законов Воронежской области рассматриваются областной Думой одновременно посредством проведения ряда последовательных голосований по каждому из альтернативных проектов законов Воронежской области (рейтингового голосования), в которых может принять участие каждый депутат областной Думы.

При открытом рейтинговом голосовании последовательность рассматриваемых проектов законов Воронежской области определяется порядком их внесения на рассмотрение.

Если по итогам рейтингового голосования несколько проектов законов Воронежской области набрали достаточное для их принятия число голосов, принятым в первом чтении считается проект закона Воронежской области, набравший наибольшее число голосов.

Если по итогам рейтингового голосования ни один из проектов законов Воронежской области не набрал достаточного числа голосов для его принятия, на окончательное голосование ставится проект закона Воронежской области, получивший наибольшее число голосов.

Проект закона Воронежской области считается принятым в первом чтении, если при окончательном голосовании за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов областной Думы. Результат голосования оформляется постановлением областной Думы.

Не принятые областной Думой альтернативные проекты законов Воронежской области считаются отклоненными. Решение оформляется соответствующим постановлением областной Думы без дополнительного голосования. Копии постановлений областной Думы и отклоненные проекты законов Воронежской области направляются субъектам законодательной инициативы.

Постановление о принятии проекта закона Воронежской области в первом чтении

В случае принятия проекта закона Воронежской области в первом чтении областная Дума в постановлении о принятии проекта закона Воронежской области устанавливает срок представления поправок к проекту закона Воронежской области. Срок представления поправок не может быть менее 15 дней. В случае, если у депутатов имеются предложения об установлении иного, чем в проекте постановления областной Думы, срока подачи поправок к проекту закона Воронежской области, срок подачи поправок устанавливается решением, принимаемым большинством голосов от числа присутствующих на заседании депутатов областной Думы.

Постановление областной Думы о принятии проекта закона Воронежской области в первом чтении и проект закона Воронежской области в течение 5 дней направляются субъектам законодательной инициативы, при этом в представительные органы местного самоуправления, в Воронежский областной суд, Арбитражный суд Воронежской области, Контрольно-счетную палату Воронежской области, Избирательную комиссию Воронежской области, Торгово-промышленную палату Воронежской области, Союз сельскохозяйственных товаропроизводителей Воронежской области, Союз "Воронежское областное объединение организаций профсоюзов", Ассоциацию "Совет муниципальных образований Воронежской области" - по вопросам их ведения.

Порядок подготовки поправок к проекту закона Воронежской области, принятому в первом чтении

Поправки к проекту закона Воронежской области, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет областной Думы в виде новой редакции проекта закона Воронежской области, изменения редакции конкретных статей, частей, пунктов, подпунктов или изменения слов проекта закона Воронежской области, либо в виде дополнения проекта закона Воронежской области конкретными статьями, частями, пунктами, подпунктами, словами, либо в виде предложений об исключении конкретных статей, частей, пунктов, подпунктов, слов проекта закона Воронежской области.

Поправки к проекту закона Воронежской области, принятому в первом чтении, вправе вносить субъекты законодательной инициативы.

Рассмотрение поправок к проекту закона Воронежской области, принятому в первом чтении, ответственным комитетом областной Думы

Ответственный комитет областной Думы изучает и обобщает внесенные поправки. В случае признания ответственным комитетом областной Думы поправок противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству комитет областной Думы сообщает об этом авторам поправок.

В случае невыполнения субъектом законодательной инициативы требований настоящего Регламента ответственный комитет областной Думы вправе возвратить поправку автору без включения ее в таблицу поправок. Автор поправки вправе уточнять редакцию поправки в ходе обсуждения в ответственном комитете областной Думы.

Сгруппированные по статьям проекта закона Воронежской области поправки подлежат рассмотрению на заседании ответственного комитета областной Думы. Субъект законодательной инициативы, внесший проект закона Воронежской области, либо его представитель, а также иные субъекты законодательной инициативы, внесшие поправки к рассматриваемому проекту закона Воронежской области, либо их представители уведомляются о времени заседания ответственного комитета областной Думы.

По результатам рассмотрения поправок ответственный комитет областной Думы может принять следующие решения:

1) согласиться с поправками и рекомендовать областной Думе принять таблицу поправок, одобренных ответственным комитетом областной Думы;

2) внести на рассмотрение областной Думе поправки, рекомендуемые ответственным комитетом областной Думы к отклонению;

3) представить поправки на рассмотрение областной Думе.

В каждом случае ответственным комитетом областной Думы составляется отдельная таблица поправок.

Депутатам областной Думы, внесшим проект закона Воронежской области или поправки к нему, ответственный комитет областной Думы обеспечивает возможность участия в подготовке проекта закона Воронежской области к рассмотрению во втором чтении.

Составление таблиц поправок к проекту закона Воронежской области, принятому в первом чтении

1. При рассмотрении проекта закона Воронежской области во втором чтении ответственный комитет областной Думы представляет таблицу поправок, одобренных ответственным комитетом областной Думы, таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы к отклонению, таблицу поправок, по которым не было принято решений.

2. Таблица поправок должна содержать текст проекта закона Воронежской области, к которому предлагается поправка, данные об авторе, внесшем поправку, содержание поправки, новую редакцию текста проекта

закона Воронежской области с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения ответственного комитета областной Думы.

3. По поручению ответственного комитета областной Думы государственно-правовое управление аппарата областной Думы осуществляет постатейные правовую и лингвистическую экспертизы поправок к проекту закона Воронежской области в соответствии с требованиями настоящего Регламента и подготавливает заключение. Ответственный комитет областной Думы вправе пригласить на свое заседание при рассмотрении проекта закона Воронежской области работников государственно-правового управления, подготовивших данное заключение, для разъяснения его содержания.

Порядок направления таблиц поправок к проекту закона Воронежской области, принятому в первом чтении, депутатам областной Думы

Ответственный комитет областной Думы направляет в Совет Думы для последующего представления на рассмотрение областной Думы:

1) проект постановления областной Думы по проекту закона Воронежской области;

2) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы к принятию; таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы к отклонению; таблицу поправок, по которым ответственным комитетом областной Думы не было принято решений;

3) текст проекта закона Воронежской области с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений текста проекта закона Воронежской области, принятого в первом чтении).

Совет Думы принимает решение о включении проекта закона Воронежской области в повестку дня заседания областной Думы для рассмотрения во втором чтении и направляет таблицы поправок депутатам областной Думы и субъекту законодательной инициативы, внесшему проект закона Воронежской области, не позднее чем за 6 рабочих дней до рассмотрения проекта закона Воронежской области на заседании областной Думы.

Процедура принятия закона Воронежской области во втором чтении на заседании областной Думы

1. Рассмотрение проекта закона Воронежской области во втором чтении на заседании областной Думы начинается с доклада председателя ответственного комитета областной Думы.

2. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения проекта закона Воронежской области в ответственном комитете областной Думы, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель губернатора области в областной Думе, представители субъекта законодательной инициативы, внесшего проект закона Воронежской области. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения депутатов областной Думы или приглашенных на заседание

областной Думы представителей иных субъектов законодательной инициативы против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы для внесения в текст проекта закона Воронежской области, рассматриваемого во втором чтении. Если возражений не имеется, председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы для внесения в текст проекта закона Воронежской области.

Если у депутатов областной Думы или у иных субъектов законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст проекта закона Воронежской области каких-либо поправок из числа рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы к принятию, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы для внесения в текст проекта закона Воронежской области, против которых не имеется возражений субъектов законодательной инициативы, а затем отдельно каждую из поправок, по которым имеются возражения. Субъект законодательной инициативы, внесший поправку, представитель ответственного комитета областной Думы, а также депутат областной Думы или представитель иного субъекта законодательной инициативы, имеющие возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до 3 минут. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

Если при голосовании таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы к принятию, областная Дума не соглашается с предложением ответственного комитета областной Думы, председательствующий ставит на голосование отдельно каждую из поправок. Возражающий против принятия поправки субъект законодательной инициативы, внесший проект закона Воронежской области, или его представитель либо депутат областной Думы, полномочный представитель губернатора области в областной Думе, представитель ответственного комитета областной Думы могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до 3 минут. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки.

Далее областная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы к отклонению. Председательствующий выясняет, имеются ли у депутатов областной Думы или у приглашенных на заседание областной Думы представителей иных субъектов законодательной инициативы возражения против рекомендаций ответственного комитета областной Думы. Если возражений не имеется, то все поправки, рекомендованные для отклонения, а если возражения имеются - те поправки, против отклонения которых нет возражений, - ставятся на голосование.

Если областная Дума соглашается с мнением ответственного комитета областной Думы об отклонении поправок, то далее председательствующий

ставит на голосование поправки, против отклонения которых у субъектов законодательной инициативы, внесших поправки, были возражения. Субъект законодательной инициативы, внесший поправку, и представитель ответственного комитета областной Думы могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до 3 минут. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки.

Если при голосовании таблицы поправок, рекомендуемых ответственным комитетом областной Думы для отклонения, областная Дума не соглашается с предложением ответственного комитета областной Думы, председательствующий ставит на голосование отдельно каждую из поправок. Субъект законодательной инициативы, внесший поправки, и представитель ответственного комитета областной Думы могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до 3 минут. После этого на голосование ставится предложение о принятии поправки.

При рассмотрении поправок, по которым ответственным комитетом областной Думы не было принято решения, председательствующий последовательно предоставляет слово для выступления в пределах не более 3 минут субъекту законодательной инициативы, внесшему поправки, и его оппоненту, после чего поправка ставится на голосование.

Поправки рассматриваются и голосуются отдельно. В первую очередь ставятся на голосование поправки, принятие которых исключает рассмотрение других поправок.

Если по рассматриваемой поправке была открыта дискуссия, то перед голосованием по вопросу принятия поправки субъект законодательной инициативы, внесший поправку, имеет право выступить с заключительным словом, после чего поправка ставится на голосование.

По окончании голосования по поправкам председательствующий ставит на голосование предложение о принятии проекта закона Воронежской области во втором чтении. Если по итогам голосования такое предложение не набрало необходимого числа голосов, проект закона Воронежской области считается отклоненным. Это решение оформляется постановлением областной Думы без дополнительного голосования.

Постановление об отклонении проекта закона Воронежской области направляется субъекту законодательной инициативы, внесшему проект закона Воронежской области.

Решением областной Думы, принятым большинством голосов от установленного числа депутатов областной Думы, проект закона Воронежской области может быть возвращен к процедуре первого чтения.

Обязательность проведения юридической и лингвистической экспертиз после принятия проекта закона Воронежской области во втором чтении

После принятия проекта закона Воронежской области во втором чтении председательствующий без голосования принимает решение о направлении принятого проекта закона Воронежской области на окончательные

юридическую и лингвистическую экспертизы для устранения возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст проекта закона Воронежской области при рассмотрении его во втором чтении.

Срок для направления принятого областной Думой закона Воронежской области губернатору области

Закон Воронежской области, принятый областной Думой, в течение десяти календарных дней со дня голосования направляется губернатору области для обнародования.

Порядок рассмотрения закона Воронежской области, отклоненного губернатором области, в комитетах областной Думы

1. В случае, если губернатор области в течение 14 дней со дня поступления закона Воронежской области отклонит его, областная Дума вновь рассматривает данный закон Воронежской области.

По результатам рассмотрения закона Воронежской области, принятого областной Думой, губернатор области вправе предложить один из следующих вариантов решения:

1) отменить принятый областной Думой закон полностью;

2) изложить закон или его отдельные статьи в новой редакции.

Закон Воронежской области, отклоненный губернатором области, предложения губернатора области по отклоненному закону Воронежской области передаются Советом Думы на заключение в ответственный комитет областной Думы, который рассматривает в течение 10 дней мотивы решения губернатора области об отклонении закона Воронежской области, принятого областной Думой.

По итогам рассмотрения ответственный комитет областной Думы вносит в Совет Думы проект постановления областной Думы, в котором может рекомендовать областной Думе один из следующих вариантов решения:

1) отменить принятый закон Воронежской области;

2) принять закон Воронежской области или его отдельные статьи в редакции, предложенной губернатором области;

3) одобрить закон Воронежской области в ранее принятой редакции.

Совет Думы по получении заключения ответственного комитета областной Думы включает во внеочередном порядке вопрос о повторном рассмотрении отклоненного закона Воронежской области в повестку дня очередного заседания областной Думы.

О дате и времени повторного рассмотрения закона Воронежской области, отклоненного губернатором области, не позднее чем за 5 календарных дней до его рассмотрения на заседании областной Думы сообщается губернатору области.

Порядок обсуждения закона Воронежской области, отклоненного губернатором области

Повторное обсуждение отклоненного губернатором области закона Воронежской области на заседании областной Думы начинается с выступления губернатора области или его представителя. Затем заслушивается заключение ответственного комитета областной Думы.

По решению областной Думы может быть продолжено обсуждение причин отклонения данного закона Воронежской области губернатором области. При обсуждении выступают представители комитетов областной Думы, депутатских объединений, а также отдельные депутаты областной Думы. По окончании обсуждения заключительное слово предоставляется губернатору области или его представителю.

Порядок голосования по результатам рассмотрения закона Воронежской области, отклоненного губернатором области

На голосование первым ставится предложение губернатора области. Решение в данном случае принимается в том же порядке, в котором был принят данный закон Воронежской области.

Если решение, указанное в части 1 настоящей статьи, не принято, то на голосование ставится вопрос о повторном принятии закона Воронежской области в редакции, ранее принятой областной Думой. Данное решение считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от установленного числа депутатов областной Думы. В этом случае закон Воронежской области, принятый областной Думой, вступает в силу в срок, указанный областной Думой, и не может быть повторно отклонен губернатором области.

Основания создания, порядок формирования и деятельности согласительной комиссии

1. В случае, если не будет принято ни одно из указанных в статье 103 настоящего Регламента решений, может быть создана согласительная комиссия.

2. В случае принятия решения о создании согласительной комиссии закон Воронежской области передается комиссии для выработки согласованной редакции.

Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение губернатора области в отдельности. Согласительная комиссия вправе принимать решение об изменении редакции отдельных статей закона Воронежской области, в отношении которых не имелось возражений губернатора области, если такое изменение обусловлено новой редакцией статей закона Воронежской области, выработанной на основе предложений губернатора области, поддержанных согласительной комиссией.

Решение согласительной комиссии считается принятым, если по каждому предложению губернатора области стороны пришли к единому мнению. По окончании работы согласительная комиссия представляет на повторное рассмотрение областной Думы закон Воронежской области в согласованной редакции с протоколом и сравнительной таблицей. Протокол и

сравнительная таблица подписываются сопредседателями согласительной комиссии от областной Думы и губернатора области.

Закон Воронежской области в редакции, предложенной согласительной комиссией, ставится на голосование и считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов областной Думы.

Правовые формы реализации права законодательной инициативы Воронежской областной Думы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

Право законодательной инициативы Воронежской областной Думы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

а) проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов;

б) законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

в) поправок к законопроектам.

Субъекты, имеющие право инициировать вопрос о необходимости внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу проекта федерального закона

Право инициировать вопрос о необходимости внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу проектов федеральных законов принадлежит только субъектам законодательной инициативы в областной Думе, указанным в статье 76 настоящего Регламента.

Проекты федеральных законов, исходящие от юридических и физических лиц, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в областную Думу только через органы (организации) и лиц, которые обладают правом законодательной инициативы в областной Думе.

Требования, предъявляемые к проекту федерального закона, представляемого в областную Думу для последующего внесения в Государственную Думу

1. При внесении проекта федерального закона в областную Думу для последующего внесения в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к проекту федерального закона, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого проекта федерального закона, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

б) текст проекта федерального закона;

в) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта федерального закона, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации).

Непосредственно в текст проекта федерального закона могут быть включены следующие положения:

а) о сроке и порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

Основания для возвращения проекта федерального закона без рассмотрения на заседании областной Думы

Если внесенный в областную Думу проект федерального закона не соответствует требованиям статей 106, 107 настоящего Регламента, Совет Думы может принять решение о возвращении проекта федерального закона инициатору для выполнения указанных требований. После выполнения этих требований субъект права законодательной инициативы вправе вновь внести проект федерального закона в областную Думу.

Совет Думы назначает комитет областной Думы ответственным по проекту федерального закона и принимает решение о включении проекта федерального закона в повестку дня очередного заседания областной Думы.

Подготовка заключения по проекту федерального закона

1. По решению ответственного комитета проект федерального закона с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.

2. По поручению Совета Думы государственно-правовое управление аппарата областной Думы осуществляет правовую экспертизу проекта федерального закона на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного проекта федерального закона.

3. Отзывы, предложения и замечания депутатов областной Думы и других субъектов права законодательной инициативы по проекту федерального закона рассматриваются на заседании ответственного комитета.

Порядок обсуждения проекта федерального закона в комитетах областной Думы

Обсуждение проекта федерального закона в комитетах областной Думы проходит открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего проект федерального закона, и может освещаться в средствах массовой информации.

Депутаты областной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, полномочный представитель губернатора области в областной Думе, представители государственных органов, других организаций, в которые проект федерального закона направлялся для дачи отзывов, предложений и замечаний, вправе присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета при обсуждении проекта федерального закона.

Порядок рассмотрения проекта федерального закона на заседании областной Думы

Проект федерального закона, подготовленный к рассмотрению областной Думой, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Думы для внесения на рассмотрение областной Думы.

Дополнительно к материалам, внесенным субъектом права законодательной инициативы и предусмотренным статьей 107 настоящего Регламента, ответственный комитет представляет:

а) проект постановления областной Думы о направлении проекта федерального закона в Государственную Думу;

б) заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости направления данного проекта федерального закона;

в) заключение государственно-правового управления аппарата областной Думы.

Областная Дума рассматривает проект федерального закона на своем заседании в одном чтении и принимает постановление.

Проект федерального закона, по которому необходимо заключение Правительства Российской Федерации в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации, направляется в Правительство Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Проект федерального закона, рассмотренный и одобренный областной Думой, направляется в Государственную Думу не позднее чем на 5-й день после его одобрения. Проект федерального закона, по которому необходимо заключение Правительства Российской Федерации, направляется в Государственную Думу после получения заключения Правительства Российской Федерации.

В случае, если областная Дума отклоняет представленный проект федерального закона, то она извещает об этом субъект законодательной инициативы не позднее чем на 7-й день после его рассмотрения.

Определение официального представителя по проекту федерального закона, вносимого в Государственную Думу

Кандидатура официального представителя областной Думы по проекту федерального закона, вносимого в Государственную Думу, должна быть предложена ответственным комитетом из состава членов ответственного комитета.

Постановление о направлении проекта федерального закона в Государственную Думу должно содержать сведения о представителе областной Думы по данному проекту федерального закона.

Порядок регистрации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации согласовываются с областной Думой в порядке, установленном федеральным законодательством.

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поступившие в областную Думу, регистрируются в соответствующем подразделении аппарата областной Думы с соблюдением требований, установленных статьей 79 настоящего Регламента. Зарегистрированные проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации направляются председателю областной Думы.

Председатель областной Думы направляет зарегистрированный проект федерального закона в соответствующий комитет областной Думы, который назначается ответственным по проекту федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Подготовка отзыва по проекту федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Комитет, назначенный ответственным по проекту федерального закона, организует работу по обсуждению проекта федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По результатам обсуждения проекта федерального закона ответственным комитетом готовится отзыв на проект федерального закона.

Отзыв областной Думы на проект федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации оформляется постановлением.

Порядок рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

Порядок назначения ответственного комитета Воронежской областной Думы

Поступивший для рассмотрения из Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Совет Федерации) в областную Думу закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации председатель областной Думы немедленно направляет депутатам областной Думы, в комитеты областной Думы, депутатские объединения областной Думы для подготовки замечаний и предложений.

Председатель областной Думы назначает комитет областной Думы (далее - ответственный комитет) ответственным за подготовку закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации к рассмотрению на заседании областной Думы.

Замечания и предложения по закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляются в ответственный комитет не позднее 14 дней со дня поступления указанного закона Российской Федерации в областную Думу из Совета Федерации.

Срок рассмотрения областной Думой закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

Областная Дума рассматривает закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не позднее 30 дней со дня поступления указанного закона Российской Федерации в областную Думу из Совета Федерации.

Председатель областной Думы организует проведение очередного (внеочередного) заседания областной Думы с учетом выполнения сроков, указанных в части 1 настоящей статьи.

Порядок рассмотрения ответственным комитетом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

Порядок рассмотрения ответственным комитетом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации определяется указанным комитетом самостоятельно.

Ответственный комитет на основе обобщения поступивших предложений по закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации готовит заключение по нему и может рекомендовать областной Думе принять одно из следующих решений:

1) одобрить закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;

2) не одобрять закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Порядок рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации на заседании областной Думы

Рассмотрение закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации на заседании областной Думы начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета и обобщенной позиции,

выраженной в замечаниях и предложениях, указанных в части 3 статьи 109.7 настоящего Регламента.

По результатам обсуждения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации председательствующий на заседании областной Думы ставит на голосование вопрос о его одобрении.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается одобренным областной Думой, если за его одобрение проголосовало более половины от установленного числа депутатов областной Думы.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации считается не одобренным областной Думой, если за его одобрение не проголосовало необходимое число депутатов областной Думы, установленное частью 3 настоящей статьи.

Решение об одобрении или неодобрении закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации оформляется постановлением областной Думы.

В случае если из Совета Федерации в областную Думу поступило два и более законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, постановление областной Думы о рассмотрении закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации принимается по каждому указанному закону Российской Федерации отдельно.

Постановление (постановления) об одобрении (неодобрении) закона (законов) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации председатель областной Думы немедленно направляет в Совет Федерации.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите и охарактеризуйте полномочия палат Федерального Собрания РФ.
2. Определите виды актов палат Федерального Собрания РФ
3. Каков порядок принятия Федеральным Собранием законодательных актов.
4. Проанализируйте порядок принятия Федеральным Собранием подзаконных и иных актов РФ.

ТЕМА 12. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Полномочия и акты органов исполнительной власти РФ. Порядок принятия и исполнения актов Правительством РФ. Порядок принятия нормативных актов федеральными органами исполнительной власти. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов. Порядок принятия и исполнения актов органами исполнительной власти субъектов РФ.

Административный регламент: понятие и виды. Административный регламент исполнения государственных функций. Административный регламент предоставления государственных услуг.

Полномочия и акты органов исполнительной власти РФ

Предназначение исполнительной власти – управление делами государства, опираясь на действующие законы и иные нормативные акты. В это связи данной ветви предоставлены весьма широкие полномочия по воздействию на общественные отношения в различных их сферах.

Согласно ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ. Среди **основных полномочий** Правительства основной закон России (статья 114) указывает:

– разработку и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление Государственной Думе отсчета о его исполнении;

– обеспечение проведения в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

– осуществление управления федеральной собственностью;

– осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

– осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьба с преступностью.

Более детально полномочия в различных сферах общественного производства Правительства РФ закреплены в федеральном конституционном законе **«О Правительстве Российской Федерации».**

Для успешной реализации полномочий Правительства в РФ созданы федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, которыми оно руководит и их контролирует. Исключение составляют министерства и иные федеральные органы исполнительной власти , ведающие вопросами обороны, безопасности, внутренних дел , иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, и ряд других федеральных органов исполнитель-ной власти, **которые напрямую подчинены Президенту России.**

Специального федерального закона, в котором находился бы исчерпывающий перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти в российском законодательстве не существует. Подобное содержится в положениях о федеральных министерствах и о других ведомствах, утверждаемые либо Президентом, если они подчиняется непосредственно главе государства, либо Правительством РФ, если они подчинены высшему органу исполнительной власти РФ.

Правительство РФ также устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих

аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Кроме того, Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей , руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ устанавливает порядок создания и де-тельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на со-держание их аппаратов.

Полномочия Правительства РФ реализуются посредством его актов – **постановлений и распоряжений**. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Правоприменительные (индивидуальные или ненормативные правовые) акты по оперативным и текущим вопросам издаются в форме распоряжений. В практике деятельности федеральных органов исполнитель-ной власти помимо указанных используется такая разновидность акта как поручение. Как следует из Регламента Правительства РФ, оно может содержаться в актах Правительства, протоколах заседаний Правительства, координационных и совещательных органов Правительства, возглавляемых Председателем Правительства, протоколах, проводимых Председателем Правительства или заместителями Председателя Правительства совещаний и в резолюциях по рассмотренным ими документам. Поручение может исходить от Председателя Правительства РФ и его заместителей.

Правовая природа данных поручений не ясна. Ни в Конституции РФ, ни в каком-либо федеральном законе они не упомянуты, хотя, как следует из Регламента Правительства РФ20 и практики государственного управления, обладает признаками правового акта: властное волеизъявление государственного органа (должностного лица), правовые последствия акта, надлежащие оформление (наличие необходимых реквизитов).

По всей видимости, так же как в случае с поручениями Президента РФ, здесь имеет место индивидуальный (ненормативный) правовой акт Правительства РФ.

Помимо указанного, Правительство РФ принимает также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Что же касается **федеральных органов исполнительной власти**, то в их распоряжении имеется довольно широкий спектр разновидностей правовых актов, среди которых можно увидеть следующие.

1. **Постановление** – документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Данный вид правовых актов носит как нормативный, так правоприменительный характер.

2. **Приказ** – распорядительный документ органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями ведомств по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей. Также, как и в предыдущем случае, может быть как нормативным, так и ненормативным.

3. **Распоряжение** – распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель. Чаще всего распоряжение представляет собой индивидуальный правовой акт.

4. **Правила** – документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности.

5. **Инструкция** – документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и т. д.

6. **Положение** – документ, в котором устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.

Последние три вида документов являются нормативными актами.

Помимо правовых актов немаловажную роль в ходе государственного управления играет протокол. Посредством него фиксируется имеющее юридическое значение факты в процессе деятельности государственных органов. К примеру, заседания руководящего состава органа или факт правонарушения.

Следует заметить, что согласно Постановлению Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»23 структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в **субъекте РФ устанавливается система органов исполни-тельной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта.** Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. К основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ относятся:

– разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, без-опасности дорожного движения и экологии.

– осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

– осуществление в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и за-конных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращение ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранение и развитию этно-культурного многообразия народов РФ, проживающих на территории субъекта РФ, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

– разработка для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;

– обеспечение исполнение бюджета субъекта РФ и подготовка отчета об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

– формирование иных органов исполнительной власти субъекта РФ;

– управление и распоряжение собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ также вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным

нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд.

Данный орган может осуществлять иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции РФ.

Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта), акты высшего исполни-тельного органа государственной власти субъекта РФ имеет **под-законный характер** и не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения России и её субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта России.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) полномочен издавать **указы (постановления) и распоряжения**. В субъектах РФ, как правило, приняты специальные законы, которые посвящены процедуре подготовки, издания, вступления в законную силу и порядку опубликования нормативных правовых актов. В таких региональных законах устанавливаются понятие нормативных правовых актов субъекта РФ, их виды, порядок (процедура) подготовки и принятия, правовой режим их действия, опубликования и вступления в юридическую силу.

В качестве примера можно рассмотреть правовые акты принимаемые (издаваемые) Правительством Воронежской области.

Правительство Воронежской области в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения.

Иные исполнительные органы государственной власти Воронежской области издают приказы.

Постановления и распоряжения правительства Воронежской области, приказы исполнительных органов государственной власти Воронежской области должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу Воронежской области, законам Воронежской области, указам губернатора Воронежской области.

Постановления правительства Воронежской области, приказы исполнительных органов государственной власти Воронежской области, принятые в пределах их полномочий и направленные на установление, изменение или отмену общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение в отношении неопределенного круга лиц, являются нормативными правовыми актами и обязательны для исполнения на территории Воронежской области.

Губернатор Воронежской области приостанавливает действие либо отменяет нормативные правовые акты исполнительных органов

государственной власти Воронежской области, если они противоречат действующему законодательству, изданы с нарушением регламента взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области либо с превышением полномочий исполнительного органа государственной власти.

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Президент РФ может приостановить действие актов правительства (органов исполни-тельной власти субъекта РФ) и актов глав исполнительной власти субъектов РФ (высшего должностного лица субъекта РФ), если будет обнаружено их противоречие Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или выявлены нарушения прав и свобод человека и гражданина, причем сделать это он может до решения этого во-проса соответствующим судом. В этом случае вмешательство Президента РФ приобретает важное значение, поскольку главы исполнительной власти субъектов РФ, зачастую неверно истолковывая интересы своего региона, принимают постановления, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов как граждан, так и юридических лиц.

В период действия указа Президента РФ о приостановлении данных актов высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам РФ.

Правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть оспорены в суде.

Достоверную информацию о принятых в субъектах РФ нормативных правовых актах необходимо направлять для сведения и для контроля в Министерство юстиции РФ. Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»26 был определен порядок ведения федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ – федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, высшие должностные лица которых должны обеспечивать **направление** в Министерство юстиции РФ через его территориальные органы копий нормативных правовых актов

субъектов РФ в **семидневный срок** после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются указанные акты.

В федеральный регистр должны включаться конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. В случае установления при проведении **юридической экспертизы** указанных актов Министерством юстиции РФ их несоответствия Конституции РФ или федеральному закону экспертные заключения Министерства юстиции РФ включаются в федеральный регистр в качестве дополнительных сведений.

В федеральный регистр включаются: номера государственной регистрации нормативных правовых актов субъектов РФ; реквизиты нормативных правовых актов субъектов РФ (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок); источники официального опубликования нормативных правовых актов субъектов РФ; тексты нормативных правовых актов субъектов РФ; дополнительные сведения, перечень которых определяется Министерством юстиции РФ27.

Порядок принятия и исполнения актов Правительством РФ

Технология принятия и исполнения актов Правительством РФ регулируется следующим нормативными правовыми актами.

- Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
- Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнитель-ной власти».
- Указ Президента РФ от 2 мая 1996 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации».
- Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации».
- Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

- Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
- Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».
- Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 120 «О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания» и другие.

Согласно указанным нормативным правовым актам порядок принятия и исполнения актов Правительством РФ выглядит следующим образом.

1. **Подготовка и внесение на рассмотрение Правительства РФ проектов актов и других документов.**

В содержание данного этапа входит указанная ниже последовательность действий.

а) **Подготовка проектов** актов и других документов министерствами и ведомствами, руководство которыми осуществляет Президент или Правительство РФ.

Вместе с проектами актов Правительства РФ разрабатывается пояснительная записка, содержащая прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений, а также сведения о государственной программе РФ, для реализации которой принимаются эти решения либо к сфере реализации которой они относятся, или сведения об отсутствии влияния предлагаемых решений на достижение целей государственных программ РФ.

В случае если подготавливаемый акт влечет за собой необходимость внесения изменений в другие акты, эти изменения включаются в проект подготавливаемого акта или представляются одновременно с ним в виде проекта отдельного акта. Если проекты актов содержат поручения, в них должен быть указан срок их исполнения.

б) **Согласование проектов** актов и других документов. Проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат обязательному **согласованию с руководителями** (их заместителями) **федеральных органов исполнительной власти**, руководство деятельностью которых осуществляет

Президент Российской Федерации или Правительство (не более чем с руководителями 3 органов), к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в указанных проектах.

При необходимости по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, вносящего проект, а также Председателя Правительства или заместителей Председателя Правительства проекты актов Правительства до их внесения в Правительство могут направляться в иные

заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации, с руководителями (их заместителями) которых не требуется обязательное согласование проекта.

При наличии разногласий по проекту акта Правительства, в том числе выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, вносящий проект, должен обеспечить обсуждение его с руководителями согласующих органов или по указанию руководителей их заместителями с целью **поиска взаимоприемлемого решения.** Проект акта Правительства может быть внесен в Правительство с разногласиями только вместе с **протоколом согласительного совещания и подлинниками замечаний,** подписанными соответствующими руководителями или по указанию руководителей их заместителями, имеющими разногласия.

Проекты актов, оказывающих влияние на доходы или рас-ходы соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, направляются на заключение в Министерство финансов РФ с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии), замечаний, а также финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта, по форме, устанавливаемой Министерством финансов РФ по согласованию с Министерством экономического развития РФ. В заключении Министерство финансов Российской Федерации дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

в) **проведение педагогической экспертизы.**

В соответствии со статьей 94 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» если проекты нормативных правовых актов Правительства РФ касаются вопросов обучения и воспитания, то в целях выявления и предотвращения установления ими положений, способствующих негативному воздействию на качество обучения по образовательным программам определенного уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися проводится педагогическая экспертиза. Под негативным воздействием на качество обучения понимается: введение не соответствующих возрастным, психофизическим особенностям и потребностям обучающихся форм, средств и методов обучения и воспитания; установление педагогически необоснованных требований, влияющих на объем и содержание образования, а также на планируемые результаты при организации и осуществлении образовательной деятельности.

Порядок проведения педагогической экспертизы регулируется специальным Постановлением Правительства РФ от 17 февраля 201 4 г. № 120 «О порядке проведения педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания».

г) **Размещение проектов нормативных актов в сети Интернет** в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения.

Информация о проектах актов Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Постановлением Правительства РФ31, подлежит размещению на официальном сайте regulation.gov.ru.

На указанном сайте разработчиком размещается уведомления подготовке проекта нормативного правового акта, проект нормативного правового акта, информация о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта, информация о результатах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта, а также информации о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта.

По общему правилу срок общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта определяется разработчиком и не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения на официальном сайте. Однако указанным выше Постановлением Правительства РФ описаны случаи изъятия из этого правила, в том числе те, по которым не провидятся общественные обсуждения.

Помимо размещения на официальном сайте regulation. gov.ru уведомления, информация о его размещении направляется разработчиком в Общественную палату РФ; Экспертный совет при Правительстве РФ; общественный совет при разработчике (в случае его наличия); органы и организации, целью деятельности которых является защита и представление интересов потенциальных участников общественных отношений, на которые направлено правовое регулирование проекта нормативного правового акта; иные организации, которые целесообразно, по мнению разработчика, привлечь к общественному обсуждению проекта нормативного правового акта.

Разработчик рассматривает предложения (поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме) и не позднее 60 календарных дней со дня окончания срока общественного обсуждения уведомления размещает на официальном сайте сводку поступивших предложений с указанием позиции разработчика. В результате данных обсуждений уведомления разработчиком может быть принято решении об отказе от разработки проекта нормативного правого акте. Данное решение также размещается на официальном сайте.

Разработчик размещает на официальном сайте проект нормативного правового акта с пояснительной запиской, содержа-щей необходимые обоснования реализации предлагаемых решений, сводку предложений , поступивших в рамках общественного обсуждения уведомления (в случае проведения такого обсуждения), с указанием позиции разработчика. Одновременно информация о размещении проекта нормативного правового акта на официальном сайте с указанием сведений о месте размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте (полный электронный адрес), сроке приема предложений и наиболее удобных способах их

представления направляется в Экспертный совет при Правительстве РФ, а также в органы и организации, указанные выше.

Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, и не позднее дня направления проекта нормативного правового акта на согласование с федеральными органами исполнительной власти разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, с указанием позиции разработчика.

Доработанный с учетом предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, проект нормативного правового акта с указанными выше материалами и копиями наиболее значимых, по мнению разработчика, предложений направляется при необходимости разработчиком в установленном порядке на согласование. В случае если проект нормативного правового акта был возвращен Правительством РФ на доработку, разработчиком может быть принято решение о проведении его повторного общественного обсуждения.

Повторное обсуждение проекта федерального закона не проводится.

Проведение правовой и антикоррупционной экспертизы.

Проекты нормативных актов с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии), протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу для оценки проекта акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы , отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений и соблюдения правил юридической техники, а также наличия либо отсутствия в нем коррупциогенных факторов направляется в Министерство юстиции РФ, которое дает соответствующее заключение.

Проекты актов Правительства, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства), подготовленные в Аппарате Правительства, направляются в Министерство юстиции Российской Федерации на правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу Руководителем Аппарата Правительства или его заместителями.

Для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер, при Правительстве РФ могут образовываться совещательные органы (советы).

е) **Представление в Правительство РФ проектов актов и других документов.**

Подготовка к рассмотрению внесенных проектов постановлений и распоряжений Правительства и иных актов, по которым требуется решение Правительства, **осуществляется Аппаратом Правительства** в 15-дневный срок, за исключением проектов актов Правительства об утверждении

государственных программ РФ, подготовка которых к рассмотрению осуществляется Аппаратом Правительства в 30-дневный срок. Продление указанного срока допускается только по решению Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства – Руководителя Аппарата Правительства. В ходе подготовки к рассмотрению внесенных проектов постановлений и распоряжений Аппарат Правительства готовит **экспертное заключение** на проект акта, которое должно содержать оценку **соблюдения требований** Регламента, **соответствия** проекта актам более высокой юридической силы и ранее принятым решениям Правительства, **влияния** предлагаемого решения на реализацию государственных программ Российской Федерации, **полноты** представленных расчетов, обоснований и прогноза социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемого решения.

Проекты актов, внесенные в Правительство с отступлением от установленных его Регламентом правил, подлежат возврату.

Проекты актов с соответствующими экспертными заключениями рассматриваются заместителями Председателя Правительства и представляются Заместителем Председателя Правительства – Руководителем Аппарата Правительства Председателю Правительства на подпись или для внесения на заседание Правительства.

По результатам рассмотрения проектов актов Председателем Правительства или его заместителями проекты могут быть возвращены внесшим их руководителям федеральных органов исполнительной власти для доработки или в связи с нецелесообразностью их принятия.

Проекты актов, внесенные с разногласиями, докладываются Председателю Правительства, заместителям Председателя Правительства с предложениями о порядке дальнейшей работы с ними.

Неурегулированные разногласия по проекту акта рассматриваются Председателем Правительства, заместителями Председателя Правительства с участием федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, имеющих разногласия. В отношении указанных разногласий принимаются соответствующие решения. Рассмотрение разногласий может проводиться на заседании соответствующего правительственного координационного или совещательного органа, а также по указанию Председателя Правительства или его заместителей в Аппарате Правительства. О результатах рассмотрения разногласий в Аппарате Правительства докладывается Председателю Правительства или его заместителям для принятия соответствующих решений.

По решению Председателя Правительства неурегулированные разногласия могут быть рассмотрены на заседании Правительства.

Рассмотрение проектов **актов и других документов на заседании Правительства РФ.**

На основе предложений в течение первой половины месяца, предшествующего очередному периоду планирования, Руководитель

Аппарата Правительства формирует проект плана заседаний Правительства на очередной период.

Проект плана заседаний представляется Председателю Правительства. По решению Председателя Правительства проект плана может быть внесен для обсуждения на заседание Правительства.

План заседаний утверждается Председателем Правительства. Решение об изменении утвержденного плана в части содержания вопроса и срока его рассмотрения принимается Председателем Правительства по мотивированному предложению ответственного за подготовку вопроса руководителя федерального органа исполнительной власти.

Рассмотрение на заседаниях дополнительных (внеплановых) вопросов осуществляется по решению Председателя Правительства.

Проект повестки заседания Правительства формируется Руководителем Аппарата Правительства и с соответствующими материалами представляется Председателю Правительства.

Все лица, участвующие в заседаниях Правительства, регистрируются Аппаратом Правительства.

Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства. На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании. В случае необходимости доработки проектов постановлений и распоряжений Правительства, иных рассмотренных на заседании актов, по которым высказаны предложения и замечания, Правительство дает поручения федеральным министерствам, иным федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство. Если срок доработки специально не оговаривается, то она осуществляется в срок до 10 дней.

Оформление решений, принятых на заседаниях Правительства. Решения, принятые на заседании Правительства, оформляются протоколом. Данный документ готовится Аппаратом Правительства в течение 24 часов после окончания заседания и подписывается председательствовавшим на заседании. Руководитель Аппарата Правительства проставляет дату в подписанных Председателем Правительства актах Правительства, подтверждает их подлинность своей визой и организует их выпуск. При выявлении обстоятельств, препятствующих выпуску акта, Руководитель Аппарата Правительства докладывает о них Председателю Правительства и действует в соответствии с решением последнего.

Опубликование решений, содержащихся в актах Правительства РФ. Акты Правительства РФ в течение 10 дней после дня их под-писания

подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства РФ и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov. ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны РФ.

Официальным опубликованием актов Правительства РФ считается первая публикация их полных текстов в указных изданиях.

Официальными являются также тексты актов Правительства РФ, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации “Система”» Федеральной службы охраны РФ, а также органами государственной охраны.

Акты Правительства РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства РФ осуществляет Аппарат Правительства РФ.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ **по истечении семи дней** после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Однако в актах Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу33.

Помимо указанного разработчик правового акта Правительства РФ в течение 3 рабочих дней после официального опубликования нормативного правового акта размещает его на официальном сайте regulation.gov.ru.

Исполнение решений, принятых на заседаниях Правительства.

Доведение поручений до исполнителей и контроль их исполнения обеспечиваются Аппаратом Правительства, как правило, в 2-дневный срок, а срочных и оперативных поручений – незамедлительно, но не позднее чем в течение 12 часов с момента их подписания. Поручения, содержащиеся в актах Правительства, доводятся до исполнителей путем направления им копии акта.

Поручения, содержащиеся в протоколах заседаний Правительства, доводятся до исполнителей путем направления им выписки из протокола заседания. Поручения, содержащиеся в протоколах, проводимых Председателем Правительства или заместителями Председателя Правительства совещаний и в резолюциях по рассмотренным ими документам, доводятся до исполнителей путем направления им протокола совещания, или выписки из него, или оформленной в установленном порядке

резолюции. При поручении, как правило, устанавливается срок (календарная дата) его исполнения, а если срок исполнения поручения превышает 1 месяц, – то и сроки представления докладов о ходе его исполнения. Если в качестве срока исполнения установлен период времени, началом его считается дата подписания поручения. В случае если в тексте поручения вместо даты исполнения или периода времени имеется указание «срочно», поручение подлежит исполнению в 3-дневный срок. Указание «оперативно» предусматривает 10-дневный срок исполнения поручения. В других случаях, если срок исполнения не указан, поручение подлежит исполнению в срок до 1 месяца (до соответствующего числа следующего месяца, а если в следующем месяце такого числа нет, то до последнего дня месяца), считая от даты подписания поручения. Если последний день срока исполнения поручения приходится на нерабочий день, оно подлежит исполнению в предшествующий ему рабочий день.

Срок исполнения поручений, содержащихся в актах Правительства, протоколах заседаний Правительства, координационных и совещательных органов Правительства, возглавляемых Председателем Правительства, поручений Председателя Правительства, содержащихся в протоколах проведенных им совещаний и в резолюциях, поручений Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и Заместителя Председателя Правительства – Руководителя Аппарата Правительства, данных во исполнение поручений Правительству, содержащихся в указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, а также во исполнение поручений и указаний Президента Российской Федерации Правительству, не продлевается.

При наличии обстоятельств, препятствующих исполнению в установленный срок поручений, головной исполнитель не позднее чем за 5 дней до истечения половины срока представляет в Правительство обоснованные предложения по корректировке срока исполнения. Если срок исполнения поручения превышает 2 месяца, предложения по его корректировке представляются в Правительство не позднее 30 дней со дня подписания поручения. Решение о корректировке срока исполнения поручения до-водится в установленном порядке до головного исполнителя в течение 3 дней со дня принятия этого решения. Срок исполнения срочных поручений не продлевается и не корректируется. Предложения о корректировке сроков исполнения оперативных поручений могут направляться в Правительство в течение 1 рабочего дня со дня подписания поручения. В случае если поручение не выполнено в установленный срок, оно признается неисполненным и остается на контроле. Обязанность по его исполнению сохраняется за исполнителем (головным исполнителем) поручения.

Исполнитель (головной исполнитель) поручения в течение 3 дней после истечения срока, данного на исполнение поручения, представляет в Правительство объяснение о состоянии исполнения поручения, причинах его

неисполнения в установленный срок с указанием должностных лиц, на которых возложено исполнение поручения, и о мерах ответственности, принятых в отношении работников, виновных в неисполнении поручения. Руководитель Аппарата Правительства периодически ин-формирует Председателя Правительства о состоянии исполнительской дисциплины в федеральных органах исполнительной власти, в том числе о несвоевременном исполнении поручений головными исполнителями и соисполнителями.

Контроль исполнения решений, принятых на заседаниях Правительства. Контроль исполнения поручений, содержащихся в актах Президента РФ и Правительства, протоколах заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, резолюциях Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства, организуется Аппаратом Правительства. Последний прекращает контроль исполнения поручений на основании решений, принимаемых Председателем Правительства, его заместителями или Руководителем Аппарата Правительства, о чем информирует исполнителей.

Некоторыми особенностями обладает **законотворческая деятельность** Правительства РФ. Необходимо напомнить, что высший орган исполнительной власти РФ один из немногих субъектов, на федеральном уровне обладающий правом законодательной инициативы.

Представление в Правительство проекта федерального закона. Вместе с проектом федерального закона представляются следующие материалы:

- проект распоряжения Правительства о внесении проекта федерального закона в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении проекта федерального закона палатами Федерального Собрания;
- пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и основной идеи законопроекта; финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом федерального закона, содержащее в том числе сведения о государственной программе РФ, для реализации которой разработан проект федерального закона либо к сфере реализации которой он относится, а также прогноз последствий реализации положений проекта федерального закона, направленных на достижение целей указанной государственной программы РФ, или сведения об отсутствии влияния положений проекта федерального закона на достижение целей государственных программ РФ;
- перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с данным проектом федерального закона;
- перечень нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с данным проектом федерального закона;

- заключения по антикоррупционным экспертизам, Министерства финансов (если предполагается, что акт будет оказывать влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы), Министерства экономического развития (если предполагается, что акт будет регулировать отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством , а также оказывать влияние на макроэкономические показатели развития страны) и иных федеральных органов исполнительной власти;
- заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Рассмотрение законопроекта на заседании Правительства.

Решение о внесении Правительством законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседании Правительства. Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением всех необходимых документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Помимо указанного, Регламентом Правительством также установлен порядок подготовки заключений, поправок и официальных отзывов, порядок подготовки проектов нормативных правовых актов Правительства, необходимых для реализации федеральных законов, особенности подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете (о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете), порядок рассмотрения Правительством парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы и порядок работы с обращениями граждан.

Порядок принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти

Необходимо отметить, что детально урегулирован лишь порядок принятия нормативных правовых актов. Процесс принятия индивидуальных правовых актов, как правило, освещен в ведомственных документах, но ряд вопросов получили отражение в федеральных законах. В частности, применение мер административного принуждения (ФЗ «Кодекс об административных правонарушениях») или принятие решения в связи с обращением гражданина (ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ») и т. д.

Итак, порядок принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти выглядит следующим образом:

Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Процесс подготовки весьма трудоемок и занимает продолжи-тельное время (более 30 дней). Его можно разбить на несколько этапов.

Формирование текста проекта нормативного правового акта.

Формулирование содержательной части нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных под-разделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом

определяются круг **должностных лиц, ответственных** за подготовку указанного проекта, **срок** его подготовки, а при необходимости – **организации, привлекаемые к этой работе**.

В подготовке проекта нормативного правового акта участвует **юридическая служба** федерального органа исполнительной власти.

Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться **рабочие группы**. В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство РФ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

При подготовке нормативного правового акта проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная экспертиза в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, и согласно методике, утверждаемой Правительством Российской Федерации. По просьбе федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с заключенными с ними договорами Министерство юстиции Российской Федерации может осуществлять **правовую экспертизу** проектов подготовленных ими нормативных правовых актов.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем **юридической службы федерального органа** исполнительной власти.

Независимая антикоррупционная экспертиза и общественное обсуждение. В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральный орган исполнительной власти – разработчик проекта в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления на рассмотрение в юридическую службу этого федерального органа исполнительной власти, размещает проект нормативного правового акта на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Данная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции РФ в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Официальный сайт regulation.gov.ru используется также для проведения общественного обсуждения, которое было описано в предыдущем параграфе. Повторять его не имеет смыла.

Согласование и оценка регулирующего воздействия нормативного правового акта.

Перечень организаций, с которыми может потребоваться **согласование** нормативного правового акта в ходе его подготовки к принятию:

– соисполнители – федеральные органы исполнительной власти;

– Министерство финансов РФ (если актом регулируются отношения в области страхового дела);

– Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (если акт устанавливает требования пожарной безопасности).

Помимо согласования от некоторых государственных органов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» необходима **оценка регулирующего воздействия** акта. К таковым органам следует отнести:

– Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (если актом предусматривается мероприятия по использованию информационно-коммуникационных технологий, созданию, развитию, модернизации, эксплуатации информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры);

– Министерство финансов РФ (если акт оказывает влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. В данном случае вместе с актом направляется также финансово-экономическое обоснование). Если акт регулирует отношения в области организации в осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в РФ, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в РФ, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства, то он подлежит **оценке регулирующего воздействия по особой процедуре,**

регламентируемой Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической ко-миссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Также в случаях, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных доку-ментов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнитель-ной власти», проект нормативного правового акта подлежит обязательному предварительному **обсуждению на заседаниях общественных советов** при федеральных органах исполни-тельной власти (при наличии указанных советов).

Согласование проекта нормативного правового акта или подготовка заключений, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с установленной сферой его деятельности в 30-дневный срок с даты поступления проекта такого акта или заключения.

Проведение согласительных процедур.

При наличии разногласий по проекту нормативного правового акта, в том числе выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, осуществляющий разработку проекта нормативного правового акта, обеспечивает **обсуждение указанного проекта и выявленных разногласий** с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с целью поиска взаимоприемлемого решения.

Проект нормативного правового акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, может быть подписан (утвержден) руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и направлен на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ. Однако, в этом случае уведомляется орган давший заключение, а руководитель этого органа **вправе направить** Заместителю Председателя Правительства РФ (в Правительственную комиссию по проведению административной реформы или в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – по подведомственности) материалы разногласий, проект нормативного правового акта или проект нормативного документа федерального органа исполнительной власти, по ко-торому имеются неурегулированные разногласия, и протоколы согласительных совещаний **для рассмотрения** с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти , имеющих разногласия, и **принятия в отношении указанных разногласий соответствующего решения**.

Заместитель Председателя Правительства РФ может дать поручение Министерству юстиции РФ о приостановке регистрации акта до принятия соответствующего решения.

Рассмотрение разногласий может проводиться на заседании соответствующего правительственного координационного или совещательного органа.

Если в соответствии с решением Заместителя Председателя Правительства РФ (Правительственной комиссии по проведению административной реформы и (или) Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности) проект нормативного правового акта требует доработки, такой проект **подлежит доработке и согласованию** с федеральными органами исполнительной власти.

Утверждение нормативного правового акта. Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

Информация о направлении подписанного нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти на регистрацию в Министерство юстиции РФ размещается на официальном сайте regulation.gov.ru.

Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции Российской Федерации на бумажном носителе или в форме электронных документов.

К нормативному правовому акту **прилагается справка**, содержащая:

основания издания нормативного правового акта;

- сведения о всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;
- сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами;
- сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

- сведения о направлении проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия с приложением копии заключения либо об отсутствии оснований для направления проекта акта на заключение об оценке регулирующего воздействия; сведения о раскрытии федеральным органом исполнитель-ной власти информации о разработке нормативного правового акта в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851; сведения о предварительном обсуждении на заседаниях общественного совета при федеральном органе исполнительной власти с приложением копии заключения соответствующего общественного совета или об отсутствии основания для проведения такого обсуждения;
- сведения о результатах проведения педагогической экспертизы нормативного правового акта (в случае ее проведения).

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в **срок до 15 рабочих дней с даты получения акта.** В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях – до 30 рабочих дней.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

а) **правовую экспертизу** соответствия этого акта законодательству Российской Федерации. В регистрации нормативного правового акта может быть от-казано, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству РФ. В этом случае нормативные правовые акты возвращаются Министерством юстиции РФ издавшему их органу с указанием причин отказа. В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнитель-ной власти или лицо, исполняющее его обязанности, **издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта,** в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции РФ.

б) **антикоррупционную экспертизу этого акта**. В случае если федеральный орган исполнительной власти, в регистрации нормативного правового акта которого было отказано в связи с выявлением в нем коррупциогенных факторов, не согласен с заключением Министерства юстиции РФ, этот федеральный орган исполнительной власти проводит с Министерством юстиции РФ совещание в течение 10 дней со дня получения

отказа. По результатам совещания в случае не урегулирования разногласий по оценке указанных в заключении

Министерства юстиции РФ коррупциогенных факторов федеральный орган исполнительной власти, издавший нормативный правовой акт, оформляет протокол, который подписывается Министром юстиции РФ и руководителем этого федерального органа исполнительной власти либо по указанию руководителей федеральных органов исполнительной власти их заместителями.

в) **принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта.**

г) **присвоение регистрационного номера**. В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции РФ в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

д) **занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти**37.

Публикация нормативного правового акта. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие право-вой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации **направляются Министерством юстиции** РФ в «Российскую газету», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

Акт, признанный Министерством юстиции РФ, не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполни-тельной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт **Исполнение нормативных правовых актов.**

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

Обеспечение исполнения акта осуществляется федеральным органом, издавшим этот акт либо иными организациями в соответствии с российском законодательством.

Контроль исполнения нормативного правового акта.

Данный этап может реализоваться как федеральным органом, издавшим нормативный правовой акт, так и другими государственными органами, и органами местного самоуправления.

Суды и органы прокуратуры осуществляют общий надзор за соблюдением правовых норм, содержащихся в том числе и в подзаконных актах. В сфере своей компетенции надзор осуществляют федеральные службы. Причем федеральные министерства не могут производить проверки организаций, не входящих в его структуру. Это прерогатива упомянутых выше служб. Государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления также осуществляют надзор за исполнением федеральных нормативных правовых актов в пределах своей компетенции в соответствии с российским законодательством.

Административный регламент, согласно Постановлению Правительства РФ69, представляет собой подзаконный **нормативный правовой акт** федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполни-тельной власти. **Административные регламенты** устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий взаимодействия этих органов, **раскрывают** возможные формы внутренних взаимодействий различных органов власти между собой на всех этапах прохождения документов в процессе принятия решений. Введение административных регламентов даёт возможность как физическим, так и юридическим лицам возможность осуществления **контроля** за процедурами рассмотрения их документов и обращений. В соответствии с российским законодательством можно вы-делить следующие **разновидности** административных регламентов:

Административный регламент осуществления государственного контроля (надзора);

Административный регламент предоставления государственных услуг;

Должностной регламент. В последнем отражается содержание профессиональной деятельности государственного гражданского служащего (статья 47 ФЗ «О государственной гражданской службе»), а именно:

- квалификационные требования к его уровню и характеру знаний и навыков;
- его должностные обязанности, права и ответственность; перечень вопросов, по которым гражданский служащий
- вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Требует некоторого пояснения термины «государственная услуга» и «государственный контроль (надзор)».

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» дано следующие определение государственной услуги – это деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Помимо указанного, как следует из другого федерального закона, а точнее пункта 48.11 статьи 268 Налогового Кодекса РФ, государственная услуга – это вид государственной функции. В итоге получается, что государственная услуга – это разновидность государственной функции, отличительным признаком которой является то, что, она предоставляются по **запросам заявителей.** Напротив, при исполнении иных государственных функций каких-либо действий от граждан и иных лиц, не входящих в систему государственного управления, не требуется.

Что же касается государственного контроля (надзора), то, как следует из п. 1 ст. 2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», он представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами права, установленных российским законодательством, посредством организации и проведения проверок, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по

контролю, осуществляемых без взаимодействия с контролируемыми, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований субъектами права. Разница между контролем и надзором крайне расплывчата и единства мнений касательно их отличий в настоящий момент не наблюдается. Впрочем, в данном случае выявлять отличительные признаки нет необходимости.

Структура административного регламента осуществления государственного контроля (надзора). Наименование регламента определяется федеральным органом исполнительной власти, ответственным за его утверждение, с учетом формулировки, соответствующей редакции положения нормативного правового акта, которым предусмотрена государственная функция. В регламент включаются следующие разделы:

а) общие положения;

б) требования к порядку осуществления государственного контроля (надзора);

в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;

г) порядок и формы контроля за осуществлением государственного контроля (надзора);

д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), а также их должностных лиц.

Раздел, касающийся **общих положений**, состоит из следующих подразделов:

а) наименование функции;

б) наименование органа, осуществляющего государственный контроль (надзор). Если в осуществлении государственного контроля (надзора) участвуют также иные федеральные органы исполнительной власти и органы государственных внебюджетных фондов, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также организации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, указываются все органы исполнительной власти и органы государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и организации, участие которых необходимо в процессе осуществления государственного контроля (надзора);

в) нормативные правовые акты, регулирующие осуществление государственного контроля (надзора). Перечень таких нормативных правовых актов (с указанием их реквизитов и источников официального опубликования)

подлежит обязательному размещению на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) в сети «Интернет», в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

Орган, исполняющий государственную функцию, обеспечивает размещение и актуализацию перечня нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля (надзора), на своем официальном сайте в сети «Интернет», а также в соответствующем разделе федерального реестра.

г) предмет государственного контроля (надзора);

д) права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора);

е) права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по государственному контролю (надзору); ж) описание результата исполнения государственной функции;

з) исчерпывающие перечни документов и (или) информации, необходимых для осуществления государственного контроля (надзора) и достижения целей и задач проведения про-верки.

Раздел, касающийся **требований к порядку** осуществления государственного контроля (надзора), состоит из следующих подразделов:

а) порядок информирования об исполнении функции;

б) сведения о размере платы за услуги организации (организаций), участвующей (участвующих) в исполнении государственной функции, взимаемой с лица, в отношении которого проводятся мероприятия по контролю (надзору) (под**раздел включается в случае, если в исполнении государственной функции участвуют иные организации**);

в) срок исполнения государственной функции.

Раздел, касающийся состава, **последовательности и сроков выполнения административных процедур,** требований к порядку их выполнения, в том числе особенностей выполнения административных процедур в электронной форме, состоит из подразделов, соответствующих количеству административных процедур – логически обособленных последовательностей административных действий при осуществлении государственного контроля (надзора), имеющих конечный результат и выделяемых в рамках осуществления государственного контроля (надзора).

Вначале указанного раздела указывается исчерпывающий перечень административных процедур, содержащихся в этом разделе.

Описание каждой административной процедуры содержит следующие обязательные элементы:

а) основания для начала административной процедуры;

б) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения;

в) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры. Если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие осуществление государственного контроля (надзора), содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте регламента;

г) условия, порядок и срок приостановления осуществления государственного контроля (надзора) в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации;

д) критерии принятия решений;

е) результат административной процедуры и порядок пере-дачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры;

ж) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры.

Раздел, **касающийся порядка и формы контроля** за осуществлением государственного контроля (надзора), состоит из следующих подразделов:

а) порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением должностными лицами органа государственного контроля (надзора) положений регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к осуществлению государственного контроля (надзора), а также за принятием ими решений;

б) порядок и периодичность осуществления плановых и вне-плановых проверок полноты и качества осуществления государственного контроля (надзора), в том числе порядок и формы контроля за полнотой и качеством осуществления государственного контроля (надзора);

в) ответственность должностных лиц органа государственного контроля (надзора) за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе осуществления государственного контроля (надзора);

г) положения, характеризующие требования к порядку и фор-мам контроля за исполнением государственной функции, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций.

В разделе, **касающемся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия)** органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), а также их должностных лиц, состоит из следующих подразделов:

а) информация для заинтересованных лиц об их праве на досудебное (внесудебное) обжалование действий (бездействия) и (или) решений,

принятых (осуществленных) в ходе осуществления государственного контроля (надзора);

б) предмет досудебного (внесудебного) обжалования;

в) исчерпывающий перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы и случаев, в которых ответ на жалобу не дается;

г) основания для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования;

д) права заинтересованных лиц на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы;

е) органы государственной власти, организации и уполномоченные на рассмотрение жалобы лица, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке;

ж) сроки рассмотрения жалобы;

з) результат досудебного (внесудебного) обжалования применительно к каждой процедуре либо инстанции обжалования.

Структура административного регламента предоставления государственных услуг. Регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии , сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку предоставления государственных услуг. В регламент включаются следующие разделы:

а) общие положения;

б) стандарт предоставления государственной услуги;

в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;

г) формы контроля за исполнением регламента;

д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также их должностных лиц;

е) особенности выполнения административных процедур (действий) в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

В административные регламенты не последний из указанных разделов, если государственная услуга предоставляется государственной корпорацией или государственная услуга не предоставляется в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Раздел, касающийся **общих положений**, состоит из следующих подразделов:

а) предмет регулирования регламента;

б) круг заявителей;

в) требования к порядку информирования о предоставлении государственной услуги, в том числе:

- порядок получения информации заявителями по вопросам предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, сведений о ходе предоставления указанных услуг, в том числе на официальном сайте, а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций);
- порядок, форма, место размещения и способы получения справочной информации, в том числе на стендах в местах предоставления государственной услуги и услуг, которые являются не-обходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, и в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг.

К справочной информации относится следующая информация:

- место нахождения и графики работы органа, предоставляющего государственную услугу, его структурных подразделений, предоставляющих государственную услугу, государственных и муниципальных органов и организаций, обращение в которые необходимо для получения государственной услуги, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- справочные телефоны структурных подразделений органа, предоставляющего государственную услугу, организаций, участвующих в предоставлении государственной услуги, в том числе номер телефона-автоинформатора;
- адреса официального сайта, а также электронной почты и (или) формы обратной связи органа, предоставляющего государственную услугу, в сети «Интернет».

Справочная информация не приводится в тексте регламента подлежит обязательному размещению на официальном сайте органа, предоставляющего государственную услугу, в сети «Интернет», в федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – федеральный реестр) и на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), о чем указывается в тексте регламента. Органы, предоставляющие государственные услуги, обеспечивают в установленном порядке размещение и актуализацию справочной информации в соответствующем разделе федерального реестра и на соответствующем официальном сайте в сети «Интернет».

Стандарт предоставления государственной услуги должен содержать следующие подразделы:

а) наименование государственной услуги;

б) наименование органа, предоставляющего государственную услугу. Если в предоставлении государственной услуги участвуют также иные федеральные органы исполнительной власти и органы государственных внебюджетных фондов, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также организации, то указываются все органы и организации, обращение в которые необходимо для предоставления государственной услуги. Также указывается запрет требовать от заявителя осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственной услуги и связанных с обращением в иные государственные органы и организации, за исключением получения услуг, включенных в перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, утвержденный Правительством Российской Федерации;

в) описание результата предоставления государственной услуги;

г) срок предоставления государственной услуги, в том числе с учетом необходимости обращения в организации, участвующие в предоставлении государственной услуги, срок приостановления предоставления государственной услуги в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации, срок выдачи (направления) документов, являющихся результатом предоставления государственной услуги;

д) перечень нормативных правовых актов, регулирующих от-ношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги, с указанием их реквизитов и источников официального опубликования;

е) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем, способы их получения заявителем, в том числе в электронной форме, порядок их представления (бланки, формы обращений, заявления и иных документов, подаваемых заявителем в связи с предоставлением государственной услуги, приводятся в качестве приложений к регламенту, за исключением случаев, когда формы указанных доку-ментов установлены актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а также случаев, когда законодательством Российской Федерации предусмотрена свободная форма подачи этих документов);

ж) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, и которые заявитель вправе представить, а также способы их получения заявителями, в том числе в электронной форме, порядок их представления (бланки , формы обращений,

заявлений и иных документов, подаваемых заявителем в связи с предоставлением государственной услуги, приводятся в качестве приложений к регламенту, за исключением случаев, когда формы указанных документов установлены актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а также случаев, когда законодательством Российской Федерации предусмотрена свободная форма подачи этих документов). Непредставление заявителем указанных доку-ментов не является основанием для отказа заявителю в представлении услуги;

з) указание на запрет требовать от заявителя:

- представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги;
- представления документов и информации, которые в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Феде-рации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами находятся в распоряжении государственных органов, предоставляющих государственную услугу, иных государственных органов, органов местного самоуправления и (или) подведомственных
- государственным органам и органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, за исключением документов, указанных в части 6 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

и) исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги;

к) исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги. В случае отсутствия таких оснований следует прямо указать на это в тексте регламента;

л) перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, в том числе сведения о документе (документах), выдаваемом (выдаваемых) организациями, участвующими в предоставлении государственной услуги;

м) порядок , размер и основания взимания государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги. В данном подразделе указывается размер государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги, или ссылка на положение нормативного правового акта, в котором установлен размер та-кой пошлины или платы;

н) порядок, размер и основания взимания платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления

государственной услуги, включая информацию о методике расчета размера такой платы;

о) максимальный срок ожидания в очереди при подаче за-проса о предоставлении государственной услуги, услуги, предоставляемой организацией, участвующей в предоставлении государственной услуги, и при получении результата предоставления таких услуг;

п) срок и порядок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги и услуги, предоставляемой организацией, участвующей в предоставлении государственной услуги, в том числе в электронной форме;

р) требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой государственной услуги, размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации о порядке предоставления такой услуги, в том числе к обеспечению доступности для инвалидов указанных объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов;

с) показатели доступности и качества государственной услуги, в том числе количество взаимодействий заявителя с должностными лицами при предоставлении государственной услуги и их продолжительность, возможность получения ин-формации о ходе предоставления государственной услуги, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, возможность либо невозможность получения государственной услуги в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг (в том числе в полном объеме), в любом территориальном подразделении органа, предоставляющего государственную услугу, по выбору заявителя (экстерриториальный принцип), посредством запроса о предоставлении нескольких государственных и (или) муниципальных услуг в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренного статьей 15_1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»);

т) иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственной услуги по экстерриториальному принципу (в случае, если государственная услуга предоставляется по экстерриториальному принципу) и особенности предоставления государственной услуги в электронной форме. При определении особенностей предоставления государственной услуги в электронной форме указываются виды электронной подписи, которые допускаются к использованию при обращении за получением государственной услуги, в том числе с учетом права заявителя – физического лица использовать простую электронную подпись, в соответствии с Правилами определения видов электронной подписи,

использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при об-ращении за получением государственных и муниципальных услуг».

Раздел, касающийся состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур, требований к порядку их выполнения, в том числе особенностей выполнения административных процедур в электронной форме, состоит из подразделов, соответствующих количеству административных процедур – логически обособленных последовательностей административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках предоставления государственной услуги. В начале раздела указывается исчерпывающий перечень административных процедур, содержащихся в нем. В данном разделе отдельно описывается административная процедура формирования и направления межведомственных запросов в органы (организации), участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг. Описание процедуры должно также содержать положение о составе документов и ин-формации, которые необходимы органу, предоставляющему государственную услугу, и организации, участвующей в предоставлении государственной услуги, но находятся в иных органах и организациях, с указанием порядка подготовки и направления межведомственного запроса и должностных лиц, уполномоченных направлять такой запрос. Раздел также должен содержать:

– порядок осуществления в электронной форме, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

– порядок исправления допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной услуги документах;

– порядок информирования заявителей о порядке предоставления государственной услуги в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной услуги, по иным вопросам, связанным с предоставлением государственной услуги, а также консультирование заявителей о порядке предоставления государственной услуги в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг;

– порядок приема запросов заявителей о предоставлении государственной услуги и иных документов, необходимых для предоставления государственной услуги;

– порядок формирования и направление многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг

межведомственного запроса в органы, предоставляющие государственные услуги, в иные органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, участвующие в предоставлении государственных услуг;

– порядок выдачи заявителю результата предоставления государственной услуги, в том числе выдача документов на бумажном носителе, подтверждающих содержание электронных документов, направленных в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги, а также выдача документов, включая составление на бумажном носителе и заверение выписок из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги;

– иные действия, необходимые для предоставления государственной услуги, в том числе связанные с проверкой действительности усиленной квалифицированной электронной под-писи заявителя, использованной при обращении за получением государственной услуги, а также с установлением перечня средств удостоверяющих центров, которые допускаются для использования в целях обеспечения указанной проверки и определяются на основании утверждаемой органом, предоставляющим государственную услугу, по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации модели угроз безопасности информации в информационной системе, используемой в целях приема обращений за получением государственной услуги и (или) предоставления такой услуги.

Описание каждой административной процедуры предусматривает:

а) основания для начала административной процедуры;

б) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения;

в) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры. Если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие предоставление государственной услуги, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте регламента;

г) критерии принятия решений;

д) результат административной процедуры и порядок пере-дачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры;

е) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры.

Раздел, касающийся форм контроля за предоставлением государственной услуги, состоит из следующих подразделов:

а) порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственной услуги, а также принятием ими решений;

б) порядок и периодичность осуществления плановых и вне-плановых проверок полноты и качества предоставления государственной услуги, в том числе порядок и формы контроля за полнотой и качеством предоставления государственной услуги;

в) ответственность должностных лиц органа, предоставляющего государственную услугу, за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе предоставления государственной услуги;

г) положения, характеризующие требования к порядку и фор-мам контроля за предоставлением государственной услуги, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций.

В разделе, **касающийся досудебного (внесудебного) порядка** обжалования решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти, предоставляющих государственную услугу, а также их должностных лиц, указываются:

а) информация для заявителя о его праве подать жалобу на решение и (или) действие (бездействие) федерального органа исполнительной власти и (или) его должностных лиц, федеральных государственных служащих при предоставлении государственной услуги (далее – жалоба);

б) предмет жалобы;

в) органы государственной власти и уполномоченные на рас-смотрение жалобы должностные лица, которым может быть направлена жалоба;

г) порядок подачи и рассмотрения жалобы; д) сроки рассмотрения жалобы; е) результат рассмотрения жалобы;

ж) порядок информирования заявителя о результатах рас-смотрения жалобы;

з) порядок обжалования решения по жалобе;

и) право заявителя на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы;

к) способы информирования заявителей о порядке подачи и рассмотрения жалобы.

Порядок принятия и исполнения административного регламента осуществления государственного контроля (надзора). Порядок принятия и исполнения административного регламента таков.

Разработка проекта регламента.

Если иное не установлено федеральными законами, регламент разрабатывается органом государственного контроля (надзора), к сфере деятельности которого относится исполнение конкретного полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), предусмотренного

федеральным законом, актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. При разработке регламентов органы государственного контроля (надзора) предусматривают оптимизацию (повышение качества) осуществления государственного контроля (надзора), в том числе:

а) упорядочение административных процедур (действий);

б) устранение избыточных административных процедур (действий);

в) сокращение срока исполнения государственной функции, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции. Федеральный орган исполнительной власти может установить в регламенте сокращенные сроки исполнения государственной функции, а также сроки выполнения административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции по отношению к соответствующим срокам, установленным законодательством РФ;

г) ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);

д) осуществление отдельных административных процедур (действий) в электронной форме.

Регламент разрабатывается, как правило, после включения соответствующей функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в перечень государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) (далее – перечень).

Проект регламента и пояснительная записка к нему размещаются на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

Размещение проекта регламента в сети Интернет.

Проект регламента и пояснительная записка к нему размещаются на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Следует отметить, что помимо указанного разработчик размещает в сети Интернет уведомления о подготовке проекта административного регламента.

Утверждение проекта административного регламента.

Регламенты утверждаются разработчиками, если иное не установлено федеральными законами.

Если в исполнении государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) участвуют несколько органов государственного контроля (надзора), регламент утверждается совместным приказом таких органов.

Исполнение органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий РФ, переданных им на основании федерального закона с предоставлением субвенций из федерального бюджета, осуществляется в порядке,

установленном регламентом, утвержденным соответствующим федеральным органом исполнительной власти, если иное не установлено федеральным законом.

Государственная регистрация административного регламента осуществления государственного контроля (надзора). Далее регламенты (с заключением Министерства экономического развития РФ, заключениями независимой экспертизы и сведениями об учете замечаний и предложений, содержащихся в указанных заключениях) **представляются** федеральными органами исполнительной власти **на государственную регистрацию** в Министерство юстиции РФ.

Государственная регистрация осуществляется в порядке, предусмотренным Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполни-тельной власти и их государственной регистрации».

Размещение регламента в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

На данном этапе регламент включается в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Министерством экономического развития РФ и размещается в указанных выше информационных системах. Разработчик обеспечивает данное размещение.

Обеспечение внедрения административного регламента исполнения государственных функций.

Формируется и утверждается распоряжение (приказ) руководителя государственного органа о внедрении административного регламента, в котором должны быть освещены следующие вопросы:

– изменения в организационной структуре государственного органа.

– разработка необходимых положений о структурных подразделениях и должностных регламентов.

– снабжения всем необходимым оборудованным

– организация обучения сотрудников;

– организация контрольных этапов.

Бесспорно, что содержание данного акта зависит от особенностей государственной функции. Вполне возможно, что те или иные его элементы будут не нужны.

Целесообразно, чтобы проект распоряжение (приказ) формировали одновременно с проектом административного регламента те же лица. Исполнением данного распоряжение (приказа) инициируется реализация административного регламента.

Контроль внедрения административного регламента исполнения государственных функций.

Следует обратить внимание, что порядок и формы контроля за исполнением государственной функции устанавливаются в са-мом регламенте. Однако, помимо административной формы контроля возможно использовать и судебную форму надзора за соблюдением положений административного регламента.

Порядок принятия и исполнения административного регламента предоставления государственных услуг. Порядок утверждения административного регламента по оказанию государственных услуг таков.

Регламент разрабатывается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами. При разработке регламентов органы, предоставляющие государственные услуги, предусматривают оптимизацию (повышение качества) предоставления государственных услуг, в том числе:

а) упорядочение административных процедур (действий);

б) устранение избыточных административных процедур (действий);

в) сокращение количества документов, представляемых заявителями для предоставления государственной услуги, применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации, снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами органа, предоставляющего государственную услугу, в том числе за счет выполнения отдельных административных процедур (действий) на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при предоставлении государственной услуги без участия заявителя, в том числе с использованием ин-формационно-коммуникационных технологий;

г) сокращение срока предоставления государственной услуги, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках предоставления государственной услуги. Орган, предоставляющий государственные услуги, может установить в регламенте сокращенные сроки предоставления государственной услуги, а также сроки выполнения административных процедур (действий) в рамках предоставления государственной услуги по отношению к соответствующим срокам, установленным законодательством Российской Федерации;

д) ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);

е) предоставление государственной услуги в электронной форме.

Регламент разрабатывается, как правило, после включения соответствующей государственной услуги в перечень государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора).

Размещение проекта регламента в сети Интернет Проект регламента и пояснительная записка к нему размещаются на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Помимо указанного разработчик размещает в сети Интернет уведомления о подготовке проекта административного регламента.

Проект регламента и пояснительная записка к нему **размещаются на официальных сайтах** федерального органа исполни-тельной власти, являющихся разработчиками регламента, а также на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-теле-коммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполни-тельной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Срок общественного обсуждения уведомления и (или) пр-екта административного регламента определяется разработчиком и по общему правилу не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения на официальном сайте уведомления или проекта нормативного правового акта.

Разработчик не позднее 60 календарных дней со дня окончания срока общественного обсуждения уведомления размещает на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения уведомления, с указанием позиции разработчика.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекты регламентов размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем на 7 дней.

Утверждение административного регламента предоставления государственных услуг.

Регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами.

Если в предоставлении государственной услуги участвуют несколько органов, предоставляющих государственные услуги, регламент утверждается совместным приказом таких органов.

Государственная регистрация административного регламента по предоставления государственных услуг. Регламенты представляются федеральными органами исполнительной власти на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ с заключением Министерства экономического развития РФ, заключениями независимой экспертизы и сведениями об учете замечаний и предложений, содержащихся в указан-ных заключениях. Государственная регистрация осуществляется в порядке, предусмотренным Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Размещение регламента в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

На данном этапе регламент включается в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Министерством экономического развития РФ и размещается в указанных выше информационных системах.

Обеспечение внедрения административного регламента предоставления государственных услуг.

Формируется и утверждается распоряжение (приказ) руководителя государственного органа о внедрении административного регламента, в котором должны быть освещены следующие вопросы:

– изменения в организационной структуре государственного органа

– разработка необходимых положений о структурных подразделениях и должностных регламентов

– снабжения всем необходимым оборудованным

– организация обучения сотрудников;

– организация контрольных этапов

Несомненно, что содержание данного акта зависит от особенностей государственной услуги. Вполне возможно, что те или иные его элементы будут не нужны.

Целесообразно, чтобы проект распоряжение (приказ) формировали одновременно с проектом административного регламента те же лица. Исполнением данного распоряжение (приказа) инициируется реализация административного регламента.

Контроль внедрения административного регламента предоставления государственных услуг.

Ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий) устанавливаются в самом регламенте. Однако, помимо административной формы контроля возможно использовать и судебную форму надзора за соблюдением положений административного регламента.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите и охарактеризуйте полномочия органов исполнительной власти РФ.
2. Определите виды нормативных актов органов исполнительной власти РФ.
3. Каков порядок принятия актов Правительством РФ?
4. Каков порядок исполнения актов Правительством РФ?
5. Охарактеризуйте порядок принятия нормативных актов федеральными органами исполнительной власти.

6. Каков порядок принятия и исполнения актов органами исполнительной власти субъектов РФ.
7. Что такое административный регламент? Назовите виды административных регламентов.

ТЕМА 13. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Формы непосредственного принятия населением решений и формы участия населения в принятии решений по вопросам местного значения. Акты местного самоуправления. Особенности принятия решений представительным органом местного самоуправления. Особенности принятия решений местной администрацией. Формы решений. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.

Конституция РФ (ст. 130, п. 2) предусматривает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие формируемые органы местного самоуправления. Тем самым предусмотрены две основные группы форм осуществления населением местного самоуправления.

Первая включает формы непосредственной или прямой демократии, когда сам гражданин непосредственно принимает участие в решении того или иного вопроса. Вторую группу составляют формы представительной демократии – выборные и другие органы местного самоуправления, когда участие граждан состоит в выборах своих представителей для решения вопросов местной жизни. В настоящем разделе рассматриваются формы непосредственной демократии. Формы непосредственной демократии также делятся на две группы (рис. 1 **).**

Рис. 1. Формы участия граждан в местном самоуправлении

Первая – формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления путем принятия обязательных для исполнения решений.

Вторая – формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на основе собственных инициатив. Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются:

1) местные референдумы;

2) муниципальные выборы;

3) голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, по вопросам изменения границ преобразования муниципальных образований;

4) сходы граждан в малых муниципальных образованиях.

Ко второй группе относятся: участие граждан в опросах по различным вопросам местной жизни, собрания и конференции (собрания делегатов), публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, мирные массовые акции населения, а также разнообразные формы территориального общественного самоуправления.

Согласно законодательству РФ, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих законодательству, т.е. перечень форм прямой демократии не ограничен. Участие граждан в местном самоуправлении основано на принципах законности и добровольности. Государственные органы и их

должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в осуществлении им местного самоуправления и участии в его осуществлении.

1) Местный референдум. Высшая форма народовластия на муниципальном уровне – местный референдум, проводимый в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Его решения не нуждаются в утверждении какими-либо органами и должностными лицами и подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования. Принятое решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными органами государственной власти.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования по собственной инициативе, инициативе населения, избирательных объединений или главы местной администрации. Порядок проведения местного референдума определяется ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В местном референдуме имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Он проводится на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Его итоги и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решения, принятого на местном референдуме, в соответствии с разграничением полномочий.

9) Муниципальные выборы. Они проводятся с целью избрания депутатов и должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы назначаются представительным органом местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, выборы могут быть назначены муниципальной избирательной комиссией или судом.

Гарантии избирательных прав граждан устанавливаются федеральными законами. В соответствии с ними органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать порядок проведения муниципальных выборов: назначения и объявления даты выборов, составления списков избирателей, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, правил голосования на избирательных участках, подсчета голосов и установления результатов выборов.

При проведении муниципальных выборов используются различные избирательные системы (рис.2). Основные из них - выборы по избирательным округам («мажоритарная» система) и пропорциональная система.

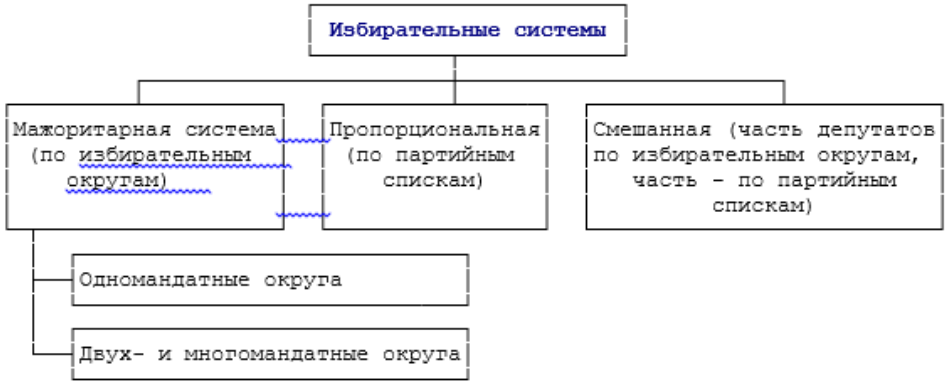

Рис .2 . Типы избирательных систем

При мажоритарной системе территория муниципального образования разбивается на несколько избирательных округов с примерно равной численностью населения и от каждого округа избирается один депутат. Такая схема встречается в России чаще всего в силу относительной простоты агитационной кампании, привычности ее как для населения, так и для властей. При пропорциональной системе избиратели голосуют не за конкретного кандидата, а за партию или блок партий (т.е. за партийные списки), а депутатские мандаты распределяются пропорционально набранным голосам. Решение о применении в муниципальном образовании той или иной избирательной системы осуществляется местным сообществом самостоятельно в зависимости от местных условий и закрепляется в уставе муниципального образования.

Обе избирательные системы имеют свои достоинства и недостатки (см. табл. 1). Пропорциональная более приспособлена для выражения общего интереса территориального коллектива. Однако ее применение в России требует развитой политической структуры общества и устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

Достоинства и недостатки избирательных систем

Достоинства избирательной системы	Недостатки избирательной системы
Мажоритарная система	
* Непосредственное знакомство депутатов со своими избирательными округами и интересами их жителей. * Информированность избирателей о личности депутата и его политических качествах	* Орган самоуправления, сформированный на основе мажоритарной системы, отличается крайним разнообразием позиций и мнений, что существенно затрудняет принятие решений. * Приоритетом каждого депутата является решение проблем собственного округа
Пропорциональная система	
* Партийные фракции выражают общие интересы больших групп населения, и депутаты каждой из них выступают с единым мнением по обсуждаемым вопросам. * Партийные списки способствуют тому, чтобы в органах местного самоуправления были представлены разные слои населения	* Ослаблены личные связи избирателей и депутатов, а также персональная ответственность депутатов перед избирателями. * Требуют развитой политической структуры общества на муниципальном уровне. При отсутствии явно выраженного партийного большинства муниципальному парламенту трудно принимать решения

Разновидностью мажоритарной системы являются выборы по многомандатным округам, когда от одного избирательного округа избирается не один, а несколько (не более 5) депутатов. Избранными по округу считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов, в количестве, соответствующем числу мандатов. Такая система лучше всего решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. В крупных городах может применяться схема, при которой многомандатным избирательным округом является район города, но в городе несколько таких округов. В малых муниципальных образованиях выборы могут проводиться по единому многомандатному округу.

Возможна также смешанная избирательная система, при которой одна часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая - по пропорциональной. Сочетая положительные качества исходных систем, смешанная избирательная система позволяет обеспечить выражение как территориальных, так и групповых интересов населения.

Согласно уставам большинства муниципальных образований, для победы на выборах достаточно простого большинства голосов. В некоторых уставах предусматривается, что при выборе главы муниципального образования для победы необходимо абсолютное большинство голосов, т.е. 50% +1 голос от числа действительных бюллетеней. Если ни один из кандидатов такого большинства не набирает, проводится второй тур, в котором участвуют два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее количество голосов. Для победы во втором туре достаточно простого большинства голосов.

3) Голосование населения. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование граждан может производиться по вопросам отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, изменения границ или преобразования муниципального образования. Порядок назначения и организации голосования аналогичны проведению выборов и референдумов.

Основанием для отзыва депутата или выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), установленные уставом и подтвержденные в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить возможность обвиняемому дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат или выборное должностное лицо считается отозванным, если за это проголосовало не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе) избирателей.

Голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования (или его части), обладающих избирательным правом. Решение по данным вопросам считается принятым, если за него проголосовало более половины жителей, участвовавших в голосовании. Итоги голосования граждан и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

4) Сходы граждан. В муниципальных образованиях с численностью избирателей не более 100 человек представительный орган местного самоуправления не создается, а для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Он осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, созывается главой муниципального образования самостоятельно или по инициативе не менее 10 жителей и правомочен при участии более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Решения схода считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников. Они подлежат обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению.

5) Опросы населения. Он может проводиться на всей или на части территории муниципального образования с целью выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Для этого обычно достаточно опросить некоторое количество граждан, представляющих разные слои населения (репрезентативная выборка), что значительно проще и дешевле по сравнению с референдумом. Существуют технологии проведения различных устных и письменных опросов, формы анкетирования и т.д.

В опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан назначается представительным органом муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе главы муниципального образования, а для вопросов государственного или межмуниципального значения - по инициативе органов государственной власти субъекта РФ. Порядок назначения и проведения опроса определяется уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Финансирование опроса осуществляется за счет средств местного бюджета (или бюджета субъекта РФ, если опрос проводится по его инициативе). Результаты носят рекомендательный характер.

5) Собрания (конференции) граждан предназначены для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Они проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования, органа территориального общественного самоуправления. Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Обращения, принятые собраниями граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение вопросов, содержащихся в обращениях, с направлением письменного ответа.

В ряде случаев полномочия собрания граждан может осуществлять конференция граждан, т.е. собрание делегатов. Проведение конференций целесообразно в тех случаях, когда проведение собраний затруднено (например, для выявления мнения жителей городского микрорайона, в котором может проживать несколько тысяч жителей).

Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан, а также их полномочия определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

7) Публичные слушания. Правотворческая инициатива граждан. Публичные слушания и правотворческая инициатива - формы участия граждан в нормотворческом процессе и формировании муниципальной нормативной базы. Публичные слушания проводятся представительным органом или главой муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе населения для обсуждения проектов муниципальных правовых актов и иных решений, затрагивающих интересы населения. Проведению публичных слушаний должно предшествовать опубликование проекта муниципального правового акта и его обсуждение в средствах массовой информации и на собраниях (конференциях) граждан. При этом

выявляются различные точки зрения, аргументы сторон, ведутся публичные дискуссии. ФЗ 131-ФЗ устанавливает обязательность проведения публичных слушаний по ряду вопросов жизнедеятельности муниципального образования **(**рис. 3.**)**.

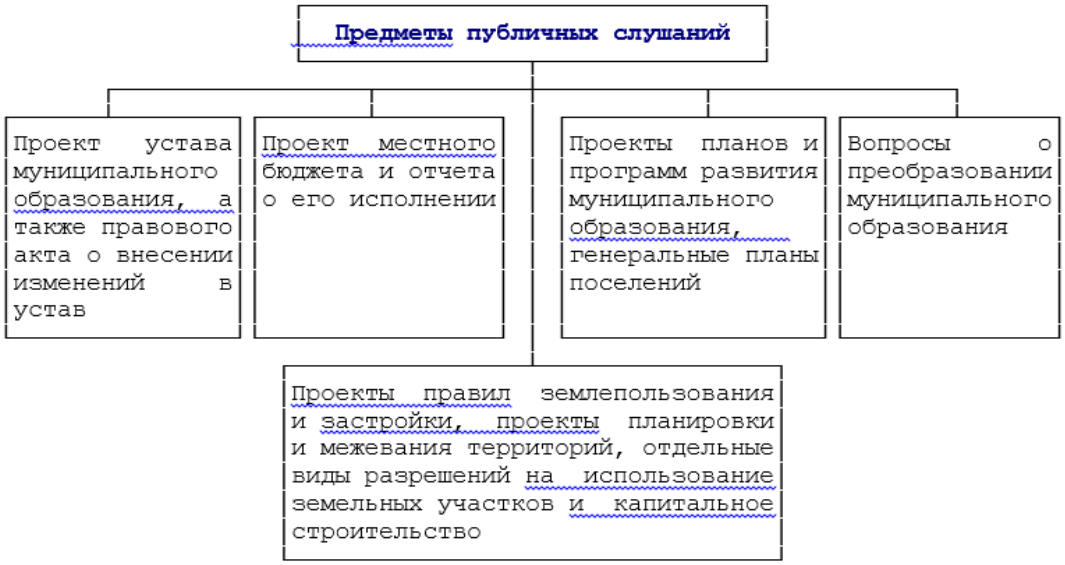

Рис. Публичные слушания

Для обеспечения участия жителей в публичных слушаниях население муниципального образования заблаговременно оповещается о времени и месте их проведения. Результаты публичных слушаний подлежат опубликованию (обнародованию). Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Правотворческая инициатива граждан - право жителей на внесение в органы местного самоуправления собственных проектов муниципальных правовых актов или изменений к действующим правовым актам по вопросам местного значения. С правотворческой инициативой может выступить группа граждан, обладающих избирательным правом. Ее минимальная численность (не превышающая 3% числа избирателей муниципального образования) устанавливается правовым актом представительного органа местного самоуправления. Как правило, обращения граждан по вопросам принятия муниципальных правовых актов оформляются в виде письменных коллективных обращений к представительному органу муниципального образования (иногда их называют петициями). В них обосновывается необходимость принятия того или иного правового акта и предлагается его проект. В муниципальном образовании может устанавливаться порядок сбора подписей под петицией.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которого относится принятие соответствующего акта, в течение

3 месяцев со дня его внесения. При этом представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность излагать свои позиции при рассмотрении внесенного проекта. Если принятие муниципального правового акта относится к компетенции представительного органа местного самоуправления, указанный проект рассматривается на его открытом заседании с участием представителей населения.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

8) Обращения граждан. Конституция РФ (ст. 33) и Федеральный закон устанавливают право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, к депутатам и должностным лицам. Существует несколько видов обращений (**рис. 4**): предложения, заявления, жалобы.

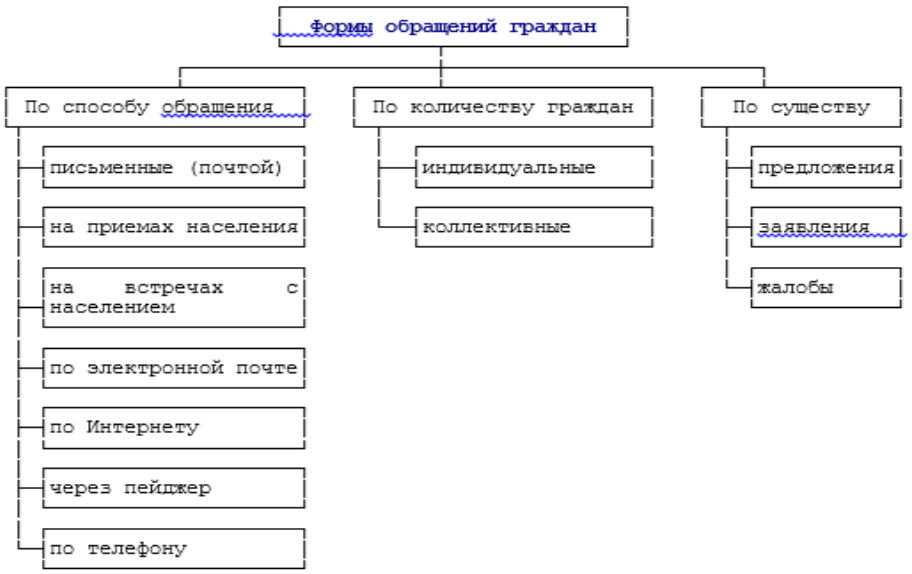

Рис. 4.Формы обращений граждан к депутатам, должностным лицам и органам местного самоуправления

Предложение - обращение гражданина или группы граждан, направленное на улучшение порядка организации и деятельности муниципальных органов и организаций, совершенствование правовой основы местной жизни, решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер деятельности местного сообщества.

Жалоба - обращение гражданина или группы граждан по поводу нарушения их прав или охраняемых законом интересов.

Заявление - обращение гражданина или группы граждан по поводу реализации принадлежащих им или другим гражданам прав, свобод и законных интересов.

Органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями в течение месяца обязаны рассмотреть обращение гражданина (граждан) и дать на него письменный ответ. Для этого они имеют право запрашивать и получать от органов государственной власти и органов местного самоуправления, учреждений и организаций сведения и материалы, необходимые для рассмотрения обращений.

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливается законом субъекта РФ. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и сроков ответа на обращения граждан законом субъекта РФ устанавливается административная ответственность.

Таким образом, обращения граждан в органы местного самоуправления, являясь одной из форм их участия в осуществлении местного самоуправления, служат также гарантией защиты их прав и законных интересов. Умение местной власти работать с обращениями граждан, своевременно и компетентно реагировать на них является одним из важных критериев ее дееспособности, залогом успеха на очередных выборах.

9) Мирные массовые акции населения. Специфическая форма участия граждан в самоуправлении - мирные массовые акции: собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование. Их цель - привлечение внимания к какой-либо проблеме, оказание влияния (давления) на органы местного самоуправления для принятия какого-то решения. Проведение таких акций, как правило, свидетельствует о проблемах.

Конституцией РФ и федеральным законодательством гарантируется право граждан на проведение мирных массовых акций. Местные особенности их проведения регулируются уставами муниципальных образований. В частности, для мирных массовых акций населения города требуется предварительное уведомление местной администрации. Требования, предъявляемые к уведомлению, и порядок его подачи определяются муниципальным правовым актом. Как правило, в нем должно быть указано место, время и продолжительность акции, ее цель, предполагаемое количество участников, ответственные лица. Администрация, получив уведомление, обязана обеспечить общественный порядок. Администрация вправе перенести место проведения акции, если ее проведение на заявленном месте может нарушить общественный порядок, например прервать движение общественного транспорта на важных магистралях. Организаторы массовой акции несут ответственность за ее соответствие заявленным целям и форме проведения. Никто не освобождается от ответственности за нарушение закона и общественного порядка.

В систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Управленческие решения, принимаемые органами государственного и муниципального управления, фиксируются в распорядительных документах, основное назначение которых состоит в реализации целей и задач, регулировании деятельности объекта управления, обеспечении его финансовыми, трудовыми, материальными и информационными ресурсами.

К формам разработки управленческих решений относят следующие.

Указ – решение верховного органа власти или главы государства, имеющее силу закона.

Указание – решение, разрабатываемое органом муниципального управления по вопросам информационно-методического характера, а также по вопросам, связанным с организацией исполнения приказов, инструкций и других актов данного органа и вышестоящих органов управления, носящее методический, технологический характер. Указание реализуется в форме наставления или разъяснения.

Закон – решение высшей государственной власти, носящее обязательный и непреложный характер.

Акт – решение широкого круга государственных и общественных организаций, подтверждающее установленные факты, события, действия.

Приказ – решение, принимаемое руководителем органа муниципального управления, действующего на основе единоначалия, в целях решения основных и оперативных задач, стоящих перед данным органом.

Распоряжение – решение руководителя, главным образом коллегиального органа муниципального управления, принимаемое в целях разрешения оперативных вопросов.

Протокол – решение, принимаемое коллегиальным органом или группой лиц, по вопросам, требующим совместного обсуждения.

Инструкция – решение, устанавливающее порядок и правила выполнения каких-либо действий в определенной сфере деятельности.

Договор – решение двух и более сторон об установлении, изменении и прекращении правоотношений.

Соглашение – решение, формирующее общую позитивную инфраструктуру для какой-либо деятельности.

План – решение, отражающее цели и конкретные задачи деятельности, средства, методы и время их реализации.

Контракт – решение коммерческого характера о выполнении совместной деятельности с указанием взаимных прав и обязательств.

Положение – решение, представляющее собой набор законов, правил и инструкций, регламентирующих определенный вид деятельности.

Правила – решение, представляющее набор предлагаемых для исполнения устоявшихся норм поведения и деятельности определенных групп работников.

Только представительный орган обладает определенным объемом исключительных полномочий на решение вопросов местного значения. Лишь представительному органу принадлежит правотворческая функция, т. е. он имеет право принимать общеобязательные локальные нормативные правовые акты по всем вопросам, отнесенным уставом муниципального образования к предметам ведения последнего;

Данный орган контролирует деятельность всех других органов и должностных лиц местного самоуправления, действующих на территории соответствующего муниципального образования:

Он является коллегиальным органом, в силу чего принимает свои решения только в коллегиальном порядке. Коллегиальное решение предполагает наличие определенного кворума, т. е. установление минимального числа депутатов, без которого решение приниматься не может. Для относительно многочисленного состава представительного органа это обычно простое большинство голосов от избранных (или от общего числа) депутатов; для представительных органов, в которых может быть пять–шесть человек, кворум, как правило, составляет две трети от общего числа.

Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих депутатов. Вместе с тем в законах ряда субъектов РФ и уставах муниципальных образований есть правила, в соответствии с которыми решения по определенным вопросам (например, по нормативным актам) принимаются большинством голосов избранных депутатов.

Истинная коллегиальность обеспечивается тогда, когда депутаты регулярно собираются вместе для решения вопросов, входящих в их компетенцию. Эти собрания называются по-разному (сессии, заседания). От наименования суть формы коллегиальной работы не меняется – в любом случае депутаты заседают все вместе или разбившись на группы (комиссии, комитеты).

Думы (советы депутатов, собрания), как отмечается в некоторых регламентах, работают по планам, составляемым обычно на полугодие. По одним регламентам правом внесения проектов решений обладают глава муниципального образования и депутаты, по другим – еще и депутатские объединения, постоянные комиссии. В отдельных регламентах к ним добавляются прокурор, народный суд, территориальная избирательная комиссия, органы территориального общественного самоуправления.

В ряде мест предусмотрено открытое проведение заседаний, на которых вправе присутствовать любой житель муниципального образования. Устанавливаются условия гласности заседаний (беспрепятственная трансляция по местному радио и телевидению, отчеты о состоявшемся обсуждении в газетах). Некоторые думы не менее одного раза в полугодие публикуют отчет о своей работе.

Федеральный закон определяет, что полномочия представительных органов местного самоуправления закрепляются уставами муниципальных образований. Это значит, что они в соответствии с законодательством субъектов РФ могут расширить (но не сузить) полномочия этих органов.

Представительный орган муниципального самоуправления состоит из депутатов, которые избираются гражданами РФ, обладающими избирательным правом и проживающими на территории соответствующего муниципального образования, на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Никаким другим путем он формироваться не должен.

К осуществлению своих полномочий представительный орган муниципального образования приступает при избрании не менее чем двух третей от установленной численности депутатов. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае его полномочия осуществляет сход граждан.

Федеральным законом закреплен особый порядок формирования представительного органа муниципального района. Этот орган может:

1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной независимо от численности жителей поселения нормой представительства (первый вариант);

2) избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района (второй вариант).

Представительный орган муниципального района формируется по первому варианту, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав данного района. Эта инициатива оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В нем указываются предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного таким образом представительного органа муниципального района.

День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного по второму варианту.

Порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе этого района в течение одного месяца со дня начала работы органа и не может быть изменен ранее чем через два года со дня начала его работы.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек – при численности населения менее 1000 человек;

10 человек – при численности населения от 1 000 до 10 000 человек;

15 человек – при численности населения от 10 000до 30 000 человек;

20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом данного района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица. В его исключительной компетенции находятся:

1. Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
2. Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
3. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ;
4. Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
5. Определение порядка управления и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
6. Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на их услуги;
7. Определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
8. Определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

Контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение данного органа

только по инициативе или при наличии заключения главы местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется для подписания и обнародования его главе, который имеет право отклонить этот акт. В случае отклонения принятого акта главой этот акт в течение десяти дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Если при повторном рассмотрении представительным органом отклоненный акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Согласно уставу организацию деятельности представительного органа осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если он является главой местной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение их деятельности.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно. Это может произойти по следующим основаниям.

В случае, если соответствующий суд установит, что представительный орган муниципального образования принял нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а он в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо 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, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Со дня вступления в силу данного закона полномочия представительного органа прекращаются. Они могут быть прекращены также в случаях:

1. Принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;
2. Вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
3. Преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет за собой досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу соответствующего решения проводятся досрочные муниципальные выборы. При досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального района, сформированного по первому варианту, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в его состав других депутатов.

Сроки полномочий представительных органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством не могут быть ниже двух и более пяти лет. При этом установленный срок нельзя изменять в течение текущего срока.

Наименования Представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований согласно законам субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Законодательство субъекта РФ по вопросам местного самоуправления должно предоставлять населению муниципальных образований возможность выбора наименования органа местного самоуправления.

В различных регионах нашей страны представительные органы местного самоуправления имеют самые разнообразные наименования – дума, собрание представителей, муниципальные советы, комитеты, земское собрание и т. п.

В отдельных поселениях (обычно в малочисленных) уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов собраниями (сходами) граждан.

Одним из важнейших элементов процесса управления муниципальным образованием, с помощью которого обеспечивается взаимодействие управляемых и управляющих, является принятие и исполнение решений.

Управленческое решение составляет главное средство управляющего воздействия, с помощью которого обеспечивается нормальное функционирование управляемых систем. Принятие решения представляет собой процесс, начинающийся с возникновения проблемной ситуации и заканчивающийся выбором решения, т.е. действием по устранению проблемной ситуации.

Процесс разработки и реализации управленческих решений в органах местного самоуправления - один из наиболее важных управленческих процессов. От обеспечения его эффективности в значительной мере зависит успех всего предпринятого управленцем дела, а также эффективность работы самого органа власти. При принятии многих управленческих решений в области местного самоуправления можно столкнуться с непредсказуемостью, вероятностным характером результата, на который оказывает влияние множество различных факторов: как внутренних, так и внешних.

Одним из важнейших элементов процесса управления муниципальным органом власти, с помощью которого обеспечивается взаимодействие управляемых и управляющих, является технология принятия и реализации управленческих решений.

Принятие решений в системе муниципальной власти имеет свои особенности, связанные главным образом с тем, что вынесенный вариант решения должен быть не только эффективным, но и признанным большинством населения, а также отвечать критериям легитимности и справедливости.

Процесс и формы принятия решений в системе муниципального управления значительно отличаются от той модели, которая встречается в частных структурах. Эти отличия связаны с деятельностью групп интересов, методами оценки результатов и т.д.

Технология принятия управленческих решений в органах местного самоуправления представляет собой последовательность процедур, приводящих к решению проблем органов в комплексе с методами разработки и оптимизации альтернатив.

Технология принятия управленческих решений в органах местного самоуправления имеет пять стадий.

На первой стадии происходит изучение проблемы, а именно выявление управленческой проблемы или цели, сбор необходимой информации и ее анализ.

Второй стадией является выработка идей. Здесь, в свою очередь, формируются методы и пути решения проблемы. Одним из таких методов является метод «мозговых атак». «Мозговая атака» - один из самый популярных методов на сегодняшний день. Он может применяться во всех

сферах деятельности, где имеется определенный тип задач. Это могут быть как задачи массового характера, так и конкретные, узкие.

Следующая не мало важная стадия - оценки идей - состоит в оценке достоинства, преимущества каждой идеи, ее эффективности и рисков. При оценке рисков руководители часто в первую очередь учитывают мотивы личной безопасности (риск престижности, риск конфликта с кем-либо, риск непредвиденности обстоятельств и т. п.), но не оценивают риск самой идеи. Далее применяется стадия окончательного выбора, формулировка и оформление в форме приказа (распоряжения), что обусловливает планирование выполнения решения.

И на конец последняя стадия - контроля и анализа результатов принятого решения, а также его корректировка. Корректировка выполняется только в случаи необходимости.

Контроль за исполнением принятого решения лучше всего поручить группе, которая готовила это решение, либо создать специальную группу. Сопоставляя проанализированные материалы, можно выделить ряд основных проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления для обеспечения своевременных и точных управленческих решений:

- недостаточное привлечение общественности к процессу принятия и реализации управленческих решений;
- повышение компетентности служащих в принятии и реализации управленческих решений; - существенные недостатки технологии принятия и реализации управленческих решений;
- отсутствие модельного инструментария подготовки вариантов управленческих решений, их сравнения и оценки эффективности.

Для решения данных проблем необходимо применить следующие рекомендации, которыми необходимо руководствоваться на каждом этапе принятия управленческого государственного решения:

- разработать действенный механизм участия общественности в процессе принятия и реализации управленческих решений на всех его стадиях;
- разработать формат публичного представления информации о принятых решениях в доступном для понимания общественности виде;
- рассматривать вопросы, касающиеся развития территории городов, на заседаниях Советов территорий с последующим сбором предложений и представлении собранной информации в администрацию города;
- проводить для активистов территориального общественного самоуправления специальные мероприятия, развивающие общую правовую грамотность населения; доводить до сведения участников территориального общественного самоуправления информацию о вновь принятых нормативно правовых актах, других решений;
- привлекать для участия в мероприятиях, организуемых для членов ТОС, руководителей структурных подразделений администраций города, которые смогли бы компетентно ответить на все вопросы горожан;

- разработать программу повышения квалификации специалистов администрации города именно по направлению принятия управленческих решений.

Принятие решений в процессе муниципального управления имеет свои особенности, связанные главным образом с тем, что вынесенный вариант решения должен быть не только эффективным, но и признанным большинством населения, а также отвечать критериям легитимности и справедливости.

Непременным условием принятия решения в муниципальном образовании является обязательный учет мнения населения. Важнейшим политическим институтом, призванным утвердить публично-властные решения на основе активного участия жителей, а также при определении основных направлений в развитии МО методом общего голосования, является референдум. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо ОМС. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию.

Наряду с референдумом одной из форм работы с населением в МО являются опросы, по результатам которых формулируются предложения для решения общественно значимых проблем.

Схемы принятия решений муниципальными органами прописываются в уставах МО. Уставами предусмотрены нормативные и ненормативные наименования актов. Нормативные наименования называются постановлениями, ненормативные — распоряжениями.

Важнейшим средством в принятии решений представительными органами власти является регламент, который определяет порядок в подготовке и принятии решений между управленческими уровнями.

Значительная роль в разработке и принятии решений отводится информатизации процесса управления. Информационная поддержка принятия решения предусматривает создание баз данных, используемых для оперативного управления протекающими в МО социально-экономическими процессами. Наиболее характерными базами данных для управления на местном уровне являются социально-демографические; жилищно-коммунальные; финансово-экономические; делопроизводственные и географические.

Осуществление решения — самый трудоемкий и напряженный этап муниципального управления и во многом зависит от финансового состояния МО. Многие возможные муниципальные управленческие решения не будут выполнимыми, поскольку либо у руководителя, либо у самого муниципального образования недостаточно ресурсов для их реализации. Кроме того, причины проблемы могут быть связаны с внешними для МО факторами. Корректирующие действия могут наталкиваться на ряд ограничений, которые сужают возможности МО в принятии решений.

Возможные ограничения: неадекватность средств; недостаточное число работников, имеющих требуемую квалификацию и опыт; потребность в

технологии, еще не разработанной или слишком дорогой; нормативные ограничения.

Для принятия обоснованных управленческих решений в МО нужно создать и развивать эффективную систему обмена информацией: регулировать структуру и направления основных информационных потоков; проводить регулярные встречи-совещания с подчиненными для обсуждения грядущих перемен, распределения работ; улучшать систему обратной связи (перемещение работников из одного структурного подразделения в другое, опросы, ящики для предложений и др.); улучшать систему прямой связи (распространение информационных бюллетеней, внутренние и внешние публикации, содержащие информацию, полезную для всех работников: предложения и рекомендации по поводу управления, ответы руководителей на часто задаваемые вопросы и др.).

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан:

1. Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

2. Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

3. Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Вопросы для самопроверки

1. В чем заключается суть непосредственного осуществления населением местного самоуправления?
2. Перечислите известные вам формы непосредственного осуществления местного самоуправления.
3. Чем местный референдум отличается от местных выборов?
4. Почему местный референдум должен проводиться на всей территории муниципального образования?
5. Кто имеет право выступать с инициативой проведения местного референдума?

6. Как вы считаете, каковы причины нежелания населения участвовать в местном референдуме?

7. Перечислите цели муниципальных выборов.

8. Что представляет собой механизм голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления?

9. Какие нормативные правовые акты составляют правовую основу схода граждан?

10. Назовите основные условия правомочности схода граждан.

11. Как называется реализация права населения муниципального образования на участие в разработке и обсуждении местных нормативных актов?

ТЕМА 14. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В ХОДЕ ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Понятие, признаки и виды юрисдикционной деятельности. Принятие и исполнение государственных решений в ходе производства по делам об административных правонарушениях. Принятие и исполнение государственных решений в ходе дисциплинарного производства. Принятие и исполнение государственных решений при рассмотрении жалоб граждан.

Виды юрисдикционной деятельности в настоящий момент термин юрисдикция имеет несколько значений, однако их перечисления и разбор не входит в задачу данной работы. Достаточно привести лишь тот, который будет использоваться в дальнейшем. Поэтому здесь под юрисдик**цией понимается деятельность государственных органов по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров.**

Необходимо отметить, что юрисдикционную деятельность осуществляют не только органы исполнительной власти, но и судебной. Ниже будут описаны деятельность органов первой из упомянутых ветвей власти. Принятия и исполнение решений судами подлежат рассмотрению в следующей части работы.

Административная юрисдикция является составной частью, наряду с административно-процедурной деятельностью, административного процесса, под которым можно **понимать совокупность всех действий, совершаемых государственными органами (должностными лицами) для реализации возложенных на них функций.**

Отличия административно-процедурного производства от административно-юрисдикционного заключаются в том, что, во-первых, предметом процедурного производства являются **индивидуальные административные дела бесспорного характера.** Правовая оценка действий того или иного лица в данном случае не является обязательной. Она может

присутствовать (например, при регистрации, выдаче лицензии), но в ряде случаев этого не требуется (например, на некоторых этапах принятия управленческого решения).

Необходимо отметить, что она непосредственно связана с возникновением с одной из сторон административно-правовых отношений представления о нарушении другой стороной норм права.

Помимо указанного нелишним будет обозначение и других особенностей юрисдикционной деятельности исполнительных органов.

Во-первых, в основе административно-правовых споров лежат индивидуальные административные дела. Рассмотрение не любых, а только спорных конкретных дел составляет содержание юрисдикционного административного процесса.

Во-вторых, разрешение административно-правовых споров предполагает установление определенного порядка, то есть правил, которыми следует руководствоваться при рассмотрении индивидуальных дел. Это означает необходимость особого правового регулирования административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера.

В-третьих, административная юрисдикция как процессуальная категория служит в конечном счете целям правоохраны, обеспечения стабильного правопорядка в сфере государственного управления. Своим основным назначением она, следовательно, имеет прежде всего правовую защиту административно-правовых отношений. Однако не стоит отождествлять юрисдикционную деятельность с правоохранительной. Последняя шире. В качестве иллюстрации можно привести административный надзор, который сам по себе не является спором.

Административно-правовой спор может появится только при нарушении (мнимом или реальном) норм права в ходе осуществлении надзорных мероприятий.

В-четвертых, административная юрисдикция имеет своим юридическим результатом соответствующее властное и одностороннее воздействие, находящее свое конечное выражение с решении вопроса либо о судьбе соответствующего административно-правового акта, являющегося объектом спора, либо о правомерности или неправомерности деяний тех или иных лиц, либо о необходимости применения необходимых мер принуждения в интересах восстановления или защиты правопорядка в сфере государственного управления.

В состав административно-юрисдикционной деятельности входят определенные ее виды, именуемые административными производствами:

– производство по делам об административных правонарушениях;

– дисциплинарное производство;

– производство по жалобам;

– согласительное производство.

В наибольшей степени регламентировано производство по делам об административных правонарушениях. В меньшей степени – дисциплинарное

производство и производство по жалобам. Согласительное производство – новое и пока еще слабо регулируемое явление административно-юрисдикционного характера. Отчасти этот вид административной юрисдикции был рассмотрен ранее при описании порядка урегулирования разногласий в ходе принятия правовых актов.

Принятие и исполнение государственных решений в ходе производства по делам об административных правонарушениях

Согласно статье 1.3 КоАП РФ, к ведению Российской Феде-рации в области законодательства об административных право-нарушениях относится установление:

а) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе мер по обеспечению производства по указанным делам;

б) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Как видно из вышесказанного, описываемое административное производство регламентируется исключительно федеральными нормативными правовыми актами. Стоит напомнить, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется как во внесудебном (т. е. административном), так в судебном порядке. Но учитывая тему этой части работы, акцент будет сделан на первом порядке.

Задачами этого производства являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Порядок производства по делам об административных правонарушениях определяется КоАП РФ.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется **на русском языке** – государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства, отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Дела об административных правонарушениях подлежат **открытому рассмотрению,** за исключением случаев, если это может привести к разглашению тайны, охраняемой законом. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится органом,

должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения. В соответствии с КоАП РФ **участниками производства** по делам об административных правонарушениях являются: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического лица; законные представители юридического лица; защитник; представитель; свидетель; понятой; специалист; эксперт; переводчик; прокурор (глава 25 КоАП РФ). К участникам производства можно также отнести судей, органы, должностных лиц, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Так, в соответствии со статьей 25.1 КоАП РФ **лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе** знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. При этом согласно КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном право-нарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство

об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законные представители физического лица осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в от-ношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевших, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются соответствующими документами.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Законные представители юридического лица осуществляют защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим. Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц, о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рас-смотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать **защитник,** а для оказания юридической помощи потерпевшему – **представитель**. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. Полномочия адвоката удостоверяются орде-ром, выданным юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном

правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, **вправе** знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, а также пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ. Необходимо отметить, что к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу. В этом случае судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, заинтересованными лицами подается заявление о самоотводе или об отводе. В качестве **свидетеля** по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. При опросе несовершенно-летнего свидетеля, не достигшего возраста 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля. Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

Свидетель имеет следующие права:

– не свидетельствовать против себя самого, своего супруга, близких родственников (родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушки, бабушки, внуков);

– давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;

– пользоваться бесплатной помощью переводчика;

– делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

Понятой, т. е. любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, может быть привлечен должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном

правонарушении, в случаях, предусмотренных КоАП РФ. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно при применении **мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях** – личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице; осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; досмотре транспортного средства; изъятии вещей и документов; аресте товаров, транспортных средств и иных вещей; задержании транспортного средства.

Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол. В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

В качестве с**пециалиста** для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений. **Специалист обязан:**

– явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном право-нарушении;

– участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;

– удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист вправе:

– знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;

– с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

– делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными

познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Эксперт обязан:

– явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном право-нарушении;

– дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Однако эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Эксперт вправе:

– знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;

– с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

– указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

В качестве **переводчика** может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

К участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста, эксперта и переводчика **не допускаются лица в случае, если они состоят в родственных**

отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником , представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или

если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела. В этом случае судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, заинтересованными лицами подается заявление о самоотводе или об отводе.

Прокурор вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатай-ства, давать заключения по вопросам , возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные действия, предусмотренные федеральным законом. В процессе производства по делам об административных правонарушениях важную роль играет **определение обстоя**тельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении (предмет доказывания), а также сбор и оценка доказательств.

Согласно статье 26.1 КоАП РФ предметом доказывания по любому делу об административном правонарушении является:

1) наличие события административного правонарушения;

2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;

3) виновность лица в совершении административного право-нарушения;

4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;

5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;

К обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

К иные обстоятельства, имеющие значение для правильного раз решения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Важным свойством доказательства является **достоверность.** Достоверным является доказательство, истинность которого не вызывает сомнений. Достоверность может быть восполнена в процессе

дополнительного административного расследования. Доказательства, получение которых связано с ущемлением прав и интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, считаются ничтожными. **Использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается.** Получение доказательства должно осуществляться только правомочным должностным лицом.

По характеру связи между доказательствами и фактом, подлежащим установлению, доказательства подразделяются на **прямые и косвенн**ые. Прямые доказательства однозначно подтверждают или опровергают существование любого из обстоятельств, подлежащих доказыванию. Значение прямого доказательства однозначно в толковании, и все вопросы сводятся только к оценке его достоверности. Косвенные доказательства устанавливают промежуточные факты. С помощью этих фактов может быть выяснено обстоятельство, имеющее непосредствен-ное отношение к предмету доказывания.

Необходимо отметить, что каждое доказательство должно обладать свойствами допустимости и относимости. Допусти**мость** доказательства – это пригодность для использования при установлении обстоятельств, имеющих значение для дела,

соответствие требованиям закона относительно источников, порядка обнаружения, закрепления и исследования доказательств.

Основополагающим элементом допустимости выступает законность источника. Не могут служить доказательствами фактические данные, полученные, в частности, из анонимных источников. Законным должен быть и способ получения доказательства. Доказательства могут быть получены лишь предусмотренным законом способом (например, осмотр помещения, изъятие вещей). При этом должны быть соблюдены все процессуальные требования; полученное доказательство должно быть правильно оформлено. Так, изъятие вещей, являвшихся орудием совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов , осуществляется должностными лицами в присутствии двух понятых. Соблюдением процессуальной формы гарантируется как достоверность полученных данных, так и защита прав и интересов граждан.

Относимость доказательства указывает на связь его содержания с обстоятельствами, подлежащими доказыванию по делу, на основании которой оно может быть использовано для установления этих обстоятельств. Доказательство будет относимым, если в нем содержатся сведения о любых фактах, имеющих какое-либо значение для дела. Определение относимости доказательств происходит в процессе доказывания. Оно начинается с

собирания доказательств, когда решается вопрос о том, какие процессуальные действия необходимо провести и каких результатов можно от них ожидать с точки зрения выяснения обстоятельств дела.

Еще одним свойством доказательством выступает **достаточность,** указывающие на возможность осуществление достоверных выводов о существовании факта, в подтверждение которого они собраны.

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе получать доказательства в соответствии с КоАП РФ, а также направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий по получению доказательств должностному лицу соответствующего территориального органа. Орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести **определение об истребовании сведений,** необходимых для разрешения дела. Истребуемые сведения должны быть направлены **в трехдневный срок со дня получения определения,** а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме орган, должностное лицо, вынесших определение.

Оценка доказательств осуществляется по **внутреннему убеждению,** основанному на всестороннем, полном и объектив-ном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Согласно статье 26.2 КоАП РФ **источниками доказательств являются:** протокол об административном правонарушении (иные протоколы); объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; показания потерпевшего, свидетелей, заключения эксперта, иные документы, а также показания специальных технических средств, вещественные доказательства.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей отражаются в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протоколе рас-смотрения дела об административном правонарушении, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

Экспертиза проводится в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в

использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле. При этом судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы. В определении указываются следующие вопросы:

– основания для назначения экспертизы;

– фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза;

– вопросы, поставленные перед экспертом;

– перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта. Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении его об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Вопросы, поставленные перед экспертом, его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта.

До направления определения для исполнения орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, разъяснить им права, в том числе право заявлять отвод эксперту, право просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта. Должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, не-обходимые для проведения экспертизы.

Эксперт дает заключение в письменной форме от своего имени. В заключении эксперта должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы. Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы. Вещественные доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу об административном правонарушении. О наличии вещественных доказательств делается запись в протоколе об административном правонарушении (или в ином протоколе). Орган или

должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении. Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам могут быть отнесены материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации. Судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности доку-ментов до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела. К доказательствам согласно Главе 26 КоАП РФ относятся и **показания специальных технических средств.** Под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку. Показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении.

В осуществлении производства по делам об административных правонарушениях важную роль играют **меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении** (глава 27 КоАП РФ). Эти меры осуществляются **в целях** пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. К мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении относятся следующие:

- доставление;
- административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;
- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

- задержание транспортного средства;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;
- временный запрет деятельности;
- залог за арестованное судно;

Под **доставлением** понимается принудительное препровождение физического лица, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. Доставление должно быть осуществлено в воз-можно короткий срок. О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись **в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.**

Доставление осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного само-управления сельского поселения; военнослужащими внутренних войск МВД РФ, должностными лицами ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону, – в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение охраны или в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления внутренних войск МВД России; должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства об охране окружаю-щей среды, лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, животного мира и рыбных запасов, правил охоты и рыболовства, при выявлении административных правонарушений в соответствующей сфере – в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), помещение органа местного самоуправления или в иное служебное помещение, а также иными должностными лицами, определенными статьей 27.2 КоАП РФ.

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Административное задержание в порядке, определенном КоАП РФ, вправе осуществлять должностные лица органов внутренних дел (полиции), пограничных органов, а также ряд других должностных лиц, которым статьей 27.3 КоАП РФ предоставлено такое право.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Срок административного задержания исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления, и не должен превышать **по общему правилу три часа.** Однако согласно статье 27.5 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию **на срок не более 48 часов.** На срок не более 48 часов может быть подвергнуто административному задержанию также лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест.

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях задержавших их органов либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления. Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц.

Об административном задержании **составляется протокол**, о котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае, если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись.

Под **личным досмотром, досмотром вещей**, находящихся при физическом лице, понимается обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов

административного правонарушения. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ. Личный досмотр производится лицом **одного пола** с досматриваемым в присутствии **двух понятых того же пола.** Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых. **В исключительных случаях** при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, **составляется протокол** либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу. Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей, и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Осмотр

осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об осмотре составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе, об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Досмотр транспортного средства – это обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Досмотр транспортного средства осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. В протоколе о досмотре транспортного средства указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, о типе, марке, модели, государственном регистрационном номере, об иных идентификационных при-знаках транспортного средства, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, в виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре транспортного средства. Протокол о досмотре транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лицом, во владении которого

находится транспортное средство, подвергнутое до-смотру, понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лица, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел , а также иными должностными лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3, 28.3 КоАП РФ в присутствии двух понятых. В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об изъятии вещей и документов **составляется протокол** либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении. В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов. Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, понятыми. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом МВД России.

Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется в отношении лица, которое управляет транспортным средством и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившего ряд административных право-нарушений, предусмотренных частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1 и 2 статьи 12.7 КоАП РФ.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, либо лицо, в отношении которого

вынесено определение возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.24 КоАП РФ, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. **При отказе** от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации соответствующего вида транспортных средств. **Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения** осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, – также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

Согласно Постановления Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством», освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения, медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения подлежит водитель транспортного средства, в отношении которого имеются **достаточные основания** полагать, что он находится в состоянии опьянения (запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке).

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется с **использованием технических средств измерения,** обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений (далее – технические средства измерения).

Перед освидетельствованием водитель транспортного средства **информируется** о порядке освидетельствования с применением технического средства измерения, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте технического средства измерения.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ и услуг.

Освидетельствование (при положительном результате) и медицинское освидетельствование оформляется актом, который прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого они были составлены.

Задержание транспортного средства (статья 27.13 КоАП РФ), то есть исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке применяется при нарушениях правил эксплуатации транспортного сред-ства и управления транспортным средством, предусмотренными рядом статей КоАП РФ. Транспортное средство задерживается до устранения причины задержания.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном право-нарушении , либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и при-меняется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в КоАП РФ, в присутствии владельца вещей и двух понятых либо с применением видеозаписи. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол . В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, их опись и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ), заключается в их препровождении в специальные учреждения, либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содер-жании их в таких специальных учреждениях **до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.**

Содержание в специальных учреждениях в условиях**,** исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы РФ или решения должностного лица пограничного органа в от-ношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы РФ.

Решение о применении данной меры пресечения принимается в судебном порядке и подлежит немедленному исполнения. Однако, при совершении правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации помещение в специальные учреждения допускается на основании решения соответствующего должностного лица органа ФПС ФСБ РФ.

КоАП РФ устанавливает **порядок поэтапного продвижения дела об административном правонарушении**. Этапы прохождения дела об административном правонарушении именуются стадиями производства. Они отграничиваются друг от друга итоговым процессуальным решением и различаются конкретными задачами, кругом органов и лиц, участвующих в

производстве по делу, а также процессуальными действиями. Стадии производства по делам об административных правонарушениях осуществляются в логической последовательности и составляют систему производства75. В соответствии с КоАП РФ (главы 28– 30) можно выделить **следующие стадии производства** по делам об административных правонарушениях:

– возбуждение дела об административном правонарушении;

– рассмотрение дела об административном правонарушении;

– пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

– исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Возбуждение дела об административном правонарушении (глава 28 КоАП РФ) является самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях и представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление факта административного правонарушения, а также определения подведомственности (подсудности). Возбуждение дела об административном право-нарушении включает процессуальную деятельность по получению информации об административном правонарушении, ее оформлении и регистрации. **Поводами к возбуждению** дела об административном правонарушении являются:

1. Непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Сообщения и заявления физических и юридических лиц, также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи; Подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в случаях, предусмотренных указанным выше пунктом 4, транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях. Говоря о возбуждении дела об административном правонарушении, необходимо отметить, что согласно КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

1) отсутствия события административного правонарушения;

2) отсутствия состава административного правонарушения, в том числе не достижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста,

- предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или не вменяемость физического лица, со-вершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмены закона, установившего административную ответственность;
- истечения сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличия по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерти физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При установлении указанных обстоятельств должностным лицом, рассмотревшим материалы, сообщения или заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования; вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае назначение административного наказания без составления протокола, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

В протоколе об административном правонарушении указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол (постановление); сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, адреса свидетелей потерпевших, если они имеются; место, время совершения и событие административного правонарушения; статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим данное правонарушение, а также свидетелями и потерпевшими, если таковые имеются. При этом подпись протокола лицом, привлекаемым к административной ответственности, является его правом, но не обязанностью, что вытекает из его правового статуса как лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении. Лицо, совершившее правонарушение, вправе представить прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания. В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в пределах компетенции соответствующего органа. Так , протоколы об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать: 1) руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений , их заместители; 2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные или

контрольные функции; 4) уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Протокол об административном правонарушении составляется **немедленно** после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение **двух суток** с момента выявления административного правонарушения. В ряде случаев КоАП РФ предусматривает осуществление производства по делу об административном правонарушении в упрощенном порядке – **без составления протокола**. В случае, если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, выносится постановление по делу об административном правонарушении. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе. В случае отказа от получения копии постановления она высылается лицу, в отношении которого вынесено постановление, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Также не составляется протокол об административном правонарушении, если последнее зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Это распространяется на правонарушения в сфере дорожного движения, области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка, либо другого объекта недвижимости.

КоАП РФ предусматривает, что протокол об административном правонарушении составляется, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения или (и) назначенное ему административное наказание. В случаях, если после выявления административного право-нарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте и иных правонарушений, указанных в статье 28.7 КоАП РФ, осуществляются экспертиза или иные

процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится **административное расследование**. **Административное расследование представляет собой совокупность** процессуальных действий, осуществление которых необходимо для получения дополнительных сведений и материалов, необходимых для правильного разрешения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении. Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Это решение **оформляется в виде определения**, прокурором – в виде постановления. В определении о возбуждении дела об административном правонарушении **указываются** дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ либо закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

Срок проведения административного расследования **не может превышать один месяц** с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен:

- решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более одного месяца;
- решением руководителя вышестоящего таможенного органа или его заместителя либо решением руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его замести-теля – на срок до шести месяцев;
- решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, – на срок до шести месяцев;
- решением руководителя вышестоящего органа по делам о незаконной организации и проведении азартных игр – на срок до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется **протокол об административном правонарушении** либо выносится **постановление о прекращении дела об административном**

правонарушении. Протокол является процессуальным документом, завершающим административное расследование. В нем систематизируются доказательства, собранные по делу, формулируются выводы. В описательной части протокола излагается сущность дела: указываются место и время совершения административного правонарушения, его способы, мотивы, последствия и другие существенные обстоятельства; результаты проведенных процессуальных действий; обстоятельства, смягчающие административное наказание. Если по делу об административном правонарушении проходит несколько лиц, то при изложении сущности дела указывается роль каждого из них. Сведения о лице, в отношении которого проводится административное расследование, должны быть достоверными.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение **трех суток с момента составления протокола** (вынесения постановления) об административном правонарушении . Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

При наличии обстоятельств, влекущих согласно КоАП РФ прекращение дела об административном правонарушении, должностные лица, в производстве которых находится дело, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Следующая стадия производства – рассмотрение дела об административном правонарушении (глава 29 КоАП РФ) представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие решения по делу.

При этом рассмотрение дела об административном правонарушении можно разделить на **несколько частей:**

подготовительная часть;

рассмотрение дела по существу;

вынесение постановление по делу об административном правонарушении и его оглашение.

Каждая часть имеет свои специфические цели и задачи, но в целом для них характерны определенная самостоятельность, взаимосвязанность, логическая последовательность и завершенность. В **ходе подготовки** к рассмотрению дела об административном правонарушении орган, должностное лицо выясняют следующие вопросы:

1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;

2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;

4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рас-смотрения по существу;

6) имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в случае необходимости **могут быть вынесены определения** о назначении времени и места рассмотрения дела; о вызове необходимых для рассмотрения дела лиц, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы; об отложении рассмотрения дела; о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, также о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела посту-пили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

При наличии обстоятельств, влекущих согласно КоАП РФ прекращение дела, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

КоАП РФ устанавливаются следующие правила **о месте рассмотрения дела об административном правонарушении.**

Так, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается **по месту его совершения**. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.33 (невыполнение соглашения), ст. 5.34 (увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки), а также рядом других статей, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются по месту

жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

КоАП РФ определяются также и сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается **в 15-дневный срок** со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен органом, должностным лицом, рассматривающими дело, **но не более чем на один месяц.**

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

Особую правовую нагрузку в рамках данной стадии несет рассмотрение дела об административном правонарушении, поскольку именно на этом этапе разрешается дело по существу. Рассмотрение дела по существу означает выяснение обстоятельств, с которыми связываются такие правовые последствия, как привлечение лица к административной ответственности и наложение административного взыскания. Выяснение обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, является обязанностью органа (должностного лица), рассматривающего дело об административном правонарушении.

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, следующий:

- объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;
- устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рас-смотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

- разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;
- рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;
- выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае:

а) поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматрива-ющих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

б) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;

выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела, в соответствии с частью 3 статьи 29.4 КоАП РФ; выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии со статьей 29.5 КоАП РФ.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении.

Результатом рассмотрения дела об административном правонарушении является **принятие постановления**. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях выносятся следующие виды постановлений: а) о наложении административного наказания; б) о прекращении производства по делу.

Постановление о наложении административного наказания выносится в случае, если материалами дела доказана виновность лица в совершении административного правонарушения, если нет обстоятельств, исключающих административную ответственность, и отсутствуют основания для освобождения лица от административной ответственности. Определение меры наказания осуществляется в рамках, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с законодательством об административных правонарушениях и с учетом принципа индивидуализации.

Структура постановления состоит из вводной, описательной и резолютивной частей. **вводной части** должны быть указаны: номер

постановления, дата его вынесения, наименование населенного пункта, на территории которого находится орган; наименование органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, должность, фамилия, имя, отчество должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесшего постановление; сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело (фамилия, имя, отчество), полное наименование юридического лица. При этом могут быть указаны иные сведения, например, идентификационный номер налогоплательщика, в отношении которого вынесено постановление за нарушение в области налогообложения; данные об инвалидности лица, наличии у него государственных наград, почетных, воинских и других званий.

Описательная часть постановления представляет собой обоснованное решение, которое должностное лицо, коллегиальный орган принимают по рассматриваемому делу об административном правонарушении. В постановлении излагаются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела. Важнейшим компонентом описательной части является анализ и оценка доказательств, исследованных при рассмотрении дела. В постановлении должны получить оценку все доказательства. Должностное лицо должны указать, какие из доказательств являются достоверными, а какие недостоверными, привести убеди-тельные аргументы в подтверждение своих выводов. В описательной части постановления при назначении наказания должны быть учтены обстоятельства, характеризующие степень общественной опасности административного правонарушения, обстоятельства, отягчающие ответственность правонарушителя. При рассмотрении дела может быть сделан вывод о необходимости освобождения от административного наказания. В этом случае постановление также должно содержать мотивировку принятого решения.

Резолютивная часть постановления представляет собой логический и юридический вывод из описательной части, в кото-ром четко формулируется решение по рассматриваемому делу об административном правонарушении: фамилия, имя, отчество физического лица, наименование организации; решение о при-знании лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, виновным; соответствующая статья КоАП РФ, по которой данное лицо признано виновным; вид и размер административного наказания (основного и дополни-тельного); окончательная мера административного наказания.

Постановление о прекращении производства по делу выносится в случаях, если имеется хотя бы одно из обстоятельств, исключающих производство по делу; совершенное правонарушение характеризуется малозначительностью и коллегиальный орган (должностное лицо) принял решение ограничиться объявлением устного замечания, а также если установлено, что в правонарушении содержатся признаки преступления и материалы дела переданы прокурору, органу предварительного следствия или дознания.

Постановление по делу об административном правонарушении **объявляется немедленно** по окончании рассмотрения дела. При этом копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического лица, или закон-ному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным **лицам в течение трех дней** со дня вынесения указанного постановления.

Орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

Третья стадия производства – пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (глава 30 КоАП РФ) представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на восстановление нарушенных прав и охраняемых интересов граждан. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником и представителем.

Объектом обжалования являются не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях. По таким делам установлена подведомственность в зависимости от характера административного правонарушения и места его совершения, а также субъекта административного правонарушения.

Подведомственность рассмотрения жалоб зависит от статуса лица, обжалующего постановление о назначении административного наказания (статья 30.1 КоАП РФ). По результатам рассмотрения жалобы выносится решение:

- вынесенное судьей – в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с за-коном субъекта Российской Федерации, – в районный суд по месту рассмотрения дела.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана **в течение десяти суток со дня вручения** или получения копии постановления. В случае пропуска указанного срока срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- об отмене постановления и о прекращении производства по делу при малозначительности правонарушения, при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;
- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;
- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

КоАП РФ предусматривает возможность пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении. Так, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

Четвертая стадия производства – исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях относят к самостоятельному производству по делу об административном правонарушении. Задачами исполнительного производства являются обеспечение исполнения вынесенного постановления и защита законных прав и интересов физических и юридических лиц. Исполнение постановлений определяется разделом V КоАП РФ «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях».

Исполнение постановления начинается после вступления его законную силу. КоАП РФ устанавливает следующие временные периоды вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении:

а) после истечения срока, установленного для его обжалования, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Согласно КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Таким образом, если в этот срок жалоба не была подана, а протест прокурора не принесен, то постановление вступает в законную силу;

б) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

в) после вынесения неподлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Приведение постановления по делу об административном правонарушении в исполнение представляет собой организационные действия для реализации предписаний, содержащихся в постановлении, уполномоченными на то органами и должностными лицами. В случае вынесения нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, **могут отсрочить** исполнение постановления на срок до **одного месяца.** С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок **до трех месяцев.**

Отсрочка или рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа не применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым административный штраф назначен одновременно с административным выдворением за пределы РФ. В ряде случаев, предусмотренных КоАП РФ, исполнение постановления о назначении административного **наказания прекращается.** Так, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в следующих случаях:

1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;

4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания. Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено **в исполнение в течение двух лет** со дня его вступления в законную силу. Течение срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание;

5) отмены постановления;

6) вынесения постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания означает прекращение всех исполнительных действий по приведению его в исполнение. Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания считается оконченным, когда исполнение произведено полностью. При этом орган, должностное лицо, приводившие постановление в исполнение, возвращают постановление о назначении административного наказания органу, должностному лицу, вынесшим это постановление, с отметкой об исполненном административном наказании.

Со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания начинает исчисляться срок административной наказуемости для лица, подвергнутого административной ответственности.

Вместе с тем КоАП РФ устанавливает случаи, когда постанов-ление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом,

должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, органу, должностному лицу, вынесшим постановление. Эти случаи являются следующими:

- если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;
- если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;
- если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

Принятие и исполнение государственных решений в ходе дисциплинарного производства.

Дисциплинарное производство заключается в применении государственным служащим, совершившим правонарушение в виде должностного проступка, дисциплинарных взысканий, предусмотренных правовыми нормами. При этом под должностным проступком понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей. Должностной проступок может выражаться в том числе в однократном нарушении дисциплины в системе государственной службы, нарушении в служебной сфере федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, а также неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и вступивших в законную силу решений судов.

Характерным для дисциплинарного производства является то, что дисциплинарное взыскание налагается в порядке служебного подчинения, т. е. должностным лицом, которому государственный служащий подчинен по службе и обладающим в отношении государственного служащего дисциплинарной властью.

Следует обратить внимание, что дисциплинарное производство по отношению к лицам, не являющимся государственными служащими, не является юрисдикционным. Оно осуществляется по правилам, предусмотренным исключительно трудовым законодательством.

В зависимости от вида государственной службы данный вид производства может иметь свои особенности. Так для военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел Дисциплинарным уставом ВС РФ и Дисциплинарным уставом органов внутренних дел РФ соответственно предусмотрен такие виды наказания, которые не применяется для гражданских служащих. В частности, строгий выговор, дисциплинарный арест, снижение в звании и должности и т. д. Однако, процедура

дисциплинарного производства во всех случаях во многом схожа. В качестве примера можно взять государственную граждан-скую службу. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания таков.

1. До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Последний может и не давать каких-либо объяснений, так как, согласно части 1 статьи 51 Конституции РФ, никто не обязан свидетельствовать против себя самого. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

2. Перед применением дисциплинарного взыскания осуществляется **служебная проверка**, которая проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

– факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;

– вина гражданского служащего;

– причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;

– характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;

– обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность проведения. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее **чем через один месяц** со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного со-держания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

– давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

– обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

– ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

– факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

– предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

При **применении** дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок,

и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание **применяется** непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но **не позднее одного месяца** со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть при**менено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка**, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – **позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.** В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение **пяти дней со** дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе **обжаловать** дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Если в **течение одного года** со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

Принятие и исполнение государственных решений при рассмотрении жалоб граждан.

Согласно статье 33 Конституции РФ Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В развитии этой статьи в 2006 году Федеральное собрание приняло Федеральный закон «**О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации**». Данный акт регулирует правоотношения не только связанные и рассмотрением **жалоб**, под которой понимается просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц, но и иных обращений граждан. В свою очередь обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных

органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Как видно из определений, принятие решений государственными органами при рассмотрении предложений и некоторых заявлений не является юрисдикционной деятельностью, так как в этом случае отсутствует административный спор. Поэтому указанный закон будет описан здесь только в части, касающейся административной юрисдикции органов исполнительной власти.

Также следует обратить внимание, что изменения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 2013 года, которые были внесены в связи с Постановлением Конституционного Суда РФ80, сделали возможным обращения не только непосредственно граждан, но и их объединений в форме юридических лиц.

К жалобе гражданина предъявляются определенные требования. В жалобе должно содержаться:

– указание либо наименование государственного органа, в который направляется письменная жалоба, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

– фамилия, имя, отчество, почтовый адрес, по которому дол-жен быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

– суть жалобы;

– личная подпись и дата.

– документы и материалы либо их копии, подтверждающие доводы гражданин, если таковое необходимо.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в жалобе вопросов.

После направления жалобы порядок действий государственного органа и должностных лиц таков.

1. Регистрация жалобы. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации **в течение трех дней** с момента поступления в государственный орган или должностному лицу.

2. **Предварительное рассмотрение жалобы**, в котором устанавливается предмет обжалования в соотношение с компетенцией государственного органа, принявшего обращение.

Письменная жалоба, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, должностного лица, направляется в **течение семи дней** со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в жалобе вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая.

Письменную жалобу, содержащую информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, направляется в **течение пяти дней** со дня регистрации в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с уведомлением гражданина, направившего жалобу, о переадресации его обращения. В случае, если решение поставленных в письменной жалобе вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов или должностных лиц, копия жалобы в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы или должностным лицам.

Государственный орган или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанный орган или у должностного лица документы и материалы о результатах рас-смотрения письменного обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В случае, если в соответствии с данным запретом, невозможно направление жалобы на рас-смотрение в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Рассмотрение жалобы. Обращение гражданина, соответствующее всем указанным в законе требованиям, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости, рассматривающие жалобу государственный орган или должностное лицо, может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Государственный орган или должностное лицо при рассмотрении жалобы:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное её рассмотрение, а в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;

- запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения жалобы документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия. По такому запросу в **течение 15 дней** предоставляются все необходимые документы материалы, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за некоторым исключением, указанных в статье 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- уведомляет гражданина о направлении его жалобы на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

При рассмотрении обращения государственным органом, должностным лицом гражданин имеет право:

– представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

– знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы законные интересы других лиц и если в указанных документах материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

– получать письменный ответ по существу поставленных в жалобе вопросов либо уведомление о переадресации письменной жалобы в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

– обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном или судебном порядке либо вправе обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения жалобы.

Преследование гражданина в связи с его обращением запрещается. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Срок рассмотрения письменной жалобы, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, **составляет 30 дней** со дня регистрации письменного обращения.

Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства РФ в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса руководитель государственного органа или должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более **чем на 30 дней**, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего жалобу.

В описываемом Федеральном законе предусмотрен и порядок рассмотрения отдельных жалоб граждан.

Так, в случае если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, **ответ не дается**. Если в заявлении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

При получении письменной жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, рассматривающий вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. В случае, если текст письменной жалобы не поддается прочтению, ответ не дается и она не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного само-управления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему жалобу, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Если в письменной жалобе гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями и при этом в жалобе не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанную жалобу и ранее

направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший жалобу. В случае, если ответ по существу поставленного в жалобе вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Если причины, по которым ответ по существу поставленных в жалобе вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить жалобу в соответствующий государственный орган или соответствующему должностному лицу.

Гражданин также может **подать устную жалобу**. В данном случае свое право он может реализовать посредством личный прием граждан руководителями государственных органов и уполномоченными на то лицами.

Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в общем порядке.

Контроль за соблюдением порядка рассмотрения жалоб.

Данный этап осуществляется самими государственными органами, рассматривающие жалобы, вышестоящими и иными органами, в пределах своей компетенции. Примером последнего может служить прокуратура. В заключении следует отметить, что гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа или должностного лица при рассмотрении жалобы, по решению суда. В случае, если гражданин указал в жалобе заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением жалобы государственным органом или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение и назовите признаки и виды юрисдикционной деятельности.

2. Охарактеризуйте порядок принятия и исполнения государственных решений в ходе производства по делам об административных правонарушениях.
3. Охарактеризуйте порядок принятия и исполнения государственных решений в ходе дисциплинарного производства.
4. Охарактеризуйте порядок принятия и исполнения государственных решений при рассмотрении жалоб граждан.

ТЕМА 15. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Судопроизводство и акты органов судебной власти РФ. Принятие и исполнение решений в ходе конституционного судопроизводства. Принятие и исполнение решений в ходе гражданского судопроизводства. Принятие и исполнение решений в ходе административного судопроизводства. Принятие и исполнение решений в ходе уголовного судопроизводства.

Судопроизводство – это установленная процессуальными нормами деятельность судов по разрешению правовых споров или (и) установлению фактов, имеющих юридическое значение.

Главная особенность этого процесса в том, что в нем в обязательном порядке участвует судья или коллегия судей, наделенными весьма широкими публично-властными полномочиями.

Помимо указанного, судопроизводство является одним из наиболее детально регламентированных процессов. В этом оно отличается, к примеру, от административного процесса, у которого ряд его видов не имеет столь тщательного регулирования со стороны закона.

Как правило, результат судопроизводства – это разрешение конкретного правового спора: уголовного, гражданского, административного, конституционного. Однако, имеют место и иные результаты бесспорного характера. К таковым можно отнести установление юридических фактов (например, признание безвестно отсутствующим или умершим). Также результатом судопроизводства можно признать издание высшими судебными органами актов толкования.

Судопроизводство, основываясь на характеристике рассматриваемых дел, можно разделить на несколько видов:

– конституционное;

– гражданское;

– уголовное (судебное производство по уголовному делу);

– административное.

Причем такое деление не совпадает с отраслевым делением законодательства. В частности , Уголовно-процессуальный кодекс охватывает собой не только деятельность судов , но деятельность, осуществляемую рядом лиц вне зависимости от судов (к примеру, возбуждение уголовного дела).

Также гражданские дела рассматривают как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды, опираясь на Гражданско-процессуальный кодекс и Арбитражно-процессуальный кодекс соответственно.

Перед тем, как кратко рассказать об особенностях различных видов судебного производства, необходимо упомянуть и об актах органов судебной власти.

Судебные акты являются разновидностями правовых со всеми присущими последним свойствам и бывают двух видов:

– правоприменительные;

– акты толкования.

Первые также могут быть поделены на два вида. Во-первых, это акты, в которых отражается судебные постановления, разрешающие дело по существу. К таковым относится решения, постановления, приговор, судебные приказы.

Во-вторых, это те акты, в которых отражаются судебные постановления, разрешающие какие-либо иные вопросы (напри-мер, принятие заявления к рассмотрению, привод свидетеля или обнаружение правонарушения, не относящиеся к рассматриваемому делу). Они именуются определениями.

Следует обратить внимание, что в судах общей юрисдикции в определении также могут отражаться результаты апелляционного или кассационного обжалования.

Акты толкования – это акт судебного органа, направленного на разъяснение содержания правовых предписаний. Как было сказано ранее, помимо разъяснения они также несут правотворческую функцию при наличии пробелов и коллизий в правовых нормах. Примером могут Постановление Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» или Постановление Пленума Верховного суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 52 «О применение судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю». Согласно статье 6 ФКЗ «О судебной системе РФ», решения судебных органов именуются постановлениями. В этой связи постановление как форму судебных актов не следует путать с судебным постановлением, составляющим содержание всех судебных актов.

Принятие и исполнение решений в ходе конституционного судопроизводства

Вопросы конституционного судопроизводства регулируется Конституцией РФ и ФКЗ «О Конституционном суде РФ». Согласно федеральному конституционному закону Конституционный суд РФ:

разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик , уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к

ведению органов государственной власти РФ и сов-местному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров РФ;

разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- между высшими государственными органами субъектов РФ;
- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;
- по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;
- по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;
- дает толкование Конституции РФ;
- дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной из-мене или совершении иного тяжкого преступления;
- проверяет на соответствие Конституции РФ вопрос, выносимый на референдум РФ в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума РФ;
- выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;
- осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами.

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Данный орган при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу любого из вопросов, вышеперечисленных в пунктах 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 именуется **постановлением.**

Итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ

в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется **заключением.**

Все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

Конституционное судопроизводство осуществляется в рамках заседаний (с проведением и без проведения слушаний). На заседаниях с проведением слушаний Конституционный Суд РФ:

- разрешает дела о соответствии Конституции РФ;
- разрешает споры о компетенции; по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;
- дает толкование Конституции РФ; дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; проверяет на соответствие Конституции РФ вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума РФ;
- решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения; принимает послания Конституционного Суда РФ;
- принимает Регламент Конституционного Суда РФ и вносит в него изменения и дополнения;
- принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда РФ к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к Президенту РФ с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей Конституционного Суда РФ награды или иного знака отличия иностранного государства; принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда РФ, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента РФ полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда РФ;
- решает иные вопросы по регламентированию деятельности Конститу-ционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ, если придет к выводу о том, что вопрос может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Суда правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны, может осуществлять свою деятельность на заседаниях **без проведения слушаний** по следующим категориям дел: 1) о соответствии Конституции РФ указанных в предыдущем

абзаце нормативных правовых актов; 2) проверять по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность закона, примененного в конкретном деле; 3) проверять по запросу суда конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле, 4) по запросу федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека без проведения слушания.

Помимо указанного Регламентом Конституционного суда РФ предусмотрены такие формы работы судей как рабочие совещания судей, временные, так и постоянные комиссии из числа судей.

Рабочие совещания судей созываются Председателем Конституционного Суда либо по его поручению – заместителем Председателя Конституционного Суда. Рабочее совещание судей может быть созвано по требованию любого из судей. Про-водятся они для рассмотрения вопросов, которые не требуют проведения заседания Конституционного Суда.

Временные, так и постоянные комиссии создаются для предварительного изучения и подготовки проектов решений по вопросам изменения Регламента Конституционного Суда, обобщения практики Конституционного Суда, кадровым, бюджетным и другим вопросам. В состав комиссий могут включаться сотрудники аппарата Конституционного Суда.

Конституционное судопроизводство всегда осуществляется коллегиальным составом судей в открытых судебных заседаниях. В результате судебного разбирательства Конституционный Суд выносит **постановление.** Постановления Конституционного Суда РФ носят нормативный характер и являются источником конституционного права, т. е. на них должны опираться все субъекты правоотношений при истолковании Конституции и законов РФ.

Можно выделить 8 стадий конституционного судопроизводства в рассмотрении дел. **Внесение обращений в Конституционный суд РФ** – обращения бывают в форме запроса, ходатайства или жалобы, они должны отвечать требованиям Федерального конституционного закона. Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу между-народный договор, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции РФ, или выдвижение Государственной Думой обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Обращение направляется в Конституционный Суд в письменной форме и подписывается управомоченным лицом. Обращения в Конституционный

Суд РФ оплачиваются государственной пошлиной. Обращение может быть направлено электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. В этом случае переписка с заявителем может осуществляться также в электронном виде.

Заявитель обязан оплатить государственную пошлину, но суд может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от ее уплаты либо уменьшить ее размер. Предварительное рассмотрение обращений в Конституционном Суде РФ – обращения, поступающие в Конституционный Суд РФ и соответствующие требованиям федерального конституционного закона, подлежат обязательной регистрации. Председатель Конституционного Суда РФ в порядке, установленному Конституционным Судом РФ, поручает одному или нескольким судьям предварительное изучение обращения, которое должно быть завершено не позднее трех месяцев с момента регистрации обращения. Заключение судьи (судей) Конституционного Суда РФ по результатам предварительного изучения обращения докладывается в заседании суда.

Принятие обращения Конституционным Судом РФ либо его отклонение – решение по вопросу о принятии обращения к рассмотрению принимается Конституционным Судом РФ в заседании **не позднее трех месяцев** с момента регистрации обращения. О принятом решении уведомляются стороны.

Конституционный Суд принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случаях, если:

– разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Конституционному Суду РФ;

– обращение в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» не является допустимым;

– по предмету обращения Конституционным Судом РФ ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу, за исключением случаев, когда обращение направлено в связи с принятием решения межгосударственным органом по защите прав и свобод человека;

– акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Обращение в Конституционный Суд РФ может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании.

Решение о назначении дел к слушанию в заседании Конституционного Суда РФ принимается не позднее чем через месяц после принятия обращений к рассмотрению. В решении указывается очередность слушания дел.

Подготовка к судебному разбирательству – для подготовки дела к слушанию, составления проекта решения, а также изложения материалов в заседании Конституционный Суд назначает одного или нескольких судей-докладчиков. При изучении обращения и подготовке дела к слушанию судья-доклад-чик в соответствии с полномочиями Конституционного суда РФ истребует необходимые документы и иные материалы, поручает производство проверок, исследований, экспертиз, пользуется консультациями специалистов, направляет запросы.

Судья-докладчик и председательствующий в заседании определяют круг лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание, дают распоряжения об оповещении о месте и времени заседания, а также о направлении участникам процесса необходимых материалов;

Судебное разбирательство (либо разбирательство вне этой формы) – руководит заседанием председательствующий, при наличии кворума он открывает заседание. Председательствующий удостоверяется в явке участников процесса, проверяет полномочия представителей сторон. В случае неявки кого-либо из участников процесса или отсутствия у представителя стороны надлежащим образом оформленных полномочий ставится вопрос о возможности рассмотрения дела. Сторонам и их представителям разъясняются их права и обязанности, а другим участникам процесса – их права, обязанности и ответственность.

В заседании Конституционного Суда РФ ведется протокол, требования к которому устанавливаются Регламентом Суда. Для обеспечения полноты и точности протокола может вестись стенограмма заседания.

Председательствующий устраняет из разбирательства все, что не имеет отношения к рассматриваемому делу; предоставляет слово судьям и участникам процесса; прерывает выступления участников процесса, если они касаются вопросов, не имеющих отношения к разбирательству, лишает слова при самовольном нарушении ими последовательности выступлений.

Исследование дела по существу начинается с сообщения судьи-докладчика о поводах и основаниях к его рассмотрению, существе вопроса, содержания имеющихся материалов и мерах, предпринятых по подготовке дела к рассмотрению. В соответствии с порядком, установленным решением Суда, председательствующий в заседании предлагает сторонам дать пояснения по существу рассматриваемого вопроса и привести правовые аргуенты в обоснование своей позиции. Заслушиваются выступление эксперта, показания свидетелей, исследуются документы. Документы, исследованные Судом, подлежат, по решению Суда, приобщению к материалам дела в подлинниках или в заверенных копиях. По окончании судебного исследования заслушиваются заключительные выступления сторон. Если после заключительных выступлений сторон Суд признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, или исследовать новые доказательства, он выносит решение о возобновлении рассмотрения вопроса.

Прекращение производства по делу происходит в случаях, если в ходе заседания будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению или будет установлено, что вопрос, разрешаемый законом, иным нормативным актом, не получил разрешения в Конституции РФ или по своему характеру и значению не относится к числу конституционных. После признания Судом исследования вопросов дела завершенным председательствующий в заседании объявляет об окончании слушания дела.

Совещание, голосование и принятие Конституционным Судом РФ итоговых решения – итоговое решение по рассматриваемому делу принимается Судом в закрытом совещании. В совещании участвуют только судьи Конституционного Суда РФ, рассматривающие данное дело. В совещательной комнате могут присутствовать сотрудники Конституционного Суда РФ, обеспечивающие протоколирование и нормальный ход со-вещания.

В ходе совещания судья Конституционного Суда РФ вправе свободно излагать свою позицию по обсуждаемому вопросу и просить других судей уточнить их позиции.

В протоколе совещания в обязательном порядке фиксируются вопросы, ставившиеся на голосование, и результаты голо-сования. Протокол подписывается всеми судьями и не подлежит оглашению.

Решение Суда принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним.

Решение Суда считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей, если иное не предусмотрено Федеральным конституционным законом. В случае, если при принятии решения по делу о проверке конституционности нормативного акта, договора между органами государственной власти, не вступившего в силу международного договора РФ голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта. Решение по спорам о компетенции во всех случаях принимается большинством голосов.

Решение о толковании Конституции РФ принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей. Судья Конституционного Суда РФ не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования.

Судья Конституционного Суда РФ, не согласный с решением Суда, вправе письменно изложить свое особое мнение.

Провозглашение, опубликование и вступление в силу решений Конституционного Суда РФ – решение Конституционного Суда РФ провозглашается в полном объеме в открытом заседании Конституционного Суда РФ немедленно после его подписания.

Постановления и заключения Конституционного Суда РФ не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются:

– судьям Конституционного Суда РФ;

– сторонам;

– Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству РФ, Уполномоченному по правам человека;

– Верховному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, министру юстиции РФ.

Решения Конституционного Суда РФ могут быть также направлены другим государственным органам и организациям, общественным объединениям, должностным лицам и гражданам.

Постановления и заключения Конституционного Суда РФ подлежат **незамедлительному опубликованию** в официальных изданиях органов государственной власти РФ, субъектов РФ, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда РФ публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда РФ», а при необходимости и в иных изданиях. Решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ – решение Конституционного Суда РФ подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены. Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ влечет ответственность, установленную федеральным законом.

Решение Конституционного Суда РФ действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

В случае, если признание нормативного акта неконституционным создало пробел в правовом регулировании, непосредственно применяется Конституция РФ.

Принятие и исполнение решений в ходе гражданского судопроизводства.

Гражданское судопроизводство имеет две разновидности. Это собственно гражданское и арбитражное судопроизводство, осуществляемое судами общей юрисдикции и арбитражными судами соответственно.

Правосудие по гражданским делам осуществляется в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ и Арбит-ражным процессуальным кодексом РФ. Как для гражданского, так и для арбитражного судопроизводства можно выделить **шесть самостоятельных стадий.**

Возбуждение гражданского судопроизводства. На данной стадии гражданского процесса решается вопрос о возможности начала гражданского

судопроизводства на основании представленного искового заявления, заявления, жалобы.

При подаче заявления, жалобы лицом, чье право нарушено или оспаривается, суд может вынести следующее решение:

а) отказать в принятии заявления (ст. 134 ГПК РФ), если:

– данное заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства;

– заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым законодательством не предоставлено такое право;

– имеется вступившее в законную силу решение суда по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

– имеется ставшее обязательным для сторон и принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тому же основанию решение третейского суда.

Об отказе в принятии заявления судья выносит мотивированное определение, которое должно быть в течение 5 дней вручено или направлено заявителю.

Важно заметить, что Арбитражный процессуальный кодекс не предусматривает отказа в принятие заявление, жалобы.

- возвратить заявление (ст. 135 ГПК РФ, ст. 129 АПК РФ), если:

– дело неподсудно данному суду;

– до вынесения определения суда о принятии заявления от истца поступило заявление о возвращении заявления;

– заявление не подписано или подписано и подано лицом, не имеющим полномочий на его подписание и предъявление в суд и т. д.

возвращения заявления судья выносит мотивированное определение, в котором указывает, как устранить обстоятельства, препятствующие возбуждению дела;

- оставить заявление без движения (ст. 136 ГПК РФ, ст. 128 АПК РФ). Судья, установив, что заявление подано в суд без соблюдений требований, установленных ст. 131 и 132 ГПК РФ, ст. 125 и 126 АПК РФ (форма и содержание искового заявления и документы, прилагаемые к исковому заявлению), выносит определение об оставлении заявления без движения, о чем извещает лицо, подавшее заявление, и предоставляет ему срок для исправления недостатков. Об оставлении искового заявления без движения выносит мотивированное определение.

- принять заявление (ст. 133 ГПК РФ, ст. 127 АПК РФ), если оно соответствует всем предъявленным к нему требованиям. В данном случае суд выносит определение о принятии заявления и возбуждении гражданского судопроизводства;

- подготовка дела к судебному разбирательству (Глава 14 АПК РФ, Глава 14 ГПК РФ). Это самостоятельная стадия гражданского судопроизводства, на

которой производятся подготовка, разрешение и выяснение различных вопросов, связанных с процессуальными действиями участников процесса в целях вынесения правильного и законного судебного решения на стадии судебного разбирательства. На данной стадии разрешаются следующие вопросы:

а) определение обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела;

б) определение достаточности доказательств по делу;

в) разрешение вопроса о составе лиц, участвующих в деле, и других участников процесса;

г) определение характера спорного правоотношения и под-лежащего применению законодательства и т. д.

Если на данной стадии гражданского процесса проводится судебное заседание, то его называют **предварительным** (ст. 152 ГПК РФ, ст. 136 АПК РФ). Предварительное судебное заседание проводится судьей единолично. Стороны извещаются о времени и месте предварительного судебного заседания. Стороны в предварительном судебном заседании имеют право представлять доказательства, приводить доводы, заявлять ходатайства.

Рассмотрение или разрешение гражданского дела по существу предварительным (ст. 152 ГПК РФ, ст. 136 АПК РФ).

Сущность и значение данной стадии процесса заключается в том, что именно на ней происходит **разрешение или рассмотрение дела по существу,** разрешение спора о праве, посредством вынесения решения суда о защите нарушенного или оспариваемого права. Именно на данной стадии гражданского процесса реализуется главная задача гражданского судопроизводства – защита прав и законных интересов граждан и иных участвующий в деле лиц. Справедливое разбирательство в установленные законом сроки способствует воспитанию у граждан уважения к суду, повышает уровень правовой культуры.

Принятое судом решение вступает в законную силу в течение месяца со дня его принятия, если не была подана апелляционная жалоба.

Пересмотр судебного решения в суде апелляционной и **кассационной инстанции** (Глава 39, 41 ГПК РФ, Глава 34, 35 АПК РФ). На данной стадии процесса проверяется законность и обоснованность постановлений, определений, решений суда первой инстанции.

На решение суда, не вступившее в силу, может быть подана апелляционная жалоба в течение месяца со дня принятия обжалуемого решения. Определение, постановление суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Вступившие в силу решение суда может быть обжаловано в суде кассационной инстанции в срок, не превышающий шести месяцев (для судов общей юрисдикции) или двух месяцев (для арбитражных судов) со дня вступления в законную силу обжалуемого решения.

Пересмотр в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу (Глава 41.1 ГПК РФ, Глава 36.1 АПК РФ).

Вступившие в законную силу судебные постановления могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда РФ по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными постановлениями.

Надзорные жалоба, представление на судебные акты подаются в Верховный Суд РФ в срок в течение трех месяцев со дня вступления в законную силу обжалуемых постановлений.

Судебные постановления подлежат отмене или изменению, если при рассмотрении дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда РФ установит, что соответствующее обжалуемое судебное постановление нарушает:

1) права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ;

2) права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

3) единообразие в применении и (или) толковании судами норм права (ст. 391.9 ГПК РФ, ст. 308.8 АПК РФ).

6) Пересмотр судебных решений, вступивших в законную силу, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (Глава 42 ГПК РФ, Глава 37 АПК РФ)**.**

Стадия предполагает выявление новым или вновь открывшихся обстоятельств, имеющих существенное значение для исхода дела, которые на момент разрешения гражданского дела существовали, но по каким-либо причинам не были известны участникам процесса.

Вновь открывшимися обстоятельствами являются:

1) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю;

2) установленные вступившим в законную силу приговором суда фальсификация доказательства, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо неправильный перевод, которые повлекли за собой принятие не-законного или необоснованного судебного акта по данному делу;

3) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рас-смотрении данного дела.

Новыми обстоятельствами являются:

1) отмена судебного акта суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному делу;

2) признанная вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда или суда общей юрисдикции недействительной сделка,

которая повлекла за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному делу;

3) признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным су-дом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по кото-рому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ;

4) установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека;

5) определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ или в постановлении Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, если в со-ответствующем акте Верховного Суда РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судеб-ных актов в силу данного обстоятельства.

Еще одной стадией гражданского процесса можно назвать исполнительное производство, но она не является стадией судопроизводства, так как реализуется без участия суда (за исключением процедуры выдачи исполнительного листа). Данная деятельность осуществляется судебными приставами-исполнителями и регулируется ФЗ «Об исполнительном производстве».

Следует отметить, что порядок прохождение стадий гражданского судопроизводства зависит от особенностей конкретного вида судопроизводства (собственно гражданского или арбитраж-ного), от типа конкретного дела (исковое производство, особое производство), а также от действий лиц участвующих в деле (к примеру, может быть заключено мировое соглашение).

Принятие и исполнение решений в ходе судебного производства по уголовному делу

Уголовное судопроизводство рассматривается в двух смысловых значениях. В узком смысле слова – как деятельность по уголовному делу, осуществляемую непосредственно судом. В широком смысле – данное понятие охватывает как судебное разбирательство, так и предшествующую ему досудебную деятельность органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и иных лиц. К слову, последнее значение было взято за основу законодателем при принятии Уголовно-процессуального кодекса РФ87. В данном же случае уголовное судопроизводство будет рассматриваться в узком смысле.

Кратко характеризуя досудебное производство, следует отметить, что оно связано с осуществлением юрисдикционных полномочий органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры до направления материалов уголовного дела в суд. К досудебному производству относятся:

1) возбуждение уголовного дела;

2) предварительное расследование (предварительное следствие и дознание).

Непосредственно судебное производство по уголовным делам состоит из следующих стадий.

1. **Подготовка к судебному заседанию является первой судебной** стадией уголовного судопроизводства (Глава 33–34 Уголовно-процессуального кодекса РФ). На данной стадии суд, не предрешая вопроса о виновности лица, устанавливает:

1) подсудно ли уголовное дело данному суду;

2) вручены ли копии обвинительного заключения или обвинительного акта;

3) подлежит ли избранию, отмене или изменению мера пре-сечения, а также подлежит ли продлению срок домашнего ареста или срок содержания под стражей;

4) подлежат ли удовлетворению заявленные ходатайства и поданные жалобы;

5) приняты ли меры по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением, и возможной конфискации имущества;

6) имеются ли основания проведения предварительного слушания.

Предварительное слушание проводится:

1) при наличии ходатайства стороны об исключении доказательства;

2) при наличии основания для возвращения уголовного дела прокурору;

3) при наличии основания для приостановления или прекращения уголовного дела;

4) при наличии ходатайства стороны о проведении судебного разбирательства по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории РФ и (или) уклоняется от явки в суд;

5) для решения вопроса о рассмотрении уголовного дела су-дом с участием присяжных заседателей;

6) при наличии не вступившего в законную силу приговора, предусматривающего условное осуждение лица, в отношении которого в суд поступило уголовное дело, за ранее совершенное им преступление;

7) при наличии основания для выделения уголовного дела;

8) при наличии ходатайства стороны о соединении уголовных дел в случаях, предусмотренных УПК РФ.

Если отсутствуют основания направления уголовного дела по подсудности или о назначении предварительного слушания, судья выносит постановление о назначении судебного заседания без проведения предварительного слушания. Основная задача стадии подготовки к судебному заседанию – проверить наличие достаточных оснований для рассмотрения уголовного дела.

2. Производство в суде первой инстанции (Главы 35–42 УПК РФ). Судебное разбирательство является центральной стадией уголовного судопроизводства, поскольку именно в данной стадии уголовное дело разрешается по существу, т. е. суд первой инстанции с участием всех заинтересованных сторон разрешает вопросы о наличии события преступления, наличии либо отсутствии в деянии подсудимого признаков состава преступления, виновности лица в совершении данного деяния и применении либо неприменении к нему уголовного наказания и т. д.

Решая эти вопросы, суд осуществляет правосудие по уголовным делам. В стадии судебного разбирательства наиболее полно реализуются основные принципы уголовного судопроизводства. В соответствии с ними осуществлять правосудие может только суд, только суд может признать лицо виновным в совершении преступления и назначить ему уголовное наказание. В данной стадии наиболее полно проявляется состязательность и равноправие сторон при производстве по уголовному делу, гласность судопроизводства и т. д.

Задачи судебного разбирательства в суде первой инстанции в целом совпадают с задачами правосудия и заключаются в разрешении дела по существу путем исследования обстоятельств данного дела, правильной квалификации данного деяния и вынесения законного, обоснованного и справедливого решения по данному делу, т. е. приговора. Судебное разбирательство по уголовному делу имеет определенную процессуальную процедуру разбирательства по уголовному делу, осуществляемую с соблюдением общих условий судебного разбирательства. Судебное разбирательство состоит из отдельных частей, логически и последовательно сменяющих друг друга, в совокупности составляющих систему судебного разбирательства.

Структура судебного разбирательства состоит из:

- подготовительной части судебного заседания, в которой устанавливаются необходимые условия для рассмотрения дела, раз-решаются организационные вопросы и рассматриваются ходатайства;
- судебного следствия, в котором сторонами и судом исследуются имеющиеся по делу доказательства;
- судебных прений, в ходе которых стороны обосновывают свои позиции по делу;
- последнего слова подсудимого; постановления и провозглашения приговора.

Производство в суде апелляционной инстанции.

Апелляционный порядок обжалования судебных решений – самостоятельная стадия уголовного судопроизводства, в которой суд апелляционной инстанции, не вступивших в законную силу (Глава 45.1 УПК РФ). Апелляционная жалоба, представление на приговор или иное решение суда первой инстанции могут быть поданы ***в течение 10 суток*** *со дня постановления приговора или вынесения иного решения суда, а осужденным, содержащимся под стражей, – в тот же срок со дня вручения ему копий приговора, определения, постановления (ст. 389.4 УПК РФ).*

Суд апелляционной инстанции проверяет по апелляционным жалобам, представлениям законность, обоснованность и справедливость приговора, законность и обоснованность иного решения суда первой инстанции.

Производство в суде апелляционной инстанции, как и в суде первой инстанции, состоит из:

- подготовительной части судебного заседания, в которой устанавливаются необходимые условия для рассмотрения дела, раз-решаются организационные вопросы и рассматриваются ходатайства;
- рассмотрения уголовного дела судом апелляционной инстанции, в котором сторонами и судом исследуются имеющиеся по делу доказательства;
- судебных прений, в ходе которых стороны обосновывают свои позиции по делу;
- последнего слова подсудимого;
- постановления и провозглашения итогового судебного решения.

Основаниями отмены или изменения судебного решения в апелляционном порядке являются:

1) несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленным судом первой инстанции;

2) существенное нарушение уголовно-процессуального за-кона;

3) неправильное применение уголовного закона;

4) несправедливость приговора;

5) выявление обстоятельств, являющихся основанием для воз-вращения уголовного дела прокурору;

6) выявление данных, свидетельствующих о несоблюдении лицом условий и невыполнении им обязательств, предусмотрен-ных досудебным соглашением о сотрудничестве.

Исполнение приговора является стадией уголовного судопроизводства, в которой суд и другие участники уголовного судопроизводства осуществляют процессуальную деятельность по обращению приговоров, определений и постановлений к исполнению, а также рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с приведением приговора в исполнение.

Приговор суда первой инстанции вступает в законную силу по истечении срока его обжалования в апелляционном порядке, если он не был обжалован сторонами. Приговор суда апелляционной инстанции вступает в законную силу с момента его про-возглашения.

Вступившие в законную силу приговор, определение, постановление суда обязательны для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории РФ.

Обращение к исполнению приговора, определения, постановления суда возлагается на суд, рассматривавший уголовное дело в первой инстанции.

Копия обвинительного приговора направляется судьей или председателем суда в то учреждение или в тот орган, на которые возложено исполнение наказания. Для исполнения приговора в части имущественных взысканий вместе с копией приговора судебному приставу-исполнителю направляется исполнительный лист.

Учреждение или орган, на которые возложено исполнение наказания, немедленно извещают суд, постановивший обвини-тельный приговор, о его исполнении, а также указанные организации должны извещать суд, постановивший приговор, о месте отбывания наказания осужденным.

Рассмотрение уголовного дела в суде кассационной инстанции (Глава 47.1 УПК РФ).

Это также самостоятельная стадия уголовного судопроизводства, которая состоит в проверке судом кассационной инстанции кассационным жалобе, представлению законность приговора, определения или постановления суда, вступивших в законную силу.

Вступившее в законную силу судебное решение может быть обжаловано в суд кассационной инстанции осужденным, оправданным, их защитниками и законными представителями, потер-певшим, частным обвинителем, их законными представителями и представителями, а также иными лицами в той части, в которой обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы. Гражданский истец, гражданский ответчик или их законные представители и представители вправе обжаловать судебное решение в части, касающейся гражданского иска.

С представлением о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения вправе обратиться Генеральный прокурор РФ и его заместители, прокурор субъекта РФ, приравненный к нему военный прокурор и их заместители.

При этом в ходе кассационного представления невозможен «поворот к худшему» лица, в отношении которого осуществляется проверка судебного решения, если только в ходе судебного разбирательства не были допущены повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия.

Производство в надзорной инстанции (Глава 48.1 УПКРФ)**.**

Вступившие в законную силу судебные решения могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда РФ.

Основаниями отмены или изменения приговора, определения или постановления суда в порядке надзора являются существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального законов, повлиявшие на исход дела. Поворот к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора не допускается, за исключением тех случаев, когда в ходе судебного разбирательства были допущены повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия.

Постановление Президиума Верховного Суда РФ вступает в законную силу с момента его провозглашения.

Сроки подачи кассационной или надзорной жалобы УПК РФ не ограничиваются.

Возобновление производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств является стадией уголовного судопроизводства, представляющей собой пересмотр вступивших в законную силу приговоров, определений или постановлений суда, при наличии новых или вновь открывшихся обстоятельств по уголовному делу (Глава 49 УПК РФ).

Новыми обстоятельствами, которые не были известны суду на момент вынесения судебного решения, устраняющими преступность и наказуемость деяния и дающими возможность воз-обновить производства по уголовному делу, являются:

1) признание Конституционным Судом РФ закона, применяемого судом в данном уголовном деле, не соответствующим Конституции РФ;

2) установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении уголовного дела, связанного:

– с применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

– иными нарушениями положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

3) наступление в период рассмотрения уголовного дела судом или после вынесения судебного решения новых общественно опасных последствий инкриминируемого обвиняемому деяния, являющихся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления.

4) иные новые обстоятельства.

Вновь открывшимися обстоятельствами, которые существовали на момент вступления приговора или иного судебного решения в законную силу, но не были известны суду, дающими возможность возобновить производство по уголовному делу, являются:

1) установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомая ложность показаний потерпевшего или свидетеля, заключения эксперта, а равно подложность вещественных доказательств, протоколов следственных и судебных действий и иных документов или заведомая неправильность перевода, повлекшие за собой постановление незаконного, необоснованного или несправедливого приговора, вынесение незаконного или не-обоснованного определения или постановления;

2) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные действия дознавателя, следователя или прокурора, повлекшие за собой постановление незаконного, не-обоснованного или несправедливого приговора, вынесение незаконного или необоснованного определения либо постановления;

3) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные действия судьи, совершенные им при рассмотрении данного уголовного дела.

Пересмотр обвинительного приговора ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств в пользу осужденного никакими сроками не ограничен.

Отдельные категории уголовных дел могу передаваться в особое производство, для которых установлен специальный порядок судопроизводства. К таким делам относятся производство в отношении несовершеннолетних и производство о применении принудительных мер медицинского характера. Также особенный характер судопроизводства имеют уголовные дела по отношению к члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы, депутату законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутата, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу органа местного самоуправления; судье Конституционного Суда РФ, судье федерального суда общей юрисдикции или федерального арбитражного суда, мировому судье и судье конституционного (уставного) суда субъекта РФ, присяжному или арбитражному заседателю в период осуществления им правосудия; Председателю Счетной палаты РФ, его заместителю и аудитору Счетной палаты РФ; Уполномоченному по правам человека в РФ; Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, а также кандидату в Президенты РФ; прокурору; Председателю Следственного комитета РФ; руководителю следственного органа; следователю; адвокату; члену избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса; зарегистрированному кандидату в депутаты Государственной Думы, зарегистрированному кандидату в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Принятие и исполнение решений в ходе административного судопроизводства с 15 сентября 2015 года введен в действие Кодекс административного судопроизводства, в предмет которого входят административные дела:

– об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

– об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

– об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

– об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

– об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного эк-замена на должность судьи;

– о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

– о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок;

– о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

– о прекращении деятельности средств массовой информации;

– о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

– об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

– административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

– административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

– о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпи-тализации гражданина в

недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

– о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

– иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

В предмет регулирования Кодекса не входят производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Одной из новаций Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является то, что в качестве представителя могут выступать лица, имеющие высшее юридическое образование.

Процесс рассмотрения административных дел такого рода можно представить в виде нижеследующей последовательности этапов. Предъявление административного искового заявления (Глава 12).

Подписанное заявление в письменной форме с приложением необходимых документов и с изложением требований, направленных на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений, рассматривается судом в течении трех дней с момента поступления иска. По результатам рассмотрения суд может совершить одно из четырех действий:

– принять административное исковое заявление к производству;

– отказать в принятии административного искового заявления;

– возвратить административное исковое заявление;

– оставить административного искового заявления без движения;

Выбор конкретного варианта судом зависит от соответствия заявления требованиям Кодекса, а также характера спорных правоотношений (подведомственность, подсудность и т. д.).

Подготовка административного дела к судебному разбирательству (Глава 13).

Цель данной стадии обеспечение правильного и своевременного рассмотрения административного дела. О подготовке административного дела к судебному разбирательству судья выносит определение и указывает в нем действия, которые следует совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроки совершения этих действий.

Сам суд при подготовке административного дела к судебному разбирательству:

1) вызывает стороны, их представителей и разъясняет им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или несовершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений; выясняет, поддерживает ли административный

истец административное исковое заявление полностью или в части, признает ли административный ответчик административное исковое заявление полностью или в части;

2) разрешает вопрос о вступлении в административное дело других административных истцов, административных ответчиков и заинтересованных лиц, а также вопрос о замене ненадлежащего административного ответчика;

3) рассматривает вопрос о соединении или разъединении нескольких требований;

4) рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств и предлагает представить их в определенный судом срок; 5) при необходимости оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их; истребует доказательства по своей инициативе, разрешает вопросы о вызове свидетелей, назначении экспертизы, привлечении к участию в судебном процессе специалиста, переводчика; в случаях, не терпящих отлагательства, разрешает вопрос об исследовании и осмотре на месте письменных и вещественных доказательств, а также принимает иные меры, связанные с представлением доказательств;

6) направляет судебные поручения;

7) совершает иные процессуальные действия в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения административного дела с учетом его обстоятельств, характера спорного публичного правоотношения, нормативных правовых актов, подлежащих применению, и представленных по административному делу доказательств.

В рамках этого этапа также проводится предварительное судебное заседание в целях:

1) уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела;

2) определения достаточности доказательств по административному делу;

3) выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным исковым заявлением;

4) процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству;

5) выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства.

Суд, признав административное дело подготовленным, выносит определение о назначении административного дела к судеб-ному разбирательству, в котором указывает на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству, разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц, о соединении или разъединении нескольких требований и на разрешение

иных вопросов, по которым не были вынесены соответствующие определения, а также определяет время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

Судебное разбирательство (Глава 14).

На данной стадии осуществляется рассмотрение дела по существу. Суд в ходе разбирательства выполняет следующие действия:

– открывает судебное заседание;

– проверяет явки участников судебного разбирательства;

– разъясняет лицам, участвующим в деле, их процессуальные права и обязанности, поясняет относительно полномочий представителя;

– разрешает ходатайства лиц, участвующих в деле;

– исследует доказательства, в том числе заслушивает объяснения лиц, участвующих в деле, и других участников (специалиста, эксперта, свидетеля и т. д.).

Далее идут судебные прения, которые состоят из речей лиц, участвующих в деле, их представителей. Первыми выступают административный истец, его представитель, затем – административный ответчик, его представитель.

Для принятия решения суд удаляется в совещательную комнату. После принятия и подписания решения суд возвращается в зал судебного заседания, где председательствующий в судебном заседании или один из судей объявляет решение суда. Затем председательствующий в судебном заседании устно разъясняет содержание решения суда, порядок и срок его обжалования.

Административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом РФ до истечения трех месяцев, а другими судами до истечения двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству.

По сложным административным делам срок может быть про-длен председателем суда не более чем на один месяц.

Производство в суде апелляционной инстанции (Глава 34).

Апелляционная жалоба может быть подана в вышестоящий суд по общему правилу в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме. В некоторых случаях Кодекс предусматривает меньшие сроки.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Апелляционная инстанция оценивает имеющиеся в административном деле, а также дополнительно представленные доказательства. Новые доказательства могут быть приняты только в случае, если они не могли быть представлены в суд первой инстанции по уважительной причине.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе:

- оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционные жалобу, представление без удовлетворения;
- отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение;
- отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело было рассмотрено судом в незаконном составе, или если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, или если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;
- отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по административному делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части;
- оставить апелляционные жалобу, представление без рас-смотрения по существу.

Решения суда первой инстанции подлежат безусловной отмене в случае:

1) рассмотрения административного дела судом в незаконном составе;

2) рассмотрения административного дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания;

3) необеспечения права лиц, участвующих в деле и не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство, давать объяснения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика;

4) принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле;

5) если решение суда не подписано судьей или кем-либо из судей либо если решение суда подписано не тем судьей или не теми судьями, которые входили в состав суда, рассматривавшего административное дело;

6) отсутствия в деле протокола судебного заседания;

7) нарушения правила о тайне совещания судей при принятии решения.

Основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

1) неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела;

2) недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела;

3) несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела;

4) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Исполнение судебных актов (Глава 38).

Судебные акты приводятся в исполнение после вступления их в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения. В случае указания в судебных актах способов и сроков их исполнения они приводятся в исполнение теми способами и в те сроки, которые указаны судом.

В случае необходимости принудительное исполнение судебного акта производится на основании выданного судом исполнительного листа, если иное не предусмотрено Кодексом.

Исполнительный лист выдается судом, рассмотревшим административное дело в первой инстанции, вне зависимости от того, суд какой инстанции принял судебный акт, на основании которого выдается исполнительный лист.

Исполнительный лист выдается по заявлению лица, в пользу которого принят судебный акт, или по его ходатайству направляется для исполнения непосредственно судом. Исполнительный лист на взыскание денежных средств в доход бюджета (в том числе на взыскание государственной пошлины) направляется

судом в налоговый орган, иной уполномоченный государственный орган по месту нахождения должника – организации или по месту жительства должника – физического лица.

Исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению в следующие сроки:

1) в течение трех лет со дня вступления судебного акта в за-конную силу, или со следующего рабочего дня после дня принятия судебного акта, подлежащего немедленному исполнению, или со дня окончания срока, установленного при предоставлении отсрочки исполнения судебного акта;

6. в течение трех месяцев со дня вынесения определения о восстановлении пропущенного срока предъявления исполни-тельного листа к исполнению.

Производство в суде кассационной инстанции (Глава 35).

Вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Срок обжалования в суде кассационной инстанции – шесть месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами, указанными выше, были исчерпаны иные установленные Кодексом способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу.

В суде кассационной инстанции, за исключением Верховного Суда РФ, кассационные жалоба, представление рассматриваются в срок, не превышающий одного месяца, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело было истребовано, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в суд кассационной инстанции.

В Верховном Суде РФ кассационные жалоба, представление рассматриваются в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий трех месяцев, если административное дело было истребовано, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационные жалобу, представление с административным делом, вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, кассационные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в соответствующий суд в ином со-ставе судей;

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить заявление без рассмотрения, либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рас-смотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права;

6) оставить кассационные жалобу, представление без рассмотрения по существу.

Судебный акт суда кассационной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Производство в суде надзорной инстанции (Глава 36).

Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда РФ по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные

интересы нарушены этими судебными актами .В Верховном Суде РФ надзорные жалоба, представление рассматриваются в срок, не превышающий двух месяцев, если административное дело не было истребовано, и в срок, не превышающий трех месяцев, если административное дело было истребовано, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный Суд РФ.

Председатель Верховного Суда РФ, его заместитель в случае истребования административного дела с учетом его сложности могут продлить срок рассмотрения надзорных жалобы, представления, но не более чем на два месяца.

Судебные акты подлежат отмене или изменению, если при рассмотрении административного дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда РФ установит, что соответствующий обжалуемый судебный акт нарушает:

1) права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ;

2) права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

3) единообразие в толковании и применении судами норм права.

Президиум Верховного Суда РФ, рассмотрев надзорные жалобу, представление с административным делом в порядке надзора, вправе:

1) оставить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции без изменения, надзорные жалобу, представление без удовлетворения;

2) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и направить административное дело на новое рассмотрение в соответствующий суд. При направлении административного дела на новое рассмотрение Президиум Верховного Суда РФ может указать на необходимость рассмотрения административного дела в ином составе судей;

3) отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и оставить за-явление без рассмотрения, либо прекратить производство по административному делу;

4) оставить в силе один из принятых по административному делу судебных актов;

5) отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рас-смотрение, если допущена ошибка в применении и толковании норм материального права;

6) оставить надзорные жалобу, представление без рассмотрения по существу.

Постановление Президиума Верховного Суда РФ вступает в законную силу со дня его принятия и обжалованию не подлежит.

8. Пересмотр судебных акты по новым или вновь от-крывшимся обстоятельствам (Глава 37).

Вступивший в законную силу судебный акт может быть пересмотрен по новым или вновь открывшимся обстоятельствам су-дом, его принявшим.

Пересмотр по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судебных актов апелляционной, кассационной или надзорной инстанции, которыми изменен обжалованный судебный акт или принят новый судебный акт, производится судом, изменившим судебный акт или принявшим новый судебный акт.

Заявление, представление о пересмотре вступившего в законную силу судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам подаются в суд, принявший этот судебный акт, лицами, участвующими в деле, а также лицами, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом, в срок, не превышающий трех месяцев со дня появления или открытия обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра судебного акта.

Основаниями для пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам являются возникшие после принятия судебного акта и имеющие существенное значение для правильного разрешения административного дела следующие обстоятельства:

1) отмена судебного акта суда общей юрисдикции или арбитражного суда либо постановления органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия судебного акта по данному административному делу;

2) признание вступившим в законную силу судебным актом суда общей юрисдикции или арбитражного суда недействительной сделки, повлекшей за собой принятие незаконного или не-обоснованного судебного акта по данному административному делу;

3) признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации;

4) установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека;

5) определение или изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации либо в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы, примененной в конкретном деле, если в соответствующем акте Верховного Суда Российской Федерации содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства;

6) признание Верховным Судом Российской Федерации, су-дом общей юрисдикции, не действующим со дня принятия нормативного правового акта, примененного судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель оспорил данный нормативный правовой акт.

Основаниями для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам являются существовавшие на день

принятия судебного акта имеющие существенное значение для административного дела следующие обстоятельства:

1) существенные для административного дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю;

2) установленные вступившим в законную силу приговором суда заведомо ложное заключение эксперта, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательства, которые повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного судебного акта по данному административному делу;

3) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния лица, участвующего в деле, или его представителя либо преступные деяния судьи, совершенные при рас-смотрении данного административного дела.

По результатам рассмотрения заявления, представления о пересмотре вступивших в законную силу решения, определения, постановления суда по новым или вновь открывшимся обстоятельствам суд может:

- отказать в удовлетворении заявления, представления. этом случае судом выносится определение, копии которого направляются лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения;
- удовлетворить заявление, представление о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и отменить ранее принятый им судебный акт по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. В этом случае судом выносится судебный акт в форме, предусмотренной настоящим Кодексом для производства в суде соответствующей инстанции.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение и назовите признаки и виды юрисдикционной деятельности.
2. Охарактеризуйте порядок принятия и исполнения государственных решений в ходе производства по делам об административных правонарушениях.
3. Охарактеризуйте порядок принятия и исполнения государственных решений в ходе дисциплинарного производства.
4. Охарактеризуйте порядок принятия и исполнения государственных решений при рассмотрении жалоб граждан.

4. ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ К ЭКЗАМЕНУ

1. Понятие и функции управленческих решений.
2. Технология разработки управленческих решений.
3. Основные теоретические модели принятия государственных решений.
4. Понятие и признаки государственного решения.
5. Виды государственных решений. Классификация государственных решений.
6. Формы государственных решений.
7. «Дорожные карты» как форма и метод организации исполнения государственных и муниципальных решений.
8. Документооборот в системе государственного управления.
9. Понятие и сущность государства. Основные теории происхождения государства.
10. Типы и функции государств. Формы государства.
11. Государственный механизм и государственный аппарат.
12. Государство как пространство принятия решений.
13. Понятие, правовой статус и классификация органов государственной власти.
14. Роль руководителя в управлении. Основные стили руководства.
15. Руководитель как лидер. Стили лидерства.
16. Лидерская подсистема в процессе принятия государственных решений.
17. Личностные (субъективные) факторы.
18. Факторы внешней среды (объективные факторы). Микросреда (факторы прямого воздействия). Макросреда (факторы косвенного воздействия).
19. Понятие, принципы и классификация методов принятия решений.
20. Формализованные методы принятия управленческих решений.
21. Теория игр как метод принятия управленческих решений.
22. Неформализованные методы принятия управленческих решений (экспертные).
23. Смешанные методы принятия управленческих решений.
24. Этапы принятия решений. Взаимосвязь этапов принятия государственных решений со стадиями государственного управления.
25. Подготовительный этап. Основные цели и задачи подготовительного этапа принятия государственных решений.
26. Этап целеполагания в процессе принятия решений.
27. Политическое прогнозирование: сущность и принципы применения.
28. Этап реализации целей и завершающий этап.
29. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений.

30. Показатели эффективности принятых государственных решений.
31. Полномочия Президента РФ по принятию и исполнению решений.
32. Полномочия и акты палат Федерального Собрания РФ.
33. Порядок принятия Федеральным Собранием законодательных актов.
34. Принятие законодательных и иных актов законодательными органами субъектов РФ.
35. Полномочия и акты органов исполнительной власти РФ. Порядок принятия и исполнения актов Правительством РФ.
36. Порядок принятия нормативных актов федеральными органами исполнительной власти.
37. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов.
38. Порядок принятия и исполнения актов органами исполнительной власти субъектов РФ.
39. Административный регламент: понятие и виды.
40. Административный регламент исполнения государственных функций.
41. Административный регламент предоставления государственных услуг.
42. Понятие, признаки и виды юрисдикционной деятельности.
43. Принятие и исполнение государственных решений в ходе производства по делам об административных правонарушениях.
44. Принятие и исполнение государственных решений в ходе дисциплинарного производства.
45. Принятие и исполнение государственных решений при рассмотрении жалоб граждан.
46. Судопроизводство и акты органов судебной власти РФ.
47. Принятие и исполнение решений в ходе конституционного судопроизводства.
48. Принятие и исполнение решений в ходе гражданского судопроизводства.
49. Принятие и исполнение решений в ходе административного судопроизводства.
50. Принятие и исполнение решений в ходе уголовного судопроизводства.

5. ПЕРЕЧЕНЬ УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И РЕСУРСОВ СЕТИ «ИНТЕРНЕТ» НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ»

1. Административная юрисдикция в уголовно-исполнительной системе [электронный ресурс] : Учебное пособие / С. В. Завитова, Н.А. Мельникова .- 116 с.
2. Баглай, Марат Викторович. Конституционное право Российской Федерации [электронный ресурс] : Учебник для вузов / М. В. Баглай .- Москва : ООО «Юридическое издательство Норма», 2018 .- 800 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
3. Балдин Управленческие решения [электронный ресурс]: Учебник / Балдин, Воробьев, Уткин - Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2018 - 496 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
4. Бережная, Елена Викторовна. Методы и модели принятия управленческих решений [электронный ресурс] : Учебное пособие / Е. В. Бережная, В. И. Бережной .- 1 .- Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2017 .- 384 с. - ВО - Бакалавриат .- ISBN 978-5-16-006914-2 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=661263>.
5. Виноградова П. А. Правовой статус должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Монография - Москва: Издательский Центр РИОР, 2015 - 160 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
6. Гайнанов Теория и механизмы современного государственного управления: Учебное пособие - Москва: ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2020 - 288 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
7. Гуреев В. А. Исполнение судебных актов в отношении государства, муниципальных образований и бюджетных учреждений - Москва: Издательство «ЮНИТИ-ДАНА», 2017 - 192 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
8. Доррер, Георгий Алексеевич. Методы и системы принятия решений [электронный ресурс] : Учебное пособие / Г. А. Доррер .- Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2016 .- 210 с. - ISBN 9785763834895 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=978605>.
9. Зуб А. Т. Управление стратегическими изменениями в организациях: Учебник - Москва: Издательский Дом «ФОРУМ», 2015 - 384 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
10. Колбин, В. В. Методы принятия решений / Колбин В.В. - Москва : Лань», 2016 .- ISBN 978-5-8114-2029-2 .- <URL:http://e.lanbook.com/books/element.php?pl1_id=71785>.
11. Кузнецова, Нина Владимировна. Методы принятия управленческих решений [электронный ресурс] : Учебное пособие / Н. В. Кузнецова .- 1 .- Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019 .- 222 с. - ВО - Бакалавриат .- ISBN 978-5-16-010495-9 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=1006742>.

12. Методические указания по написанию курсовой работы по дисциплине «Принятие и исполнение государственных решений» для студентов, обучающихся по направлению 40.03.01 Юриспруденция профиль Государственно-правовой [Электронный ресурс] / Воронежский государственный аграрный университет ; [сост.: В. С. Артемьева, В. Н. Плаксин] .- Электрон. текстовые дан. (1 файл : 485 Кб) .- Воронеж : Воронежский государственный аграрный университет, 2018 .- Заглавие с титульного экрана .- Свободный доступ из интрасети ВГАУ .- Текстовый файл .- Adobe Acrobat Reader 4.0 .- <URL:http://catalog.vsau.ru/elib/metod/m146939.pdf>.
13. Методы принятия решений [электронный ресурс] : Справочное пособие .- Москва : ООО «Альпина Паблишер», 2017 .- 208 с. - ISBN 978-5-9614-6414-6 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=1002611>.
14. Орешин, Валерий Петрович. Система государственного и муниципального управления [электронный ресурс] : Учебное пособие / В. П. Орешин .- 1 .- Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019 .- 320 с. - ВО - Бакалавриат .- ISBN 978-5-16-011591-7 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=966386>.
15. Осипова, Виктория Аркадьевна. Математические методы поддержки принятия решений [электронный ресурс] : Учебное пособие / В. А. Осипова, Н. С. Алексеев .- 1 .- Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019 .- 134 с. - ВО - Магистратура .- ISBN 978-5-16-014248-7 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=972078>.
16. Сендеров, Виталий Львович. Методы принятия управленческих решений [электронный ресурс] : Учебное пособие / В. Л. Сендеров, Т. И. Юрченко .- 1 .- Москва : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019 .- 227 с. - ВО - Бакалавриат .- ISBN 978-5-16-011735-5 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=1004395>.
17. Старилов, Юрий Николаевич. Административное судопроизводство [электронный ресурс] / Ю. Н. Старилов, О. С. Рогачева .- 1 .- Москва ; Москва : ООО «Юридическое издательство Норма» : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019 .- 496 с.
18. Трофимова, Людмила Афанасьевна. Менеджмент. Методы принятия управленческих решений [электронный ресурс] : Учебник и практикум / Трофимова Л. А., Трофимов В. В. - Электрон. дан. - Москва : Издательство Юрайт, 2019 .- 335 .- (Профессиональное образование) .- Режим доступа: https://www.biblio-online.ru .- Internet access .- ISBN 978-5-534-01144-9 : 649.00 .- <URL:https://www.biblio-online.ru/bcode/437312> .- <URL:https://www.biblio-online.ru/book/cover/152260A4-844E-4070-B645-2FCF2B1C75E6>.
19. Угурчиев О. Б. Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие - Москва: Издательский Центр РИОР, 2016 - 378 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]

20. Целых, Александр Николаевич. Адаптивные информационные системы для поддержки принятия решений [электронный ресурс] : Монография / А. Н. Целых, Л. А. Целых .- Ростов-на-Дону : Издательство Южного федерального университета (ЮФУ), 2018 .- 231 с. - ISBN 9785927527809 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=1039682>.
21. Чиркин, Вениамин Евгеньевич. Система государственного и муниципального управления [электронный ресурс] : Учебник / В. Е. Чиркин .- 5, пересмотр. - Москва ; Москва : ООО «Юридическое издательство Норма» : ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М», 2019 .- 432 с. - ВО - Бакалавриат .- ISBN 978-5-91768-365-2 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=952104>.
22. Юкаева, Валентина Семеновна. Принятие управленческих решений [электронный ресурс] / В. С. Юкаева, Е. В. Зубарева .- 1 .- Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2016 .- 324 с. - ВО - Бакалавриат .- ISBN 9785394010842 .- <URL:http://znanium.com/go.php?id=430348>.

Периодические издания

1. Управленческие науки, 2012, № 1(2) / Управленческие науки, № 1(2), 2012 [электронный ресурс] - Москва: Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», 2018 - 118 с. [ЭИ] [ЭБС Знаниум]
2. Муниципальная служба: правовые вопросы: научно-практический журнал / учредитель: издательская группа «Юрист» - Москва: Юрист
3. Журнал «Предпринимательство: ежемесячный журнал - Москва: Б.и., 2017-»
4. Журнал «Собрание законодательства РФ: ежемесячный журнал - Москва: Б.и., 1991-»«
5. Журнал «Государство и право: ежемесячный журнал - Москва: Б.и., 1992-»
6. Журнал «Административное право и процесс: ежемесячный журнал - Москва: Б.и., 2017-»
7. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти: ежемесячный журнал - Москва: Б.и., 1991-»
8. Журнал «Региональная экономика: теория и практика», М. – 2017-..»
9. Журнал «Управление персоналом», М.- 2015..»

Сайты и порталы:

Официальная Россия: сервер органов государственной власти Российской Федерации. – **http://www.gov.ru/.**

Воронежская область: Официальный портал органов власти. – **http://www.govvrn.ru/wps/portal/gov.**

Конституция Российской Федерации. – http://www.constitution.ru/.

Гарант: Информационно-правовой портал**. – http://www.garant.ru/.**

Кодекс: Законодательство, комментарии, консультации, судебная практика. – **http://www.kodeks.ru/**.

КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. – **http://www.consultant.ru/**. – (Доступ к Базе данных из сети Университета).

Государственная система правовой информации: Официальный интернет-портал правовой информации. – **http://www.pravo.gov.ru/.**

Институт права и публичной политики: Портал по конституционному и международному правосудию. – **http://www.ilpp.ru/.**

Классика российского права. – http://civil.consultant.ru/.

Право и финансы: Справочник. – **http://ispf.ru/.**

Предпринимательское право: Портал правовой поддержки предпринимательской деятельности. – **http://businesspravo.ru/.**

Региональное законодательство. – http://www.regionz.ru/.

Российский правовой портал. – http://ipravo.info/.

Сайт Конституции Российской Федерации. – http://constitution.garant.ru/.

Система: Научно-технический центр правовой информации. – **http://www1.systema.ru/.**

Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – http://lawlibrary.ru/.

Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. – **http://www.law.edu.ru/**.

Юридические новости и события. – http://юридические-новости.рф/.

Юридический словарь. – http://www.jur-words.info/.

Правовые ресурсы в сети Интернет. – http://www.nlr.ru/lawcenter/ires/.

LEGAL.RU: Национальный юридический портал. – **http://legal.ru/**.

PRAVO.RU: Российское законодательство и судебная практика в свободном доступе. – **http://pravo.ru**/.

UNESCO*:* United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. – **http://en.unesco.org/**.

Газеты и журналы

Академический юридический журнал. – http://aljournal.ru/ru/home-ru.

Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/archive_ru.asp.

Государство и право. – http://www.igpran.ru/journal/index.php.

Известия высших учебных заведений. Правоведение. – http://pravovedenie.spbu.ru/.

Каталог журналов издательской группы «Юрист». Содержание номеров. – **http://lawinfo.ru/catalog/contents/.**

Корпоративный юрист: Электронный журнал. – **http://e.korpurist.ru/.**

Российская газета. – https://rg.ru/.

Российский юридический журнал. – http://www.ruzh.org/.

Хозяйство и право. Электронная версия. – **http://www.hozpravo.ru/ru/e-version/.**