

В. Н. Дьяченко

**ОСНОВЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Министерство образования Российской Федерации
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Экономический факультет

В. Н. Дьяченко

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Благовещенск
2000

ББК 67.401
Д 93

*Печатается по решению
редакционно-издательского совета
экономического факультета
Амурского государственного
университета*

Дьяченко В.Н.

Основы административного управления: Методическое пособие для студентов экономических специальностей очной и заочной формы обучения. Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2000.

Пособие содержит краткое изложение курса "Основы административного управления".

Рецензент В.З.Межаков, начальник отдела
комитета экономики администрации
Амурской области, канд. экон. наук

1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПРИРОДА, РЕГУЛИРОВАНИЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ

Органы государства и их классификация. Представительные органы управления, исполнительные органы, правоохранительные органы. Судебная власть. Центральные, региональные и местные органы управления, их взаимодействие. Характеристика внутренних функций государства – экономической, политической, социальной, правоохранительной, экологической и др., место и роль региональных исполнительных органов в их реализации.

Государственное устройство России после 1991 г. развивается в направлении к федерации. Постепенно складывается **модель федеративного государства**, отвечающая современным социально-экономическим и политическим требованиям и историческому опыту.

Особенностью российского федерализма является сочетание федеральных, территориальных и национальных начал.

В ведении Российской Федерации находятся вопросы общегосударственного значения, среди них:

принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное устройство;

защита прав и свобод человека;

организация федеральных органов власти;

управление федеральной собственностью;

разработка основ федеральной политики;

финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ценовая политика;

федеральный бюджет;

федеральные энергетические системы, федеральный транспорт;

деятельность в космосе;

внешняя политика, оборона и безопасность;

судоустройство, прокуратура; уголовное, гражданское, арбитражное законодательство;

метеорологическая служба, стандарты, официальный статистический и бухгалтерский учет.

Статус субъекта РФ определяются Конституцией РФ, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемыми законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся следующие вопросы:

обеспечение соответствия конституций, законов, иных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам;

защита прав и свобод человека; режим пограничных зон;

владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана памятников;

разграничение государственной собственности, общие принципы налогообложения;

общие вопросы образования, науки, культуры; координация вопросов здравоохранения; социальная защита;

борьба с катастрофами, эпидемиями, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий;

законодательство административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, о недрах, об охране окружающей среды;

кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;

общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления;

координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он обеспечивает

согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Россию внутри страны и в международных отношениях, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности.

Юридически Президент РФ не входит в систему ни одной из ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), он как бы возвышается над властными институтами, осуществляет взаимодействие между ними и при принятии решений руководствуется общей волей, т. е. волей большинства избирателей.

При Президенте РФ функционируют органы, обеспечивающие проведение им внутренней и внешней государственной политики. Аппаратом для осуществления функций главы государства является *Администрация Президента РФ*.

Представительным и законодательным органом РФ является постоянно действующее *Федеральное Собрание* — парламент РФ, состоящий из двух палат: *Совета Федерации и Государственной Думы*.

К ведению Совета Федерации относятся:

утверждение изменения границ между субъектами РФ, указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;

решение вопроса об использовании Вооруженных Сил за пределами территории РФ;

назначение выборов Президента РФ, отрешение его от должности;

назначение на должность судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда РФ, Генерального прокурора РФ, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Обязательному рассмотрению на Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

федерального бюджета, федеральных налогов и сборов;

финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной

эмиссии;

ратификации и денонсации международных договоров РФ;

статуса и защиты государственной границы РФ;

войны и мира.

К ведению Государственной Думы относятся:

решение вопроса о доверии Правительству РФ, согласие на назначение председателя Правительства РФ;

назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка России, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Уполномоченного по правам человека;

объявление амнистии;

выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности;

принятие федеральных законов.

Под органом исполнительной власти, как ветви государственной власти, следует понимать политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное соответствующими полномочиями государственно-властного характера.

Органы исполнительной власти осуществляют специфическую по своему содержанию деятельность — государственное управление. **Функциональное их назначение — осуществление исполнительной и распорядительной деятельности по руководству хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.**

В систему органов государственной исполнительной власти в соответствии с федеративным государственным устройством входят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет **Правительство Российской Федерации**. Для управления образуются федеральные органы исполнительной власти, в том числе:

подведомственные Правительству РФ;

подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ либо законодательством .

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров. Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Правительство РФ:

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение, о чем представляет Государственной Думе отчет;

обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

осуществляет управление федеральной собственностью, меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ, меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по экономической реформе; реформе социального сектора, жилищной и строительной политике; реформе научной сферы и отраслей инфраструктуры; национальной, региональной политике по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ; правоохранительной деятельности;

осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами, указами Президента РФ.

Систему федеральных органов исполнительной власти образуют министерства (федеральные министерства), государственные комитеты РФ, федеральные комиссии РФ, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

Министерство как федеральный орган исполнительной власти проводит государственную политику и осуществляет управление в соответствующей сфере деятельности, а также координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Государственный комитет РФ, Федеральная комиссия России являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Федеральная служба России, Российское агентство, Федеральный надзор России осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения.

При Правительстве РФ функционирует широкая сеть координационных, консультативных и других органов: правительственные комиссии, федеральные комиссии, оперативные комиссии, экспертные советы, рабочие группы, организационные комитеты.

Территориальные органы министерств и ведомств РФ осуществляют свою деятельность под руководством исполнительной власти РФ, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов РФ, — во взаимодействии с их соответствующими исполнительными органами.

Судебная власть самостоятельна, независима от законодательной и исполнительной властей и осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Действуют федеральные, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

Конституционный суд РФ;

Верховный суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных

округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

Высший арбитражный суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся:

конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

мировые судьи.

Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Субъектам РФ предоставлено право самостоятельно устанавливать дату прямых выборов органов государственной власти на основе принятия собственных постановлений. В отсутствие других необходимых законов функционирование органов государственной власти субъектов РФ регулируется указами Президента РФ и законодательством субъектов РФ.

Представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ действуют в соответствии с Указом Президента РФ от 22.12.93 № 2266 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации».

Представительный орган государственной власти субъекта РФ избирается населением сроком на два года и осуществляет свою деятельность на постоянной основе (в составе не более 50 депутатов).

Представительный орган субъекта РФ рассматривает и утверждает бюджет по представлению администрации. Правовые акты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств субъекта РФ, а также другие правовые акты, предусматривающие расходы за счет бюджета, принимаются по представлению или при наличии положительного заключения администрации.

Представительный орган осуществляет контроль за исполнением принятых им правовых актов, исполнением бюджета и распоряжением имуществом, относящимся к собственности субъекта РФ. Для обеспечения нормотворческой деятельности он может создавать аппарат, привлекать специалистов для выполнения возложенных на них функций.

Органом исполнительной власти в крае, области, городе федерального значения, автономной области, автономном округе является *администрация* (правительство). Руководство деятельностью администрации осуществляет ее *глава*.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации разрабатывают и представляют на утверждение представительному органу по принадлежности бюджет и обеспечивают его исполнение; распоряжаются и управляют имуществом, относящимся к собственности данного субъекта Российской Федерации; разрабатывают и осуществляют программы в сфере управления экономикой, культурой, социальной политикой; осуществляют меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; принимают в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения), осуществляют иные исполнительно-распорядительные функции и полномочия, возложенные на них Конституцией Российской Федерации, законами и иными актами компетентных органов.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации общей компетенции осуществляют ряд полномочий внеотраслевого характера. Они разрабатывают проекты и обеспечивают выполнение планов и программ социально-экономического развития, бюджета субъекта Российской Федерации; разрабатывают предложения к планам и программам, принимаемым федеральными органами и затрагивающим интересы субъектов Российской Федерации; решают вопросы по созданию, приобретению, использованию и отчуждению объектов собственности субъекта Российской Федерации; организуют мероприятия по приватизации имущества,

находящегося в собственности этих субъектов и др.

Большинство полномочий указанных органов увязано с конкретными отраслями и сферами деятельности.

В области экономики эти органы разрабатывают и выполняют соответствующие региональные программы по рациональному использованию земель, повышению их плодородия, обеспечивают планирование их использования, контроль за их использованием и охраной; руководят ветеринарной службой; обеспечивают проведение обязательных мероприятий по борьбе с вредителями, болезнями растений и др. Важная часть их полномочий связана **со строительством**. Они организуют подготовку проектов и титульных списков по стройкам и объектам, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, и утверждают их. На них возложен контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства. К их компетенции отнесена выдача разрешений на строительство на землях субъектов Российской Федерации. Им предоставлено право приостанавливать строительство, ведущееся с нарушением утвержденных проектов и планов застройки и др.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют разнообразные **полномочия в отношении коммуникаций**: организуют транспортное обслуживание населения, контролируют (в том числе и по этому вопросу) работу железнодорожного, водного, воздушного, трубопроводного транспорта; обеспечивают развитие на территории субъекта Российской Федерации сети автомобильных дорог; организуют работы по развитию средств связи.

В компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации входят **полномочия по вопросам коммунального и торгового обслуживания**. Они организуют работы по развитию электрификации, газоснабжения, канализации, водоснабжения районов и городов; способствуют развитию межтерриториальных торговых связей и т.д.

В области социально-культурной деятельности создают учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения,

физкультуры и спорта; разрабатывают программы развития этих сфер с учетом национально-культурных традиций населения; оказывают материально-финансовую и иную помощь соответствующим учреждениям. На них возложен контроль за санитарно-эпидемиологическим и радиационным состоянием территорий. Важное направление их деятельности — разработка программ социальной защиты населения и организация их исполнения; создание фондов занятости населения и защиты от безработицы; руководство работой учреждений и организаций социального обеспечения и т.д.

В области административно-политической деятельности организуют выполнение законодательства и контролируют его соблюдение на подведомственной территории; осуществляют меры, связанные со спасением жизни людей, защитой их здоровья и прав, охраной собственности; руководят подчиненными органами милиции, пожарной охраны; создают специализированные формирования по охране общественного порядка; руководят работой подчиненных органов записи актов гражданского состояния; обеспечивают выполнение законодательства о воинской обязанности всеми должностными лицами и гражданами; организуют прием населения; рассматривают жалобы, заявления, предложения граждан и т.д.

Органы местного самоуправления

Исполнительная власть в сельских поселениях, городах, районах, сельских округах представлена местными администрациями (глава муниципального образования). Органы местного самоуправления:

не входят в систему органов государственной власти;

выполняют административные функции на территории под свою ответственность, решая вопросы местного значения, в частности владения, распоряжения и пользования муниципальным имуществом;

самостоятельно формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка;

могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Основные функции органов местного самоуправления, в частности местных администраций, определяются законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на основании перечня вопросов местного значения и тех вопросов, которые передаются органам местного самоуправления законами и договорами.

Этот перечень складывается из:

а) вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления Конституцией Российской Федерации:

владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;

формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

охрана общественного порядка;

б) вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления федеральными законами (часть законов разработана и принята, в отношении остальных можно говорить об общих тенденциях и о реальном исполнении полномочий, которые в дальнейшем в том или ином виде будут закреплены законами):

комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

муниципальное здравоохранение;

муниципальное образование;

жилищно-коммунальное хозяйство;

пожарная безопасность;

регулирование земельных отношений на территории муниципального образования;

охрана окружающей среды;

муниципальные дороги и муниципальный транспорт;

муниципальная статистика и муниципальные архивы;

торговля, общественное питание и бытовое обслуживание;

культура, физическая культура и спорт в муниципальных образованиях;

социальная поддержка населения;
муниципальные информационные системы, местные средства массовой информации;

в) вопросов государственного значения, по решению которых отдельные полномочия возложены на органы местного самоуправления законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности:

ведение воинского учета;

запись актов гражданского состояния;

архитектурно-строительный контроль;

г) вопросов, решение которых передано договорами;

д) вопросов, принятых к своему ведению самостоятельно в соответствии с действующим законодательством.

2. ГЛАВА АДМИНИСТРАЦИИ КАК ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО, ЕГО ПОЛНОМОЧИЯ

Законодательные основы исполнительной власти области. Глава администрации как высшее должностное лицо, его статус. Полномочия органов исполнительной власти области.

В соответствии с законодательством Российской Федерации исполнительным органом государственной власти области (края) является администрация области (края), состоящая из главы администрации и подчиненных ему управленческих структур.

Глава администрации является высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, входит в единую систему исполнительной власти в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также в части реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

В своей деятельности глава администрации руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации,

Федерации, уставом и законодательством края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Администрация подотчетна областному (краевому) законодательному (представительному) органу области и вышестоящим органам исполнительной власти в пределах их компетенции.

Глава администрации области (края) подотчетен Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации в пределах их компетенции.

Глава администрации обладает следующими основными полномочиями:

а) представляет интересы края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Российской Федерации, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации может вступать в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств и подписывать необходимые документы;

б) разрабатывает и представляет на утверждение законодательного (представительного) органа края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации бюджет и обеспечивает его исполнение;

в) формирует органы исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации в соответствии с законодательством края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации;

г) назначает на должность и освобождает от должности глав администраций городов и районов, а также решает вопросы применения к ним мер дисциплинарной ответственности, если в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, они не отнесены к органам местного самоуправления;

д) решает вопросы о представительстве органов исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации.

Глава администрации осуществляет иные полномочия, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Глава администрации несет ответственность за деятельность руководимого им органа исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Органы и структурные подразделения администрации области подчиняются главе администрации по всем вопросам своей деятельности.

Администрация на всей территории области в соответствии с собственной компетенцией самостоятельно решает региональные, социально-экономические, экологические и иные задачи, связанные с развитием производительных сил области, рациональным использованием ресурсов; содействует удовлетворению хозяйственных и иных нужд районов и городов, улучшению условий жизни населения.

Администрация осуществляет полномочия, дополнительно передаваемые ей федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, и передает часть своих полномочий этим органам на договорной основе.

Глава администрации при осуществлении своих полномочий принимает *постановления и распоряжения*.

Постановления и распоряжения главы администрации обязательны для исполнения на всей территории соответствующего края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Постановления главы администрации устанавливают общие правила деятельности (поведения), рассчитанные на неоднократное применение, и являются актами подзаконного нормативно-правового характера.

Распоряжения главы администрации имеют персональную направленность и реализуют правовые нормы в связи с конкретным делом.

Постановления главы администрации, затрагивающие права граждан, доводятся до сведения населения, живущего на территории области, с помощью средств массовой информации и другими способами.

Акты главы администрации вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено самими актами, и обязательны для исполнения на всей территории области.

Акты администрации области в обязательном порядке направляются в областной Совет народных депутатов, областную прокуратуру, в представительство Президента РФ в день их подписания, а в Контрольное управление Администрации Президента РФ, Конституционный суд РФ, Министерство юстиции РФ, Государственно-правовое управление Администрации Президента РФ — дважды в месяц.

Глава администрации в соответствии с законодательством вправе отменить приказы руководителей органов и структурных подразделений администрации области, оспорить в суде нормативные правовые акты администраций районов и городов, противоречащие действующему законодательству, Конституции Российской Федерации, а также законам области и актам областной администрации.

3. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ (КРАЯ)

3.1. Глава администрации как руководитель аппарата

Распределение обязанностей в осуществлении полномочий главы администрации. Формирование состава администрации, ее комитетов и управлений, отделов, инспекций. Аппарат администрации и его функции. Непосредственное руководство главы администрации деятельностью структурных подразделений. Координация деятельности с региональными органами федеральных органов управления. Осуществление взаимодействия с законодательным органом области. Организация работы главы администрации с заместителями.

Администрация области (края):

разрабатывает и осуществляет текущие и перспективные государственные программы социально-экономического развития области, разрабатывает проекты консолидированного бюджета области, определяет источники доходов и направления расходования валютного и внебюджетных фондов области, обеспечивает выполнение принятых программ и бюджета; предоставляет отчеты законодательному (представительному) органу области (края) об исполнении областного бюджета, валютного и внебюджетных фондов области;

организует выполнение действующего законодательства РФ и области, постановлений и распоряжений главы администрации, осуществляет контроль за их соблюдением на территории области (края);

разрабатывает и реализует финансовую, налоговую, инвестиционную политику в области (крае); осуществляет меры по развитию предпринимательства и ограничению монополистической деятельности; в соответствии с законодательством управляет и распоряжается областной (краевой) собственностью, содействует укреплению банковской, денежной и кредитной систем;

организует прием населения, рассмотрение жалоб, заявлений и просьб граждан, принимает по ним все необходимые меры в пределах своей компетенции;

рассматривает ходатайства и вносит представления в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий;

осуществляет другие полномочия в соответствии с законом.

В составе администрации в соответствии со схемой управления областью (краем) и на основании постановлений главы администрации создаются комитеты, управления, отделы, инспекции и другие структурные подразделения, непосредственно подчиненные главе администрации и его заместителям.

1. Руководители структурных подразделений администрации области (края) назначаются и освобождаются от должности главой администрации самостоятельно.

2. Порядок формирования, полномочия и организация комитетов, управлений, отделов, инспекций и других подразделений администрации определяются положениями об этих органах. Финансовые расходы на содержание администрации утверждаются законодательным (представительным) органом области (края) по представлению главы администрации.

3. Руководители органов администрации издают приказы в пределах своей компетенции.

Примерная структура органов областной, краевой администрации

Управления: юстиции; внутренних дел; финансовое; по вопросам инвестиций; сельского хозяйства.

Комитеты: по архитектуре и строительству; по экономике и прогнозированию; по управлению государственным имуществом; по вопросам обороны, мобилизационной подготовки и ликвидации последствий стихийных бедствий; по промышленности; по торговле; по внешнеэкономическим связям; по

пищевой и перерабатывающей промышленности; по поддержке предпринимательства; по земельным ресурсам и землеустройству; по использованию и охране недр и экологии; по жилищному и коммунальному хозяйству; по транспорту, связи и дорожному строительству; по образованию; по научно-технической политике; по культуре по туризму; по здравоохранению; по вопросам женщин, семьи и демографической политики; по физической культуре и спорту; по делам молодежи; по национальным вопросам; по социальной защите населения; по труду и занятости населения; по печати и информации по кинофикации.

Отделы: записи актов гражданского состояния; архивный.

3.2. Аппарат главы администрации области (края), его функции и структура

Аппарат главы администрации включает, как правило, заместителей (в т. ч. первых) главы администрации; управление делами, состоящее из различных отделов, секретариатов, секторов, возглавляемое управляющим делами аппарата главы администрации края, области. В структуру аппарата входит ряд отраслевых отделов (промышленности, транспорта, связи и энергетики; строительства и промышленности строительных материалов; торговли и услуг населению; науки и учебных заведений и т. п.). Такие отделы работают под руководством соответствующих заместителей главы администрации, а их взаимодействие в аппарате организует управляющий делами, который, кроме того, имеет в своем непосредственном подчинении отделы организационно-контрольной работы, финансовый, архивный, отдел ЗАГС, а также пресс-центр.

Основными функциями аппарата главы администрации являются организационно-методическое руководство и анализ деятельности управлений, комитетов, отделов областной (краевой) администрации, различных фондов, территориальных и отраслевых объединений, действующих на территории области (края); оказание помощи в организации работы администраций городов и районов; организация взаимодействия администрации с

общественно-политическими объединениями, средствами массовой информации; информирование населения о работе администрации и социально-экономическом положении области (края); осуществление систематического контроля за исполнением постановлений главы администрации и законодательных органов области (края), а также федеральных органов власти.

Аппарат осуществляет подготовку к изданию постановлений и распоряжений главы администрации, готовит совещания, проводимые главой администрации, его заместителями, управляющим делами и другими руководящими работниками администрации.

В аппарате проводится работа с документами, письмами и заявлениями, организуется прием граждан руководством администрации.

Деятельность аппарата осуществляется в соответствии с законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации, а также субъекта Российской Федерации (края, области). Главы администраций краев и областей издают, как правило, акты, посвященные регламентации деятельности аппарата. К числу таких актов могут относиться Положение об аппарате главы администрации, постановления, касающиеся распределения обязанностей между главой администрации, его заместителями, управляющим делами аппарата, а также о распорядительных документах, издаваемых администрацией края, области. Для всех таких актов, а также организационных структур была бы целесообразна определенная унификация на базе модельных актов.

Аппарат главы администрации обеспечивает деятельность руководства краевой, областной администрации и координирует в этих целях функционирование всех иных органов исполнительной власти. Однако **основу системы органов исполнительной власти составляют управления, комитеты, отделы краевой, областной администрации, непосредственно осуществляющие управление соответствующими отраслями в экономической, социально-культурной и административно-политической**

сфере государственного управления.

Эти органы находятся, как правило, в двойном подчинении — по вертикали соответствующему федеральному органу исполнительной власти, а по горизонтали — главе областной (краевой) администрации, и входят организационно в структуру администрации. Управления, комитеты, отделы областной (краевой), администрации, за исключением отделов аппарата, имеют, как правило, подчиненные и неподчиненные органы в районах и городах области (края), образуя соответствующие системы управления отраслевого и межотраслевого характера в масштабах области (края). Входя в системы соответствующих федеральных органов исполнительной власти (министерств, государственных комитетов и т. п.) и являясь одновременно центрами соответствующих систем на уровне областей и краев, управления и комитеты областных, краевых администраций обеспечивают управляемость соответствующими отраслями и сферами в масштабах всей страны.

В целях организации эффективного управления процессами социального и экономического развития области (края) и обеспечения работы администрации, а также содействия развитию органов местного самоуправления и организации взаимодействия с ними глава администрации образует аппарат главы администрации области.

Основные задачи этого аппарата:

обеспечение осуществления общих для области задач социально-экономического развития, исполнения законов РФ;

содействие повышению эффективности управленческой деятельности администрации, ее структурных подразделений;

связь между органами государственной власти и управления РФ и органами местного самоуправления, привлечение населения, общественных организаций и объединений к управлению областью (краем);

обеспечение полномочий главы администрации в соответствии с Положением о главе администрации;

содействие анализу экономического и социального положения области (края), работы предприятий, объединений и организаций областной собственности, выполнению нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации;

выработка и внесение предложений законодательному органу и главе администрации по реализации текущих задач и возникающих проблем;

организационно-техническое обеспечение деятельности администрации, создание надлежащих условий работы;

обеспечение финансово-хозяйственного и материально-технического снабжения исполнительных органов области (края);

выработка форм и методов совместной работы с органами местного самоуправления, обобщение практики их работы и оказание методической помощи.

Структурные подразделения аппарата главы администрации действуют на основании Положений о них.

Общее руководство аппаратом управления осуществляет первый заместитель главы администрации.

Основными структурными подразделениями аппарата главы администрации области являются:

управление делами;

юридический отдел;

отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления;

отдел по контролю за исполнением нормативных правовых актов;

отдел социальных исследований;

отдел кадров;

отдел по работе с письмами и приема граждан;

институт советников, консультантов и референтов.

В установленном порядке могут создаваться другие структурные подразделения аппарата главы администрации области.

Структура, полномочия подразделений и организация работы аппарата главы администрации области регулируется Положением о нем, утверждаемым главой администрации области.

В целях обеспечения оперативной работы аппарата управления глава администрации своим постановлением распределяет обязанности между первым заместителем и заместителями главы.

В соответствии с распределением обязанностей осуществление отдельных полномочий главы администрации может быть поручено его первому заместителю главы.

Глава администрации области:

контролирует и направляет деятельность финансового управления администрации области, управления внутренних дел, управления юстиции, главного управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, комитета по природопользованию и горнодобывающему комплексу;

координирует деятельность своих заместителей и федеральных структур: управления федеральной службы безопасности Российской Федерации по области, военного комиссариата области.

Первый заместитель, заместитель главы:

в соответствии с распределением обязанностей координирует деятельность комитетов, отделов, управлений и приравненных к ним других органов управления администрации, контролирует их работу, дает им в порядке оперативного руководства указания по обеспечению выполнения планов и программ экономического и социального развития области, постановлений и распоряжений главы администрации, нормативных актов органов государственной власти и управления Российской Федерации;

осуществляет взаимодействие с законодательным (представительным) органом области по вопросам своей деятельности;

предварительно рассматривает предложения и проекты постановлений, вносимые на рассмотрение административного совета и главы администрации;

участвует в работе по информированию населения области о деятельности администрации.

3.3. Обеспечение деятельности администрации области

Деятельность администрации области обеспечивают ее структурные подразделения (комитеты, отделы, управления) в соответствии со своей специализацией.

В этих целях структурные подразделения:

организуют работу подведомственных предприятий, учреждений и организаций;

осуществляют сбор информации по профилю своей деятельности;

анализируют состояние и развитие отраслей и сфер обслуживания;

готовят справочные, информационные, аналитические и иные материалы, необходимые для эффективной деятельности администрации;

готовят проекты постановлений и распоряжений главы администрации;

разрабатывают проекты правовых актов главы администрации и вносят их на рассмотрение;

обеспечивают главу администрации оперативной информацией о состоянии дел и работе областных служб;

осуществляют юридическую и иные виды экспертизы проектов правовых актов главы администрации по профилю своей деятельности, визируют указанные проекты;

обеспечивают главу администрации консультациями специалистов;

принимают меры по организационному и материально-техническому обеспечению мероприятий, проводимых главой администрации;

осуществляют иные мероприятия по поручению главы администрации области.

4. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации **структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.** В связи с этим можно предложить несколько организационных вариантов, обобщающих как российский, так и зарубежный опыт, для последующего выбора в каждом конкретном случае одного из этих вариантов или их некоторой модификации с учетом местных условий и традиций.

Необходимо также отметить, что процедура самостоятельного определения нормативными правовыми актами Российской Федерации и большого числа субъектов Федерации не определена. Поэтому в качестве рекомендаций на усмотрение субъектов Федерации и органов местного самоуправления предлагаются следующие формы осуществления права на самостоятельный выбор структуры органов местного самоуправления:

разрабатывается проект устава муниципального образования, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления, и выносится на утверждение местным референдумом;

устав муниципального образования принимается существующим представительным органом местного самоуправления;

на местный референдум выносятся ряд вопросов, в совокупности определяющих крупными блоками структуру органов местного самоуправления и взаимоотношения между ними (способ выбора главы местного самоуправления, выбора представительного органа, процедура формирования местной администрации, разделение полномочий между главой местного самоуправления, представительным органом и местной администрацией); по результатам местного референдума существующим представительным органом местного самоуправления принимается устав

муниципального образования, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления, разделения между ними полномочий и механизмы их взаимодействия.

В любом случае самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления должно осуществляться на основе законодательных актов Российской Федерации и субъектов РФ. Для обеспечения формирования органов местного самоуправления в первую очередь должны быть приняты и законы субъектов РФ:

- об административно-территориальном устройстве;
- о местном самоуправлении;
- о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления;
- о муниципальной службе;
- о местном референдуме;
- о порядке регистрации уставов муниципальных образований.

4.1. Структура органов местного самоуправления

в муниципальном образовании

Основными элементами структуры органов местного самоуправления в муниципальном образовании являются глава местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, местная администрация, рассматриваемые в широком смысле в зависимости от исполняемых функций и имеющихся полномочий.

Структура, или, точнее, система органов местного самоуправления определяется элементами и отношениями между ними.

По различным основаниям возможны следующие варианты.

По способу образования органов.

Глава местного самоуправления:

- а) избирается всем населением;

б) избирается представительным органом местного самоуправления из числа депутатов;

в) назначается представительным органом местного самоуправления по результатам конкурса.

Представительный орган местного самоуправления (коллегиальный выборный орган):

а) избирается на основе мажоритарной системы выборов;

б) избирается на основе пропорциональной системы выборов, в т. ч. по единому многомандатному муниципальному округу;

в) избирается на основе смешанной избирательной системы.

Местная администрация:

а) формируется главой местного самоуправления самостоятельно;

б) формируется главой местного самоуправления с согласия представительного органа местного самоуправления;

в) в части назначения главных должностных лиц формируется с согласия представительного органа местного самоуправления, в остальной части — главой местного самоуправления самостоятельно.

По месту главы местного самоуправления в структуре органов местного самоуправления:

возглавляет местную администрацию;

возглавляет представительный орган местного самоуправления;

возглавляет и местную администрацию, и представительный орган местного самоуправления.

По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и представительным органом местного самоуправления.

Участие главы местного самоуправления в работе представительного органа местного самоуправления:

а) организует работу представительного органа местного самоуправления без права решающего голоса;

б) участвует в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса (возможно, не по всему кругу вопросов, отнесенному к компетенции представительного органа местного самоуправления).

Право отлагательного вето главы местного самоуправления:

а) имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления;

б) не имеет права отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления.

По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и местной администрацией.

Глава местного самоуправления лично руководит деятельностью местной администрации;

глава местного самоуправления не участвует в деятельности местной администрации; местная администрация возглавляется назначенным (нанятым на контрактной основе) руководителем (управляющим) местной администрации.

Выбор варианта из предложенных может быть сделан как представительным органом местного самоуправления, так и решением местного референдума.

4.2. Структура представительного органа местного самоуправления

При установлении структуры представительного органа местного самоуправления имеет смысл использовать уже ставшие традиционными формы организации его работы — постоянные и временные депутатские комиссии, фракции и группы и т.д.

Вопрос о конкретной структуре целесообразнее решать самому представительному органу с последующим закреплением ее в уставе муниципального образования либо в прилагаемом к нему регламенте представительного органа местного самоуправления.

4.3. Структура местной администрации

Принципиально важной является оптимизация структуры местной администрации, так как от эффективности ее деятельности зависит управляемость и функционирование систем жизнеобеспечения муниципального образования.

Несмотря на невозможность унификации структур местных администраций в связи с существенными различиями объектов управления (численность населения, размер территории, развитость инфраструктур и т.д.), более точно, чем в случае с общей структурой органов местного самоуправления и структурой представительных органов местного самоуправления, можно сформулировать основания и принципы структурирования административных органов. Это связано с тем, что данный вопрос зависит в основном не от традиций и политической ситуации, а решается в рамках чисто управленческих подходов к созданию соответствующих структур.

Большинство вопросов, стоящих перед местными администрациями, не может быть в полном объеме решено органами местного самоуправления. Поэтому при определении структуры местной администрации необходимо основываться на полномочиях по решению перечисленных вопросов, предоставленных или возложенных на органы местного самоуправления органами государственной власти. Кроме того, необходимо учитывать наличие органов двойного подчинения, являющихся территориальными органами государственной власти и управления.

Исходя из изложенного, можно предложить следующие основания и принципы при формировании местных администраций.

В сфере местных бюджетов.

К полномочиям местной администрации должны быть отнесены разработка и исполнение бюджета. Следует разделить экономическое прогнозирование, поиск (формирование) дополнительных источников доходов

местного бюджета и формирование расходной части, исполнение и текущий контроль за исполнением бюджета. Поэтому в местной администрации целесообразно иметь отдельно финансовые (экономические) и бюджетные (бухгалтерские) подразделения.

Остальные полномочия в бюджетной сфере должны исполняться представительным органом местного самоуправления.

В сфере управления муниципальной собственностью.

Основная часть муниципальной собственности, как правило, передается в оперативное управление и полное хозяйственное ведение муниципальным предприятиям, учреждениям и организациям. Оставшаяся часть в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации составляет муниципальную казну, из чего следует необходимость создания муниципального казначейства или (и) иного структурного подразделения администрации, осуществляющего управление этой частью собственности, а также контролирующего использование переданной муниципальной собственности. Наличие таких органов обуславливается также необходимостью обеспечения процедур сдачи в аренду, продажи и иных действий, связанных с осуществлением отдельных прав собственника.

Права владения, а также нормативного установления правил распоряжения осуществляются представителем собственника (населения) – представительным органом местного самоуправления.

В сфере земле - и природопользования.

Земельный кодекс Российской Федерации не принят, и полномочия органов местного самоуправления в этой сфере окончательно не определены. В любом случае следует исходить из того, что по отношению к земельным и иным природным ресурсам органы местного самоуправления осуществляют права собственника и права органа власти, то есть вопросы землепользования, землеустройства, регулирования земельных отношений, контроля за рациональным использованием земельных и иных природных ресурсов в том или ином объеме будут решаться и местными администрациями. Чтобы

исключить дублирование функций, вероятно, имеет смысл создать соответствующие органы в местных администрациях и передать им отдельные государственные полномочия.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, транспорта, градостроительства.

Практика показывает, что в этой сфере проявляется тенденция к переходу на отношения заказчик – подрядчик, где единым заказчиком выступает подразделение местной администрации; подрядчиками могут быть и муниципальные предприятия, и предприятия любых форм собственности. Это позволяет сократить управленческий аппарат местной администрации, а также существенно экономит бюджетные средства за счет конкурсного предоставления муниципального заказа на наиболее выгодных для органов местного самоуправления условиях.

В сфере градостроительства.

Законодательство окончательно не сформировано. Но очевидно, что вопросы рациональной застройки поселений прежде всего касаются органов местного самоуправления. Поэтому необходимо создать в местной администрации архитектурную службу. Вопросы государственного архитектурно-строительного контроля могут быть возложены на такую службу либо осуществляться органом двойного подчинения. В конечном итоге это будет определяться размером поселения.

Органы местного самоуправления организуют эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, распределяют муниципальный жилищный фонд, ведут учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставляют жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решают вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, выдают ордера на заселение жилой площади. Они осуществляют контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства и бытового обслуживания, обеспечивают коммунальное

обслуживание населения, принимают меры по обеспечению населения топливом, заботятся о благоустройстве населенных пунктов, устанавливают удобный для населения режим работы предприятий коммунального хозяйства и бытового обслуживания. На них — подготовка генеральных планов и проектов планировки населенных пунктов, районов и микрорайонов, пригородных зон, контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

К их ведению относится содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; регулирование планировки и застройки своих территорий; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации; организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом; благоустройство и озеленение территорий; организация утилизации и переработки бытовых отходов; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В сфере образования.

К полномочиям органов местного самоуправления целесообразно отнести вопросы организации, строительства, ремонта, содержания учреждений образования и выплату заработной платы работникам этих учреждений. В случае предоставления учреждениям образования прав юридического лица функции местной администрации в этой сфере значительно сокращаются.

Закон об образовании не разграничивает компетенцию представительных органов и местной администрации в сфере образования. В общем виде к исключительной компетенции в данной области он относит планирование, организацию, регулирование и контроль за деятельностью местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в сфере образования; обеспечение граждан, проживающих на данной территории, возможностью выбора общеобразовательного учреждения; создание,

реорганизацию и ликвидацию муниципальных образовательных учреждений; создание и ликвидацию местных органов управления образования и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение руководителей местных органов управления образованием; назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено Типовым положением о данном типе и виде образовательного учреждения или решением местного органа местного самоуправления.

К исключительной компетенции органов местного самоуправления относятся полномочия, связанные с вопросами финансирования образования, отношений собственности, строительства и др.

Компетенция в сфере образования разграничивается между муниципальными образованиями разных уровней в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, а между органами самоуправления данного уровня — в порядке, установленном уставом (положением) органов местного самоуправления.

В сфере здравоохранения.

На своем уровне эти органы осуществляют задачи и функции, подобные тем, которые возложены на государственные органы. Помимо того, что они контролируют соблюдение законодательства в области охраны здоровья граждан, в их компетенцию входит развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение объема и характера их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной помощи; контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи; обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории. В их обязанности входит обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; проведение профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических мероприятий. На них возложена координация и контроль деятельности учреждений государственной и муниципальной систем

здравоохранения, контроль за качеством оказываемой медицинской помощи в частной системе здравоохранения.

Органы местного самоуправления лицензируют медицинскую и фармацевтическую деятельность на подведомственной территории по поручению органов государственного управления соответствующего субъекта Российской Федерации. Они осуществляют меры по охране семьи, материнства, отцовства и детства.

В сфере охраны общественного порядка.

Законом Российской Федерации "О милиции" и действующим законодательством в сфере местного самоуправления предусмотрено содержание за счет средств местных бюджетов дополнительного числа сотрудников милиции общественной безопасности, иных полномочий органам местного самоуправления не предоставлено. В этой ситуации нет необходимости создавать специализированное подразделение в составе местной администрации.

В сфере пожарной охраны.

Ситуация аналогична указанной в предыдущем пункте.

В сфере информационного обеспечения.

Учитывая практически подтвержденную значительную экономию за счет внедрения информационных технологий, целесообразно создавать в местной администрации службы информатизации.

Полномочия по ведению муниципальной статистики и муниципальных архивов влекут за собой обязательное создание соответствующих подразделений.

Муниципальные средства массовой информации действуют в правовом режиме самостоятельных предприятий в соответствии с законодательством. В достаточно больших муниципальных образованиях имеет смысл создавать пресс-службы для целенаправленной работы с населением через средства массовой информации.

В сфере культуры, физической культуры и спорта.

Органы местного самоуправления в области культуры на своей территории организуют и содержат муниципальную информационную службу; создают условия для деятельности муниципальных учреждений культуры, средств массовой информации, организации зрелищных мероприятий; участвуют в формировании местных фондов развития культуры; создают, реорганизуют и ликвидируют муниципальные учреждения культуры; регистрируют их на подведомственной территории; назначают руководителей муниципальных учреждений культуры; организуют строительство зданий и сооружений муниципальных учреждений культуры; контролируют условия аренды зданий, помещений и иных объектов собственности организациями культуры. В их компетенцию входит также регулирование кинообслуживания местного населения, работы местных радио- и телестудий, местных периодических изданий и т.п. Они организуют контроль за сохранностью памятников истории и культуры.

Содержание объектов культуры, физической культуры и спорта, их функционирование могут обеспечиваться в том же порядке, что и другие муниципальные учреждения и предприятия.

Возможно возложение функций по формированию муниципальной политики и координации в этой сфере на одно из подразделений местной администрации из социально-культурного блока.

В достаточно крупных муниципальных образованиях с большим количеством соответствующих объектов можно создавать специализированные подразделения администрации.

В сфере социальной поддержки населения.

Социальная защита населения осуществляется государственными структурами. Вопросы социальной поддержки на нынешнем этапе имеют одно из приоритетных значений. При наличии средств возможна дополнительная социальная поддержка населения органами местного самоуправления. Во всяком случае, с учетом ситуации в структуре местной администрации должно быть соответствующее подразделение. С целью экономии средств на

содержание управленческого аппарата целесообразно создать в администрации единое подразделение по блоку социальных вопросов.

В соответствии с действующим законодательством местная администрация осуществляет управление учреждениями социального обеспечения. Она назначает и выплачивает пенсии и пособия, осуществляя при необходимости доплаты к ним из собственных и привлеченных средств.

На местную администрацию возложены функции по выявлению и учету лиц, нуждающихся в материальной поддержке, которая осуществляется за счет местного бюджета.

В целях социальной защиты граждан она формирует фонд социальной защиты населения, распоряжаясь средствами в соответствии с его целевым назначением, и принимает необходимые меры по его пополнению.

Одним из направлений ее деятельности в этой сфере является работа по улучшению жилищных, материальных, бытовых, социальных условий семей, потерявших кормильца, инвалидов, престарелых граждан; принятие мер по оказанию помощи гражданам, нуждающимся в обслуживании на дому. В случае необходимости направляет инвалидов, престарелых граждан в соответствующие учреждения социального обеспечения (дома инвалидов, престарелых и т.п.).

Местной администрации законодательством предоставлено право устанавливать за счет местного бюджета различные льготы лицам, нуждающимся в социальной защите, в частности по оплате жилой площади и коммунальных услуг, проезду на общественном транспорте, медицинскому обслуживанию, санаторно-курортному лечению и др.

В пределах своей компетенции местная администрация предоставляет льготы и преимущества, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей.

Она руководит опекой и попечительством. Осуществляя эту деятельность, местная администрация обеспечивает устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при

школах; решает вопросы о передаче таких детей на воспитание в семьи граждан, а также вопросы усыновления (удочерения) .

В соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» местная администрация решает задачи в сфере занятости населения, тесно взаимодействуя с районными и городскими центрами занятости.

Такого рода деятельность местной администрации строится с учетом государственной политики в сфере занятости и включает:

- а) поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности;
- б) обеспечение свободного волеизъявления граждан в выборе вида занятости;
- в) проведение специальных мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, испытывающих трудности в поисках работы;
- г) поощрение работодателей, создающих новые рабочие места, — прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поисках работы;
- д) разработку и реализацию программ повышения уровня занятости;
- е) организацию с целью обеспечения временной занятости граждан общественных оплачиваемых работ (благоустройство, строительство и ремонт дорог, зданий, сооружений, озеленение населенных пунктов и др.) за счет средств местного бюджета, внебюджетных фондов и привлеченных средств.

Местная администрация вправе получать от расположенных на подведомственной территории предприятий, учреждений, организаций сведения о высвобождении работающих и заслушивать по этим вопросам руководителей перечисленных организаций.

В соответствии с Положением об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5.02.93 г. местная администрация, по предложению службы занятости и профсоюзных органов, может приостановить

на срок до шести месяцев решение работодателей о массовом высвобождении работников.

В период массового высвобождения работников она координирует осуществление программ переобучения и переподготовки высвобождаемых; осуществляет посредническую роль в конфликтных ситуациях между администрацией и профсоюзами на предприятиях, проводящих массовое высвобождение работников; разрабатывает мероприятия по содействию занятости, в т. ч. по организации временной занятости граждан и др.

В сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

Перечисленные услуги оказывают населению, как правило, предпринимательские структуры. Для поддержания уровня цен на социально значимые товары и услуги, а также поддержки малообеспеченных слоев населения необходимо создавать в этой сфере муниципальные предприятия, управление которыми осуществлять в том же порядке, что и другими муниципальными предприятиями.

Создание соответствующей структуры в администрации целесообразно только в случае достаточно большого количества объектов данной сферы.

Конкретная структура администрации, разделение или совмещение полномочий структурными подразделениями, их штатная численность будут зависеть от численности населения, возможностей местного бюджета, развитости инфраструктуры муниципального образования. Чтобы сократить расходы на содержание управленческого аппарата и стимулировать оптимизацию структуры местной администрации, можно использовать такой механизм как установление предельного процента расходов местного бюджета на обеспечение деятельности местной администрации, не вмешиваясь в решение вопроса об ее структуре.

Органы местного самоуправления организуют эксплуатацию предприятий торговли и общественного питания, входящих в состав муниципальной собственности, осуществляют контроль за надлежащей эксплуатацией объектов торговли и общественного питания, устанавливают удобный для населения

режим их работы, координируют планы розничного товарооборота, организуют рынки и ярмарки, устанавливают правила торговли, контролируют санитарное состояние мест торговли.

По существу, именно на органы местного самоуправления ложится сейчас основная доля ответственности за качественное, отвечающее европейским (может быть, и мировым) стандартам, удовлетворение повседневных потребностей населения в продовольственных и промышленных товарах. Они вправе приостанавливать или прекращать продажу товаров при нарушении установленных требований, рассматривать жалобы потребителей.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ

ОБЛАСТИ И ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ

Деятельность администрации организуется в соответствии с ее компетенцией, исходя из Устава области и регламента.

Ежемесячно в первый понедельник главой администрации проводятся оперативные совещания, на которых рассматриваются итоги работы за прошедший месяц и определяются задачи на предстоящий. В работе совещания участвуют заместители главы, руководители комитетов, управлений и отделов областной администрации, другие руководящие работники.

Заместители главы еженедельно подводят итоги работы и определяют задачи курируемым подразделениям.

В плановом порядке проводятся только отдельные мероприятия: учеба кадров; областные мероприятия; подготовка различных докладов и отчетов; оказание практической помощи органам местного самоуправления.

Отделом по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления не позднее 25 числа составляется календарный план основных мероприятий, проводимых в области в очередном месяце.

Порядок подготовки документов, представляемых в администрацию.

Документы, направляемые в правительственные органы и в администрацию области, проекты постановлений и распоряжений главы администрации

оформляются и вносятся на рассмотрение главы администрации в соответствии с требованиями, вытекающими из государственных стандартов на организационно-распорядительную документацию, указаний Правительства Российской Федерации, а также Положения о порядке издания распорядительных документов главы администрации области.

Ответственность за качество подготовки проектов постановлений и распоряжений возлагается на руководителей комитетов, управлений и отделов, представляющих проекты, а также на заместителей главы в соответствии с распределением обязанностей.

6. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В АДМИНИСТРАЦИИ

Контроль за исполнением документов, законов и указов Президента, постановлений Правительства и главы администрации. Контроль за деятельностью подотчетных органов государственного управления. Контроль за деятельностью предприятий и организаций, находящихся в областной и муниципальной собственности. Функции контроля в работе кураторов.

Контроль за исполнением нормативных актов Президента и Правительства РФ, постановлений, распоряжений и поручений главы администрации области, решений областного Совета народных депутатов в аппарате областной администрации, ее комитетах, управлениях, отделах осуществляется отделом по контролю за исполнением нормативных правовых актов администрации в соответствии с Положением о нем и Положением об организации контроля за исполнением актов вышестоящих органов и своих собственных, утвержденными главой администрации области.

О состоянии контроля ежемесячно докладывается на планерных совещаниях при первом заместителе главы областной администрации.

Контроль за ходом выполнения нормативных актов вышестоящих органов и своих собственных рассматривается на заседаниях контрольно-наблюдательного совета, который заседает не реже одного раза в два месяца (в третий четверг).

В случае необходимости отдел по контролю за исполнением нормативных правовых актов в пределах своей компетенции имеет право проверить предоставленную информацию о ходе выполнения указов, постановлений, распоряжений Президента и Правительства РФ, актов главы администрации области в комитетах, управлениях, отделах администрации, ее структурных подразделениях и органах местного самоуправления. С этой целью отдел может привлечь специалистов комитетов, управлений, отделов администрации, ее структурных подразделений и других компетентных органов.

Должностные лица обязаны предоставлять качественную информацию согласно срокам, определенным Положением о контроле областной администрации. За непредоставление информации должностные лица несут персональную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Контроль и движение корреспонденции, поступившей из министерств и ведомств, органов местного самоуправления и др., осуществляется канцелярией.

7. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЛАСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПРЕДПРИЯТИЯМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

7.1. Глава администрации и федеральные органы

исполнительной власти

Глава администрации входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а равно в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Глава администрации подчиняется Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по предметам ведения Российской

Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Глава администрации действует самостоятельно в пределах своей компетенции, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, по вопросам, связанным с:

а) отдельными полномочиями федеральных органов исполнительной власти, делегированными органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации;

б) полномочиями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

в) полномочиями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по иным предметам ведения, не отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Глава администрации вправе вносить проекты постановлений Правительства Российской Федерации, которые подлежат обязательному рассмотрению Правительством Российской Федерации.

В случаях осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, глава администрации вправе:

а) согласовывать решения об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в области, крае, городе федерального значения, автономной области, автономном округе и назначении соответствующих должностных лиц;

б) вносить предложения по вопросам деятельности указанных органов на рассмотрение Правительства Российской Федерации.

В порядке обеспечения полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации и в соответствии с Конституцией Российской Федерации контроль за осуществлением полномочий главы администрации осуществляется Председателем Правительства Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации глава администрации самостоятельно руководит органами исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации и определяет основные направления этой деятельности.

Споры и конфликты главы администрации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления разрешаются посредством согласительных процедур, создания паритетных комиссий или в судебном порядке.

7.2. Глава администрации и законодательные

(представительные) органы

Глава администрации в целях социального и экономического развития соответствующей территории, в интересах ее населения взаимодействует с органами законодательной (представительной) власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с принципом разделения властей и осуществляет свои функции самостоятельно в пределах своей компетенции.

Глава администрации обладает правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Проекты законодательных (правовых) актов, внесенные главой администрации, рассматриваются законодательным (представительным) органом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в первоочередном порядке.

Глава администрации в установленном порядке подписывает и обнародует законы, принятые законодательным (представительным) органом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации.

Законы могут быть до истечения срока, установленного для их подписания, возвращены главой администрации в законодательный (представительный) орган края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон принят в прежней редакции не менее чем двумя третями голосов общего числа депутатов соответствующего законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, глава администрации обязан его подписать в установленном порядке.

Глава администрации вправе опротестовать решение законодательного (представительного) органа края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации в судебном порядке, определенном федеральным законом. Действие решения в этом случае приостанавливается до его повторного рассмотрения.

Законодательный (представительный) орган края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации вправе обратиться к главе администрации с предложением о внесении изменений и дополнений в акты органов исполнительной власти или их отмене в случае противоречия указанных актов законам края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Законодательный (представительный) орган края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации вправе заслушать главу администрации по вопросам исполнения

законов края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, бюджета, реализации целевых программ и планов социально-экономического развития соответствующей территории.

7.3. Порядок прохождения и опубликования законов и решений нормативно-правового характера

Законы области (края), принятые законодательным (представительным) органом и поступающие в администрацию, регистрируются в канцелярии управления делами и передаются в юридический отдел для подготовки заключения и передаче главе администрации на подпись.

Подписанные главой администрации законы регистрируются в протокольном отделе и с сопроводительным письмом направляются канцелярией в законодательный (представительный) орган. Копии этих документов протокольный отдел направляет пресс-секретарю, в юридический отдел и в методический кабинет. В полном объеме законы оставляются в протокольном отделе и направляются в Министерство юстиции Российской Федерации и Конституционный суд Российской Федерации, отдельные законы – в другие подразделения по их просьбе этих подразделений.

Принятые законы подписываются и обнародуются главой администрации в 7-дневный срок со дня их поступления.

Неподписанные законы с мотивированным заключением возвращаются в законодательный (представительный) орган до истечения 7-дневного срока.

Заключение готовит юридический отдел или соответствующие комитет, управление, отдел.

Проекты законов, принятые законодательным (представительным) органом в первом чтении, направляются главой администрации на доработку авторам законопроекта. Авторы готовят изменения, дополнения и представляют их главе администрации, который направляет изменения и дополнения в законодательный (представительный) орган в установленные им сроки.

Депутатские запросы, поступившие главе администрации, направляются соответствующим должностным лицам. Должностные лица, к которым обращен депутатский запрос, должны дать ответ на него в устной (на заседаниях законодательного (представительного) органа) или в письменной форме (подписанные главой администрации) в сроки, установленные на заседании законодательного (представительного) органа.

7.4. Участие администрации области в правотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов власти РФ

Поступивший в администрацию области, края проект закона (нормативного документа) из министерства или ведомства РФ, Государственной Думы, Совета Федерации или от Президента РФ подлежит учету в канцелярии с присвоением ему регистрационного номера и заведением учетной карточки.

Глава администрации (или заместитель, исполняющий его обязанности), установив срок принятия решения по законопроекту и ответственное лицо, направляет законопроект со своими указаниями начальнику юридического отдела, который в течение двух дней передает его через канцелярию и контрольный отдел для исполнения ответственному лицу.

Отдел, получивший законопроект, осуществляет контроль за прохождением его по инстанциям с момента поступления и до принятия по нему решения, отражая движение проекта в учетной карточке.

Юридический отдел осуществляет контроль за внесением дополнений и изменений в проекты законов.

Дальнейшая работа над законопроектом осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным постановлением главы администрации области, края.

7.5. Курирование отраслей хозяйства, администраций районов и городов

Глава администрации и его заместители осуществляют связь и курируют

комитеты, управления и отделы администрации в соответствии с распределением обязанностей.

Соответственно вопросы социально-экономического развития отраслей хозяйства, финансового и материально-технического обеспечения комитеты, управления и отделы решают через кураторов своих отраслей.

Решением начальника отдела по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления администрации за специалистами отдела с целью кураторства закрепляются районы и города.

Кураторство – механизм для осуществления полномочий в соответствии со ст. 59 Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", им предусматривается создание необходимых организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления.

Куратор является полномочным представителем областной администрации в районе, городе;

кураторы полномочны решать вопросы территорий в управлениях, комитетах и отделах областной администрации.

Куратор имеет право по поручению руководства областной администрации осуществлять связь с руководителями администраций курируемых территорий, решать с ними любые вопросы — организационные, кадровые, делопроизводства, анализировать акты и состояние дел в администрации. Он обязан информировать курируемых о работе областной администрации, доводить до руководства просьбы и предложения администраций городов и районов, давать оценку состоянию дел на местах, изучать, постоянно пополнять сведения о курируемых городах и районах, накапливать соответствующие материалы в методическом кабинете областной администрации.

Руководители, работники администраций районов и городов осуществляют связь с администрацией области через своих кураторов, работают в тесном контакте с ними. Решают через кураторов организационные, контрольные, кадровые и другие вопросы.

Гор(рай)администрации ежемесячно представляют в организационный отдел областной администрации свои постановления, распоряжения с целью контроля и информации.

Главы местного самоуправления (администратий) районов и городов несут ответственность перед главой администрации области за необъективную информацию, передаваемую через куратора в администрацию области, или невыполнение указаний, распоряжений руководства администрации области, передаваемых через куратора.

8. ИНФОРМАЦИОННЫЕ СВЯЗИ АДМИНИСТРАЦИИ

Информационные связи администрации с федеральными законодательными и исполнительными органами общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Информационные связи с органами местного самоуправления. Работа кураторов по организации информационных связей. Деятельность пресс-службы администрации. Работа со средствами массовой информации. Роль органов статистики в работе администрации, ее комитетов, управлений, отделов. Информационное взаимодействие в рамках региональных ассоциаций.

8.1. Информационно-методическая работа в администрации области

Методическая работа в администрации осуществляется методическим кабинетом, деятельность которого регламентируется положением о нем.

Методический кабинет создается распоряжением главы администрации. Руководит работой кабинета консультант-заведующий методическим кабинетом.

Методический кабинет имеет и постоянно пополняет библиотеку литературой по вопросам организации и деятельности органов государственной власти и управления, правовым вопросам, по вопросам местного самоуправления.

В методическом кабинете концентрируются копии документов, постановлений, распоряжений главы администрации области, глав местного

самоуправления, администраций районов и городов, нормативных актов государственных органов Российской Федерации, а также статистические сборники, материалы областных организаций, представляющие практический интерес для работников органов исполнительной власти и управления, литература по вопросам работы государственных органов, издания периодической печати.

Кабинет оказывает методическую и практическую помощь органам местного самоуправления, методическим кабинетам гор(рай)администраций, комитетам, управлениям и отделам администрации области.

8.2. Гласность и информирование населения о деятельности

администрации области

Гласность в работе администрации области осуществляется через деятельность пресс-секретаря областной администрации.

Пресс-секретарь работает в тесном контакте с главой, заместителем главы администрации, руководителями средств массовой информации, журналистами.

Он организует пресс-конференции, интервью, выступления работников аппарата.

Постановления и распоряжения главы администрации, другие распорядительные акты по его поручению подлежат опубликованию в печати.

Администрация области в соответствии с графиком, утвержденным ее главой, информирует население области на встречах, собраниях и сходах о своей деятельности. С информацией выступают руководители администрации, руководители и специалисты комитетов, управлений и отделов.

9. КОЛЛЕГИЯ (АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СОВЕТ) ОБЛАСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

*Коллегия (административный совет) в системе организации управления.
Состав коллегии и порядок ее формирования. Планирование работы коллегии.*

Формирование повестки дня. Порядок проведения коллегии. Организация подготовки заседаний коллегии. Контроль за подготовкой вопросов. Порядок представления проектов документов. Требования к документам, представляемым на заседание коллегии. Определение состава приглашенных. План организационных мероприятий и его реализация.

Для рассмотрения перспективных вопросов социально-экономического развития области, областного бюджета, хода выполнения постановлений и распоряжений, разрешения сложных ситуаций, возникающих в области и на отдельных ее территориях глава администрации образует административный совет в составе своих заместителей, руководителей структурных подразделений администрации, представителей местного самоуправления, государственных и общественных организаций, предприятий и организаций различных видов собственности.

Предложения и замечания, высказанные на административном совете, проводятся в жизнь актами главы администрации. Организация работы административного совета определяется Положением о нем, утвержденным постановлением главы администрации области.

Состав административного совета образуется постановлением главы администрации. Его заседания – организационная форма, обеспечивающая коллегиальное обсуждение задач, стоящих перед областной администрацией.

Заседания административного совета проводятся в соответствии с планом работы (в третью среду месяца, в 10.00) под председательством главы администрации (а в его отсутствие — под председательством первого заместителя главы), при наличии более половины общего числа членов административного совета.

Повестка дня, порядок работы утверждаются членами совета в начале заседания.

Вопросы, вносимые в повестку дня, формируются отделом по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления по предложениям главы, его заместителей, других работников аппарата,

руководителей структурных подразделений администрации области, глав местного самоуправления и глав гор(рай)администраций один раз в квартал и рассылаются протокольным отделом членам административного совета, в комитеты, отделы администрации, главам местного самоуправления и главам гор(рай)администраций.

Контролирует подготовку заседаний административного совета первый заместитель главы администрации области.

Заместители главы администрации области, курирующие вносимые на заседание административного совета вопросы, предварительно рассматривают представляемые руководителями комитетов, управлений, отделов (авторами-исполнителями) материалы, в случае необходимости возвращают их на доработку и несут персональную ответственность за качество и своевременность подготовки материалов, их согласование с заинтересованными лицами и организациями.

Ознакомление (под роспись) приглашенных с проектами постановлений, распоряжений обеспечивают работники, отвечающие за подготовку вопроса.

Проекты постановлений и распоряжений главы администрации, вносимые на рассмотрение административного совета приложения, справки и информации к ним, подготовленные в установленном порядке, представляются авторами-исполнителями (комитетами, управлениями, отделами) в управление делами не позднее чем за 5 дней до заседания административного совета. После этого срока вопросы в повестку дня не включаются.

Проекты документов и приложений должны быть:

конкретными, содержать анализ и оценку положения дел по обсуждаемому вопросу;

отражать причины недостатков и меры по их устранению;

учитывать имеющиеся по этому вопросу правительственные документы и акты главы администрации области;

учитывать наличие материальных и финансовых ресурсов;

предусматривать конкретные рекомендации по улучшению работы;

иметь визы заместителя главы-куратора, исполнителя, юриста, а в необходимых случаях — руководителей других комитетов, отделов и управлений; проекты документов, не завизированные указанными лицами, признаются не подготовленными для рассмотрения на заседании административного совета;

определять сроки и ответственных исполнителей.

Размер проектов не должен превышать 2—3 машинописных страниц текста, а информации к ним — 3 — 4 страниц.

К проектам документов прилагаются:

список лиц, приглашенных по данному вопросу, с указанием докладчика и содокладчика (ФИО, должность);

план организационных мер автора-исполнителя по выполнению постановления;

список организаций, предприятий и учреждений, которым необходимо отправить постановление (распоряжение), подписанное главой после заседания административного совета (список рассылки).

Организационно-техническая подготовка самого заседания административного совета осуществляется отделом по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления, а также управлением делами совместно с заместителями главы и подведомственными им комитетами, управлениями, отделами, готовящими вопрос.

В отдельных случаях (выездные заседания и др.) за 15 дней до заседания административного совета отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления составляет план мероприятий по подготовке и проведению заседания, который утверждается первым заместителем главы и доводится до исполнителей.

За 3 дня до заседания административного совета управление делами окончательно формирует его повестку, вносит предложения о регламенте работы, составе приглашенных, представляет повестку на утверждение главе администрации.

Управление делами концентрирует в папках все подготовленные материалы и вручает их членам административного совета не позднее чем за два дня до заседания.

Состав лиц, вызываемых на заседание административного совета по каждому рассматриваемому вопросу, определяется руководителями комитетов, управлений и отделов, готовящими вопрос, по согласованию с заместителем главы, курирующим данную отрасль.

Явку приглашенных на заседание административного совета по обсуждаемому вопросу обеспечивают комитеты, управления, отделы, готовящие этот вопрос.

Отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления приглашает на заседание начальников отделов, других подразделений аппарата областной администрации, глав местного самоуправления (администраций).

Ответственность за организованное проведение административного совета в день заседания, регистрацию его членов и приглашенных возлагается на отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления (вместе с авторами-исполнителями).

Отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления обеспечивает дежурство в фойе, зале заседания, раздачу документов (в день проведения). К этой работе в случае необходимости он может привлекать работников любого подразделения аппарата областной администрации.

Совместно с управлением делами отдел по организационным вопросам и работе с органами местного самоуправления контролирует создание условий для работы административного совета, проживания, питания, переездов иногородних участников.

Управление делами обеспечивает:

заблаговременную распечатку повестки дня заседания административного совета (за 5 дней);

своевременное ознакомление с повесткой дня его членов (за 3 дня);
оформление извещений, пригласительных билетов членам административного совета и приглашенным, отправку их через канцелярию (за 10 дней);
протоколирование, стенографирование, печатание, размножение, раскладку и рассылку документов;
оформление и печатание протокола заседания административного совета (в 10-дневный срок).

Управление делами обеспечивает:

подготовку помещений для заседания административного совета (достаточное количество стульев, вода, стаканы, кондиционер, свет, бесперебойная работа средств связи, микрофонов и т.п.);

печатание в типографии и доставку бланочной продукции (извещений, приглашений, методических, информационных, справочных материалов);

встречу и размещение в гостиницах иногородних участников;

работу служб общественного питания, здравоохранения, транспорта;

организацию отъезда участников административного совета.

После заседания административного совета заместитель главы, авторы-исполнители в 10-дневный срок дорабатывают обсужденные документы и по согласованию с главой оформляют их постановлением или распоряжением.

После подписания протокольный отдел направляет постановление (распоряжение) должностным лицам, которым даны поручения, областному Совету народных депутатов, заместителям главы, пресс-секретарю, отделу по контролю, а по кадровым вопросам — отделу кадров.

Руководители комитетов, управлений, отделов областной администрации, главы местного самоуправления гор(рай)администрации, получающие документы, обязаны обеспечить их надлежащий учет, хранение, ознакомление с ними работников аппарата и исполнение их в установленные сроки.

Заседания административного совета оформляются протоколом, который подписывает председательствующий. Решения административного совета могут быть оформлены постановлением или распоряжением главы

администрации. Все приложения подписывает первый заместитель главы администрации.

Протоколы, постановления, распоряжения оформляются в установленные сроки, хранятся в протокольном отделе, предоставляются для ознакомления или работы с ними по разрешению управляющего делами.

10.ОРГАНИЗАЦИЯ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ И ПРИЕМА ГРАЖДАН АППАРАТА АДМИНИСТРАЦИИ

Прием граждан по личным вопросам в деятельности органов исполнительной власти. Порядок организации приема граждан и рассмотрения поставленных вопросов. Предварительные беседы и запись граждан на прием. Участие главы администрации, его заместителей в работе с гражданами, обращающимися по личным вопросам. Принятие решений и организация контроля за их исполнением.

Сотрудники отдела писем и приема граждан выполняют работу, связанную с учетом и организацией рассмотрения письменных и устных обращений граждан, поступающих на имя главы администрации и в адрес администрации, анализируют характер вопросов, поднимаемых гражданами, информируют об их содержании руководство, выявляют причины появления жалоб и предлагают меры по их устранению.

Вопросы, поднимаемые в обращениях граждан, решаются отделом писем и приема граждан в тесном взаимодействии с соответствующими подразделениями администрации.

Обращения граждан поступают в виде писем и телеграмм, а также в устной форме. В них авторы высказывают предложения, заявления, жалобы.

Все поступающие в администрацию письменные обращения граждан и документы, связанные с их рассмотрением, принимаются и учитываются сотрудниками; после подготовки учетной карточки письма документы передаются на рассмотрение специалистам.

Специалисты отдела:

направляют обращения на рассмотрение в те исполнительные органы, организации и учреждения, которые компетентны решать поставленные авторами вопросы;

вносят предложения руководству администрации о направлении обращений граждан в соответствующие подразделения администрации;

проводят отбор предложений, заявлений и жалоб по территориям и отдельным темам для обзоров почты, аналитических записок и информации;

списывают в архив обращения граждан, если в них отсутствуют просьбы, жалобы, предложения, или содержатся общие рассуждения по известным проблемам внутренней и внешней политики, или поднимаются уже решенные вопросы, не требующие, по мнению специалиста, дополнительного рассмотрения;

проверяют документы, подготовленные к отправке, и подписывают их. Если к письму приложены документы (паспорт, трудовая книжка, военный билет и т. д.), то на это указывается в сопроводительном письме.

Письма бессмысленные по содержанию, если они не имеют личных просьб, а также некорректные по тону направляются специалистом в архив. Анонимные письма, как правило, рассмотрению не подлежат.

Обращения граждан направляются в соответствующие органы государственной власти, учреждения и организации не позднее чем в 5-дневный срок со дня регистрации. Все авторы обращений должны, как правило, извещаться в письменной или устной форме о том, куда направлены для рассмотрения их письма или телеграммы.

Обращения граждан, в которых сообщается о конкретных нарушениях их законных прав и интересов, специалисты должны ставить на контроль. При решении вопроса о постановке обращения на контроль необходимо иметь в виду, что контроль должен преследовать в качестве цели устранение недостатков в работе органов государственного управления.

Срок исполнения определяется в соответствии с действующим законодательством (30 дней со дня поступления в организацию или подразделение на рассмотрение).

Требования к содержанию и оформлению ответов на контрольные письма: ответы должны содержать конкретную и четкую информацию по всем вопросам, поставленным в письмах (что, когда и кем сделано или будет сделано);

если сроки выполнения не укладываются в месяц, то должны быть указаны причины этого и окончательная дата исполнения, по истечении которой будет дополнительно сообщено о проделанной работе;

в ответе на контрольное письмо должно быть четкое упоминание о том, что заявитель в той или иной форме проинформирован о его содержании;

ответ подписывается руководством того органа, куда направлялось письмо на рассмотрение.

Специалисты отдела готовят информационно-аналитические материалы на основе систематического анализа и обобщения обращений граждан. Как правило, объем информационно-аналитических сообщений на имя руководства не должен превышать 3 машинописных страниц (не считая возможного приложения).

Прием граждан по личным вопросам проводится в администрации пять раз в неделю (кроме субботы и воскресенья), в дневные и вечерние часы. Глава администрации, его заместители ведут прием граждан не реже раза в месяц согласно графику, утвержденному главой администрации.

Предварительные беседы с гражданами и запись их на прием проводит отдел по работе с письмами и приема граждан ежедневно, кроме субботы и воскресенья.

Запись осуществляют специалисты отдела. Во время приема специалист вправе по договоренности направить заявителя на беседу в соответствующее подразделение администрации.

По просьбе заявителя он может быть принят руководителем соответствующего подразделения администрации в установленные для этих должностных лиц дни приема населения. Во время личного приема каждый гражданин имеет возможность сделать устное заявление либо оставить письменное обращение по поднимаемым им вопросам.

Ход реализации устных и письменных обращений граждан, поступивших во время личного приема, по существу поставленных вопросов контролируется подразделениями администрации.

Глава администрации и его заместители осуществляют прием населения по графику, который доводится до сведения посетителей.

Запись граждан на личный прием к заместителям осуществляется, как правило, по вопросам, отнесенным к их компетенции; проработку вопросов к личному приему и подготовку проектов решений по ним осуществляют специалисты администрации. Материалы к личному приему не менее чем за три дня до даты его проведения представляются на согласование вместе с оригиналом письменного обращения гражданина, оформленного учетной карточкой, другими приложенными к письму документами, проектом поручения, при необходимости – запиской-обоснованием. Информация о принятых мерах по обращениям граждан отделом приема граждан направляется на ознакомление руководителю, осуществлявшему прием.

11. ПРИЕМ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛЕГАЦИЙ

Развитие внешних связей в деятельности администрации. Подготовка материалов, протоколов встреч с иностранными делегациями. Механизм предварительного согласования документов. Организация приема иностранных делегаций. Программа переговоров. План организационных мероприятий. Порядок проведения переговоров. Оформление результатов переговоров. Контроль за принимаемыми решениями.

Перед приездом зарубежной делегации (или представителя) желательно знать время и цель прибытия, персональный состав делегации и уровень

представительства, а также на какой срок прибывает, ее предварительные предложения, пожелания, просьбы.

Разрабатывается программа. Если позволяет уровень делегации, то достаточно одной общей программы (встреча, деловая часть, приемы, культурные мероприятия, проводы). При необходимости составляется подробная программа, в которой детализируются пункты общей программы, плюс персонализируется состав встречающих, указываются представители средств информации, приветственные речи, порядок перемещения, обеспечение транспортом, размещение в гостинице и т.д., с указанием времени, места и ответственных лиц.

Если глава делегации прибывает с супругой, то его встречает глава нашей делегации также с супругой. При этом для супруги гостя предусматривается или специальная программа или отдельные мероприятия в общей программе.

В период пребывания гостей принято организовывать неофициальные встречи – со стороны хозяев и со стороны гостей. Первой встречу назначает принимающая сторона.

Порядок встречи делегации. Некоторые протокольные правила.

Ранг и должность встречающего главы делегации должны соответствовать рангу и должности приезжающего главы делегации. Количество встречающих – 2 - 3 человека.

Первым представляется глава принимающей делегации, затем – гость. После этого глава принимающей делегации представляет своих сотрудников, (если есть женщины, их представляют первыми). Как женщин, так и мужчин представляют по рангам.

Встречающие, как правило, располагаются за главой своей делегации на одной линии.

Женщинам, входящим в состав прибывшей делегации, в аэропорту или на вокзале вручают цветы, — как правило, завернутые в целлофан.

Представители прессы допускаются к главе прибывшей делегации с его согласия и по приглашению главы принимающей делегации (операторы ТВ

ведут съемку с момента прибытия, не допуская каких-либо неудобств для обеих сторон).

Размещение в автомобилях. В протокольной практике места в автомобилях делятся на почетные и менее почетные. Первым почетным местом является место на заднем сидении справа по ходу автомобиля. Если используется личный автомобиль и водитель – встречающий член делегации, то первым почетным местом для гостей будет место рядом с водителем.

Первым садится и выходит пассажир, занимающий самое почетное место.

Перед посадкой или высадкой пассажиров необходимо открыть или закрыть дверцы автомобилей. Эта обязанность лежит на членах встречающей делегации.

Порядок прибытия в гостиницу. Заказывая места в гостинице для гостей, надо знать сколько ожидается мужчин и женщин, есть ли среди них супружеские пары.

Заблаговременно решается вопрос о том, кто будет платить за гостиницу.

Соответствие гостиничных номеров рангу приезжающих необходимо проверить заранее.

Лучше всего попрощаться с гостями в вестибюле гостиницы, договорившись о протокольном визите.

Здесь же можно вручить протокольные карточки, с указанием фамилий гостей, гостиничных номеров и телефонов, при наличии закрепленного за ними автомобиля – его номер.

Визит вежливости. В практике принято, что прежде чем начать деловую часть визита глава прибывшей делегации наносит визит вежливости принимающей стороне (протокольный визит).

Окончательное право выбора времени и места встречи остается за гостями.

Гостей встречает секретарь или помощник (в особых случаях – сам руководитель) и проводит к руководству.

Почетное место для гостя – диван. Хозяин садится так, чтобы гость оказался от него по правую руку. Если гость с дамой, то она должна сидеть по правую, а гость — по левую руку от хозяина.

Не следует принимать гостей, сидя за письменным столом или во главе стола, а также усаживать гостей напротив окон, в которые бьет солнце.

Инициатива беседы – принимающей стороны, инициатива ухода с приема – за гостями.

Протокольный визит длится 20-30 минут, поэтому уже через 5-7 минут можно подать чай, кофе, сладости, фрукты. Спиртные напитки не подаются.

После окончания визита принимающий провожает гостей до коридора, лифта или лестничной площадки.

Основные аспекты ведения переговоров.

1. Подготовка к переговорам.

Формирование делегации (количественный и персональный состав, определение главы и языка ведения переговоров); определение места встречи (служебное, специальное или нейтральное помещение); предмет и время встречи (оговариваются заранее); на столах могут быть: блокноты (бумага), карандаши, спички, сигареты, пепельницы, бутылки с минеральной или фруктовой водой, перевернутые фужеры, допускаются невысокие цветы в низких вазах; встречающий иностранную делегацию у подъезда, в вестибюле не должен быть членом принимающей делегации, он провожает делегацию до помещения, где будут идти переговоры; если предполагаются длительные переговоры, то в перерыве следует подать чай, кофе, печенье, бутерброды, фрукты т.д. Желательно делать это в отдельном помещении. Персонально угощение ставится только перед главами делегаций.

2. Размещение за столом.

Размещать участников переговоров за столом следует в соответствии с общепринятыми правилами, с учетом рангов и служебного положения.

Варианты: 1-й — главы делегаций сидят во главе стола, переводчики рядом, далее остальные члены делегации; 2-й — главы делегаций сидят по центру стола, переводчики рядом, далее члены делегации (наиболее употребительный вариант); 3-й — при ведении переговоров трех и более делегаций они рассаживаются по алфавиту, по часовой стрелке вокруг круглого или прямоугольного стола. Председательствуют по очереди, по алфавиту. На первом заседании допускается председательствование хозяина.

Как правило, зарубежная делегация размещается спиной к входной двери; если входная дверь сбоку, то делегацию размещают лицом к окнам, но так, чтобы солнце не било в глаза, чтобы за окнами был благоустроенный вид, не отвлекающий членов зарубежной делегации, не создающий неудобств в работе.

12. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С КАДРАМИ

1. Учет кадров, входящих в структурные подразделения администрации и подлежащих назначению главой администрации (руководители комитетов, управлений, отделов, работники аппарата), а также подлежащих согласованию по представлению заместителями главы администрации, курирующих данную отрасль (заместители руководителей комитетов, управлений, отделов), ведется отделом кадров.

2. Повышение квалификации руководящих кадров органов местного самоуправления проводится на факультете Дальневосточной академии государственной службы (Хабаровск), областных курсах повышения квалификации, на семинарах, проводимых управлениями, комитетами, отделами администрации области по планам, утвержденным главой администрации, органами местного самоуправления городов и районов области.

Руководящие кадры комитетов, управлений и отделов администрации повышают квалификацию на постоянно действующем семинаре при

администрации области и Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва).

3. Предложения по обучению работников администраций и актива на предстоящий год гор(рай)администрации, комитеты, управления и отделы администрации области согласовывают с главой, его заместителями в соответствии с распределением обязанностей и представляют не позднее 1 сентября в отдел кадров, который разрабатывает общий план учебы кадров на год, вносит его на утверждение главы администрации и осуществляет контроль за выполнением плана обучения.

Вновь избранные и назначенные ответственные работники органов местного самоуправления проходят стажировку в комитетах, управлениях и отделах областной администрации. Координирует эту работу отдел кадров администрации области.

4. Специалисты отделов аппарата главы администрации изучают в комитетах, управлениях и отделах работу по подготовке и расстановке кадров на подведомственных им предприятиях, повышению квалификации работающих, принимают меры по улучшению работы с кадрами.

13. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ

1. Администрация области обеспечивает соблюдение законодательства Российской Федерации и Амурской области и осуществляет контроль за его соблюдением на территории области.

2. В этих целях юридический отдел:

проверяет соответствие требованиям законодательства проектов постановлений, распоряжений и других документов правового характера, вносимых на рассмотрение областного Совета народных депутатов, административного совета при главе администрации области;

участвует в подготовке и осуществлении проводимых администрацией мероприятий с целью обеспечения соблюдения законности, принимает участие

в подготовке документов правового характера, выходящих из администрации области;

оказывает юридическую помощь органам областной администрации, органам местного самоуправления муниципальных образований области;

организует учет и хранение поступающих в администрацию области законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и других законов и нормативных актов федеральных органов государственной власти, а также принимаемых областным Советом народных депутатов;

организует изучение законов, указов и других нормативных актов РФ работниками аппарата, комитетов, управлений и отделов администрации;

вносит предложения по оспариванию в суде соответствия действующему законодательству постановлений и распоряжений, других документов органов местного самоуправления;

самостоятельно или совместно с комитетами, управлениями и отделами администрации области подготавливает предложения об изменении действующих или отмене утративших силу постановлений и распоряжений администрации области.

14. ПОРЯДОК ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ ДЛЯ НАГРАЖДЕНИЯ ПОЧЕТНОЙ ГРАМОТОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

1. Материалы о награждении Почетной грамотой администрации области комитеты, управления и отделы, органы местного самоуправления представляют главе через его заместителей, в соответствии с распределением обязанностей.

2. Для награждения Почетной грамотой отдельных лиц представляются следующие документы:

постановление, приказ или письмо организации, краткая характеристика на представляемого к награждению.

Для награждения Почетной грамотой предприятий, организаций и учреждений представляются: постановление главы местного самоуправления районной (городской) администрации и краткая характеристика предприятия, организации, учреждения, раскрывающая, за что оно представляется к награждению.

3. Проект постановления главы администрации области о награждении Почетной грамотой подготавливает отдел кадров, а изготовление и оформление Почетных грамот обеспечивает управление делами администрации области.

4. Почетные грамоты вручаются главой администрации, его заместителями, а также (по поручению главы администрации) руководителями комитетов, управлений и отделов администрации области, главами местного самоуправления (администратий) районов и городов.

15.ВЕДЕНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В АППАРАТЕ ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ

Делопроизводство в аппарате главы администрации осуществляется в соответствии с Инструкцией о делопроизводстве в администрации Амурской области, утвержденной номенклатурой дел.

Ответственность за состояние делопроизводства и сохранность документов в администрации возлагается на управление делами.

Ответственность за сохранность документов, находящихся на исполнении у главы администрации, его заместителей, в комитетах, управлениях и отделах аппарата, возлагается, соответственно, на советников главы администрации и заместителей главы, руководителей управлений, комитетов и отделов.

Советники руководителей администрации области, начальники отраслевых комитетов, управлений и отделов готовят корреспонденцию для отправки через канцелярию дважды в день: с 9 до 10 и с 14 до 15 часов. Срочная корреспонденция и телеграммы передаются для отправки немедленно.

Канцелярия доставляет адресатам и отправляет исходящую корреспонденцию раз в день: с 13 до 14 часов. Телеграммы отправляются немедленно.

Вся корреспонденция, адресованная в администрацию области, поступает через канцелярию. Работники канцелярии регистрируют ее в день поступления и в зависимости от ее характера и содержания передают: распорядительные документы вышестоящих органов государственного управления — в контрольный отдел, письма граждан — в отдел по работе с письмами и приема граждан; материалы по кадровым, организационным и общим вопросам — первому заместителю, а затем по рассмотрении — заместителям главы (в соответствии с распределением обязанностей).

Нерегистрируемые документы, документы, адресованные должностным лицам, общественным организациям и с пометкой "лично", передаются по назначению.

После оперативного рассмотрения руководством администрации служебные документы возвращаются в канцелярию и немедленно передаются указанным исполнителям.

Резолюции на документах должны точно определять характер поручений, сроки и ответственных исполнителей, иметь дату и подпись. Срок исполнения документа может быть продлен только лицом, которое его установило.

Один экземпляр договоров и соглашений, подписанных главой администрации области, сдается в канцелярию.

Все документы, исходящие из администрации, проходят через канцелярию.

Служебные документы, направляемые в центральные органы, подписываются главой администрации, а в его отсутствие — исполняющим обязанности главы.

Согласно установленному порядку и должностным обязанностям секретари приемных ведут делопроизводство в отраслевых отделах.

Служебные письма, информация готовятся тщательно и качественно, они должны быть краткими и конкретными. Содержащиеся в них предложения глубоко продуманными и аргументированными.

Документы оформляются на бланках и адресуются учреждению, его структурному подразделению или конкретному должностному лицу.

Заведующая канцелярией осуществляет контроль за порядком прохождения служебных документов, ежемесячно анализирует состояние работы по документообороту в аппарате, информирует об этом главу администрации.

СОДЕРЖАНИЕ

1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПРИРОДА, РЕГУЛИРОВАНИЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ	3
2. ГЛАВА АДМИНИСТРАЦИИ КАК ВЫСШЕЕ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО, ЕГО ПОЛНОМОЧИЯ.	14
3. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ (КРАЯ).....	18
3.1. Глава администрации как руководитель аппарата.....	18
3.2. Аппарат главы администрации области (края), его функции и структура	20
3.3. Обеспечение деятельности администрации области	25
4. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	26
5. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ И ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ	40
6. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В АДМИНИСТРАЦИИ	41
7. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЛАСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПРЕДПРИЯТИЯМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ.....	42
7.1. Глава администрации и федеральные органы исполнительной власти	42
7.2. Глава администрации и законодательные (представительные) органы	44
7.3. Порядок прохождения и опубликования законов и решений нормативно-правового характера	46
7.4. Участие администрации области в правотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации	47
7.5. Курирование отраслей хозяйства, администраций районов и городов	47
8. ИНФОРМАЦИОННЫЕ СВЯЗИ АДМИНИСТРАЦИИ	49
8.1. Информационно-методическая работа в администрации области	49
8.2. Гласность и информирование населения о деятельности администрации области	50
9. КОЛЛЕГИЯ (АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СОВЕТ) ОБЛАСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ.....	51
10. ОРГАНИЗАЦИЯ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ И ПРИЕМА ГРАЖДАН АППАРАТОМ АДМИНИСТРАЦИИ.....	56
11. ПРИЕМ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛЕГАЦИЙ	59
12. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С КАДРАМИ	63
13. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ	64
14. ПОРЯДОК ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ ДЛЯ НАГРАЖДЕНИЯ ПОЧЕТНОЙ ГРАМОТОЙ АДМИНИСТРАЦИИ.....	65
15. ВЕДЕНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В АППАРАТЕ ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ	66

Владимир Николаевич Дьяченко

Профессор кафедры экономики и организации бизнеса АмГУ

Основы административного управления: Учебное пособие

Изд-во АмГУ. Подписано к печати 18.01.2001. Усл. печ. л.4,18, уч.-изд.л. 4,3. Тираж 100. Заказ 7