

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Сибирский институт управления

А. В. СИГАРЕВ

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Курс лекций

для студентов всех форм обучения
по направлению подготовки
38.04.04 Государственное и муниципальное управление

(авторская редакция)

Новосибирск, 2016

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы
СИУ-филиала РАНХиГС

Рецензенты:

Осипов А.Г. - заведующий кафедрой правовых и социальных наук Сибирского университета геосистем и технологий, доктор исторических наук, профессор;

Маркеев А.И. - профессор кафедры конституционного и муниципального права СИУ - филиала РАНХиГС, к.ю.н, доцент.

Сигарев, А. В. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : курс лекций. / А.В.Сигарев; СИУ-филиал РАНХиГС. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2016.

В курсе лекций рассматриваются основные вопросы правового регулирования государственного и муниципального управления: понятие государственной власти и государственного управления, принципы правового регулирования государственного и муниципального управления, система источников правового регулирования государственного и муниципального управления. Подробно рассматривается правовое регулирование деятельности Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, судебной власти, органов Прокуратуры РФ, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Предназначен для студентов магистратуры всех форм обучения для изучения базовой дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» (магистерские программы: «Управление государственными и муниципальными финансами»; «Государственное и муниципальное управление в субъекте РФ»)

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	6
ВВЕДЕНИЕ В ДИСЦИПЛИНУ	8
РАЗДЕЛ I	11
Введение в правовое обеспечение государственного и муниципального управления	11
ГЛАВА 1. Предмет, принципы, система и источники правового обеспечения управленческой деятельности. 11	11
1.1. К вопросу о понятии государственного управления	11
1.2. Государственное и муниципальное управление как предмет правового регулирования	14
1.3. Система источников правового регулирования государственного и муниципального управления	20
1.4. Принципы правового регулирования государственного и муниципального управления	30
ГЛАВА 2. Основы правового регулирования деятельности государственных органов	44
2.1. Понятие и признаки государственной власти	44
2.2. Понятие и признаки государственного органа ...	46
2.3. Правовой статус государственного органа	49
2.4. Система государственных органов в России	52
ГЛАВА 3. Понятие, принципы, система и формы местного самоуправления в РФ	59
3.1. Понятие и политико-правовая природа местного самоуправления	60
3.2. Источники муниципального права	65
3.3. Правовые основы муниципальной демократии ..	73
3.4. Правовой статус органов местного самоуправления	88
ГЛАВА 4. Понятие, принципы и виды государственной службы в РФ. Муниципальная служба в РФ	99
4.1. Понятие и признаки государственной службы ...	99

4.2. Служебное право: понятие, источники, система	104
4.3. Правовое регулирование государственной гражданской службы	107
4.4. Правовое регулирование муниципальной службы	110
РАЗДЕЛ II	120
Основные институты государства и права в правовом обеспечении государственного и муниципального управления	120
Глава 5. Президент РФ и главы субъектов РФ в системе государственного управления	120
5.1. Правовой статус Президента РФ как главы государства	121
5.2. Порядок избрания Президента РФ	122
5.3. Полномочия Президента РФ, его взаимоотношения с иными органами государственной власти	126
5.4. Прекращение полномочий Президента РФ	136
5.5. Правовой статус глав субъектов РФ	142
Глава 6. Законодательная власть в системе управления государством.	149
6.1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации	149
6.2. Правовой статус Государственной Думы	152
6.3. Правовой статус Совета Федерации	155
6.4. Основы федерального законодательного процесса	158
6.5. Законодательные органы субъектов Российской Федерации	161
ГЛАВА 7. Исполнительная власть в системе управления государством	166
7.1. Понятие и виды органов исполнительной власти	166

7.2.. Правовое положение Правительства РФ в системе исполнительной власти	169
7.3. Федеральные органы исполнительной власти ..	173
7.4. Органы исполнительной власти субъектов РФ.	179

ГЛАВА 8. Суд и прокуратура в системе управления государством	184
8.1. Судебная власть и правосудие.....	184
8.2. Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции. Судебный департамент при Верховном Суде РФ....	187
8.3. Арбитражные суды	191
8.4. Конституционный Суд РФ	192
8.5. Правовой статус судей	197
8.6. Прокуратура.....	199

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный курс лекций представляет собой попытку в достаточно краткой форме раскрыть очень обширную тему правового обеспечения государственного и муниципального управления. Причем государственное управление в данном случае понимается в самом широком смысле – как деятельность всех органов и звеньев в системе публичной власти.

Государственное и муниципальное управление в России осуществляется целой системой органов, разделенных на ветви и уровни. Порядок формирования и деятельности каждого органа, его компетенция регулируется отдельным нормативным правовым актом, а нередко и несколькими такими актами. В этой связи данный курс лекций очень насыщен правовым материалом, он базируется на изучении нескольких десятков законов и подзаконных актов.

Более того, в представленном издании широко используются акты Конституционного Суда РФ, поскольку без них невозможно полное раскрытие темы. В актах Конституционного Суда РФ дается толкование многих конституционных принципов и норм, дается ответ на многочисленные спорные вопросы правотворчества и правоприменения.

С учетом того, что данный курс лекций адресован магистрантам и предполагает углубленное изучение материала, в издании затрагиваются различные проблемные вопросы. По ним автор высказывает свою точку зрения, но не навязывает ее, а предлагает читателям подумать и сформулировать свое мнение.

Данное учебное пособие не никоим образом не претендует на исчерпывающее изложение всего теоретического и юридического материала по теме, это было бы невозможно даже в рамках целой монографии. Как известно, чем шире предмет исследования, тем более поверхностно его изучение. Это пособие является скорее отправной точкой для дальнейшего изучения проблематики государственного и муници-

пального управления, своего рода «дорожной картой», на которой обозначены основные ориентиры.

В тексте курса лекций читатель встретит многочисленные отсылки к нормативным правовым актам. Это сделано специально для того, чтобы ориентировать обучающихся на изучение первоисточников. Для более полного и качественного изучения дисциплины необходимо обращаться непосредственно к изучению соответствующих правовых актов. Кроме того, после каждой главы содержится список основной и дополнительной литературы, к этим источникам тоже следует обращаться для более полного изучения темы.

Нужно учесть, что законодательство нашей страны постоянно меняется. Принимаются новые нормативные акты вместо ранее действовавших, вносятся многочисленные поправки. Данное пособие написано с учетом законодательства по состоянию на 1 мая 2016 года. С учетом возможных дальнейших изменений, читателю рекомендуется самостоятельно использовать компьютерные правовые базы «Гарант», «Консультант», «Кодекс», в которых нормативные правовые акты представлены в актуальной редакции.

При работе с данным курсом лекций рекомендуем придерживаться определенной последовательности действий. Прежде всего, нужно ознакомиться с изложенным в соответствующей главе лекционным материалом. Затем, для углубления знаний, следует изучить дополнительно рекомендованную литературу и нормативные правовые акты. После изучения каждой темы необходимо ответить на контрольные вопросы. Если при ответе на них возникли затруднения, следует вернуться к соответствующему разделу темы и более внимательно его изучить.

ВВЕДЕНИЕ В ДИСЦИПЛИНУ

Цель дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» состоит в формировании компетенций конструктивного взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества, другими организациями, способности и готовности к диалогу на основе ценностей гражданского демократического общества, владения технологиями управления персоналом и кадрового аудита, умения вырабатывать решения, учитывающие правовую и нормативную базу.

Для этого решаются следующие задачи:

– изучение государственного и муниципального управления как правового феномена, своеобразия форм организации власти народа, содержания государственных и муниципальных правовых отношений;

– представление важнейших принципов, сущности, содержания и форм основ правового обеспечения административной деятельности (менеджмента) в Российской Федерации;

– раскрытие сущности и своеобразия местного самоуправления как формы организации власти народа, соотношения власти местного самоуправления (муниципальной власти) и государственной власти;

– развитие студентами навыков толкования и применения законодательства в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц;

– приобретение навыков применения судебной, административной и хозяйственной практики в области менеджмента, принятия на их основе правовых решений и совершения иных юридических действий в точном соответствии с законом, а также установления фактов правонарушений, определения меры ответственности, наказания виновных и восстановления нарушенных прав.

Дисциплина «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» относится к базовой части профессионального цикла (М2.Б), предназначенной для магистран-

тов, обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление».

Изучение данной учебной дисциплины осуществляется после изучения «Правоведения» («Право») и призвана закрепить у студентов уже полученные навыки логического мышления, умения выявлять закономерности и особенности государственно-правового и экономико-правового процесса, государственно-го воздействия на экономику, правовое обеспечение управленческой деятельности и процессов администрирования, причинно-следственные связи, закладывает основы мировоззрения, формирует профессиональное правосознание и гражданскую позицию.

«Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» также логически связано с другой дисциплиной - «Правовые основы Российского государства», изученной на первой ступени высшего профессионального образования по различным направлениям бакалавриата, и в процессе изучения которой формировались основные общекультурные компетенции, направленные на овладение культурой мышления, способностью к анализу и синтезу.

Входные знания являются базой для дальнейшего углубленного изучения права, понимания закономерностей и причинно-следственных связей, выработки умения анализировать факты и прогнозировать последующее развитие отечественного законодательства. Необходимость и значимость изучения данной учебной дисциплины обусловлена как теоретическими, так и практическими факторами. Для решения тех сложных и масштабных задач, которые стоят в настоящее время, и будут стоять в течение всего обозримого будущего перед отечественными управленцами, требуются не только глубокие знания и умение профессионально работать на основе позитивного права, но и способность ориентироваться в многообразии институтов публичной власти в современном мире, с реализацией деятельности которых руководители неизбежно вступают в различного рода взаимосвязи.

Изучение правового обеспечения государственного и муниципального управления помогает глубже познать свою национальную правовую систему, способствует не только рас-

ширению общего кругозора выпускника соответствующего профиля магистратуры, но и выработке критического подхода к различным явлениям правовой жизни, умение видеть тенденции правового развития в рамках не только собственной правовой системы РФ, но и основных правовых систем современности.

РАЗДЕЛ I.

ВВЕДЕНИЕ В ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 1. ПРЕДМЕТ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

План:

- 1.1. К вопросу о понятии государственного управления
- 1.2. Государственное и муниципальное управление как предмет правового регулирования
- 1.3. Система источников правового регулирования государственного и муниципального управления
- 1.4. Принципы правового регулирования государственного и муниципального управления

1.1. К вопросу о понятии государственного управления

Приступая к изучению правовых основ государственного и муниципального управления, необходимо определиться со значением самого понятия «государственное управление». Приведем несколько определений:

«Государственное управление – практическое, организующее и регулирующее воздействие государства через систему своих структур, главным образом, государственного аппарата (государственных органов), на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях обеспечения целостности, суже-

решения, безопасности, упорядоченности развития общества»¹.

«Государственное управление представляет собой систему принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата»².

«Государственное управление представляет собой сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его определенных групп, в результате которого реализуются общественно значимые потребности, интересы, цели»³.

«Государственное управление представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны»⁴.

«Государственное управление представляет собой одну из форм государственной деятельности, направленную на исполнение положений законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемую Президентом РФ, Правительством РФ, органами исполнительной власти и другими субъектами государственного управления, сущность которой состоит в осуществлении ими нормативно определенных задач и функций путем

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Издательство «Омега-Л», 2014. – С. 514.

² Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И.А.Василенко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – С. 83.

³ Государственное и муниципальное управление: Учебник / под ред. Н.И.Захарова. – М.: ИНФРА-М, 2014. – С. 7.

⁴ Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов, 1995. – С. 50.

использования принадлежащих им государственно-властных полномочий»¹.

В статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² сформулировано понятие государственного управления «применительно к целям настоящего закона»: *«Государственное управление - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».*

Не ставя перед собой цели дать развернутый обзор существующих в науке подходов к определению государственного управления, обратим лишь внимание на многообразие трактовок этого понятия. Понятие «государственное управление» часто употребляется в политологической, социологической, юридической, экономической литературе в существенно различающихся значениях.

С точки зрения кибернетики и общей теории управления государственное управление рассматривается как целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на жизнедеятельность общества для его упорядочения и развития.

С позиций теории научного управления, менеджмента и политологии государственное управление рассматривается как государственный менеджмент – управление коллективами через функции планирования, организации, руководства и контроля.

Наконец, в юридической науке государственное управление понимается как исполнительно-распорядительная деятельность уполномоченных государственных органов по организации исполнения законов, иными словами, государственное

¹ Административное право РФ: учебник для бакалавров / Ю.И.Мигачев, Л.Л.Попов, С.В.Тихомиров; под ред. Л.Л.Попова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – С. 18.

² Собрание законодательства Российской Федерации. - 30.06.2014. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

управление рассматривается как деятельность органов исполнительной власти.

В целом можно констатировать, что несмотря на большое количество научных исследований по вопросам государственного управления, понятийный аппарат в данной области знания разработан достаточно слабо. Остается недостаточно изученным соотношение понятий «государственное управление», «государственная власть», «государственная политика», «государственное регулирование» и т.д. В условиях такой терминологической неопределенности говорить о правовых основах государственного управления можно лишь с определенной долей условности.

1.2. Государственное и муниципальное управление как предмет правового регулирования

Как известно, система права предполагает деление на отрасли. Каждая отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих схожие общественные отношения.

Особенность правового регулирования государственного и муниципального управления состоит в том, что государство само регламентирует статус и порядок деятельности своих органов, происходит своего рода «саморегулирование» внутри системы государственного и муниципального управления.

В соответствии с принципом правового государства, деятельность государства должна подчиняться праву. Государство создает нормы права, но и само подчиняется им. Правовая регламентация государственного управления делает деятельность государства более понятной и предсказуемой для граждан, делает более ясными «правила игры». Однако проблема состоит в том, что правовое регулирование в области государственного управления в значительной мере ориентировано на интересы государственного аппарата.

В правовом регулировании государственного и муниципального управления задействованы многие отрасли права.

Прежде всего, это отрасли *публичного права*, ориентированные на закрепление и защиту публичных интересов (конституционное, административное, финансовое, уголовное право). При более внимательном изучении этого вопроса оказывается, что отрасли *частного права* (гражданское, семейное, трудовое, жилищное право), на первый взгляд далекие от регулирования государственно-правовых отношений, тем не менее, тоже определенным образом оказывают на них влияние.

В правовом регулировании государственного и муниципального управления участвуют и так называемые *комплексные отрасли* – вторичные правовые образования, содержащие нормы нескольких основных отраслей (муниципальное, экологическое, земельное, образовательное, медицинское, военное, аграрное право).

В определенном смысле можно утверждать, что вопросы государственного и муниципального управления так или иначе охватываются всеми отраслями права. Невозможно назвать отрасль права, вообще не связанную с деятельностью государства. Это объясняется тем, что государственное управление так или иначе охватывает все сферы общественной жизни. Различие лишь в том, что в одних сферах государственное управление явно выражено и осуществляется в жестких административных формах, а в других реализуется через косвенное регулирование.

Рассмотрим более подробно значение различных отраслей права в системе государственного и муниципального управления.

Конституционное право является ведущей отраслью права России. Оно регулирует такие фундаментальные вопросы, как:

- базовые ценности и цели развития государства и общества;
- общие принципы организации и функционирования государства, принципы взаимоотношения государства с гражданским обществом и личностью;
- построение системы органов государственной власти и местного самоуправления (органов публичной власти);

- основные права и свободы человека и гражданина, роль государства в их обеспечении и защите, а также основные обязанности граждан;

- принципы территориальной организации государства, правовой статус составных частей государства и административно-территориальных единиц;

- правовой статус политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, форм их участия в деятельности государства.

Особое положение конституционного права в правовой системе страны обусловлено тем, что им определяется порядок формирования и применения норм всех остальных отраслей права. Конституционное право определяет виды нормативных правовых актов, порядок их издания, их юридическую силу, определяет компетенцию органов государства по изданию таких актов.

Конституционное право регулирует практически все сферы общественной жизни, однако уровень регламентации разных сфер различен. В наибольшей степени конституционное право направлено на регулирование политических отношений (отношений власти), в меньшей степени – на экономические, социальные и культурные отношения.

Основная задача конституционного права в современном государстве – это поиск и закрепление баланса публичных и частных интересов.

Предмет регулирования конституционного права охватывает многие вопросы государственного управления. Конституционное право устанавливает правовой статус высших органов государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ), основные принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. При этом предмет регулирования конституционного права шире, чем регулирование вопросов государственного управления.

Административное право в наибольшей степени ориентировано на правовое регулирование общественных отношений в системе государственного управления, нередко его называют

«управленческим правом». При этом в науке административного права принято понимание государственного управления в узком смысле – как деятельности органов исполнительной власти. Такой подход связан с необходимостью разграничения предметов регулирования между конституционным и административным правом.

Деятельность законодательных органов государственной власти административным правом практически не затрагивается (административное право регулирует лишь управленческие отношения в аппарате законодательных органов).

Деятельность судебной власти административным правом регулируется лишь применительно к административному судопроизводству и рассмотрению в судах дел об административных правонарушениях.

Административное право регулирует такие вопросы, как:

- система и структура органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне;
- права и обязанности граждан и организаций в отношениях с органами исполнительной власти;
- государственная служба, правовой статус государственных служащих;
- формы и методы управленческой деятельности органов исполнительной власти;
- предоставление государственных услуг;
- административная ответственность;
- административный процесс и административное судопроизводство;
- обеспечение законности в государственном управлении;
- особенности государственного управления в отдельных сферах (экономика, социально-культурная сфера, оборона и охрана правопорядка и т.д.).

Административное право во многом производно от конституционного, его называют конкретизированным конституционным правом. Многие нормы Конституции Российской Федерации реализуются через административно-правовые отношения. Например, реализация большинства конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляется посредством административно-правовых механизмов. Административное

право создает гарантии исполнения гражданами своих конституционных обязанностей (за их неисполнение предусмотрена административная ответственность), а также способы защиты прав и свобод граждан (через обращения в вышестоящие органы или в суд в порядке административного судопроизводства).

В некоторых вопросах административное право прямо пересекается с конституционным. Так, правовой статус Правительства РФ, вопросы гражданства, правовое положение иностранных граждан, общественных и религиозных объединений регламентируются и конституционно-правовыми, и административно-правовыми нормами. Это нередко приводит к дублированию материала в учебной и научной литературе.

Административное право регулирует не только процесс государственного управления (не только само управленческое воздействие), но и непосредственно воздействует на деятельность граждан и организаций. Например, Правила дорожного движения, являясь источником административного права, адресованы не столько органам государственного управления, сколько самим участникам дорожного движения.

Муниципальное право – это относительно молодая комплексная отрасль права, регламентирующая общественные отношения в сфере местного самоуправления. Становление и развитие муниципального права началось в 1990 году с принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», впервые официально закрепившего понятие «местное самоуправление». Мощный импульс развития муниципальное право получило с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, закрепившей, что органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий и не входят в систему органов государственной власти.

Особый (негосударственный) статус органов местного самоуправления предполагает, что правовое регулирование деятельности этих органов не может осуществляться только в рамках административного права, законодательство о местном самоуправлении должно быть обособлено в отдельную отрасль. Такой отраслью и стало муниципальное право.

Обычно муниципальное право называют комплексной отраслью, подчеркивая, что оно складывается из норм других отраслей права – конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, экологического и т.д. Однако это не означает, что муниципальное право представляет собой конгломерат разрозненных положений из разных отраслей права. Муниципальное право имеет свой предмет регулирования, свою систему и источники.

В предмет регулирования муниципального права входят такие источники, как:

- понятие, принципы и функции местного самоуправления;
- территориальная организация местного самоуправления;
- вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- формы участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- правовой статус, порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления;
- муниципальная служба;
- муниципальные правовые акты;
- экономическая основа местного самоуправления;
- контроль и надзор в системе местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления;
- гарантии местного самоуправления;
- полномочия органов местного самоуправления в отдельных сферах деятельности.

На протяжении всей своей истории муниципальное право динамично менялось и развивалось. Несколько раз полностью менялись федеральные законы о местном самоуправлении (1990, 1991, 1995, 2003 гг.). В действующее муниципальное законодательство вносятся все новые и новые поправки, меняется соотношение федеральных и региональных законов в сфере местного самоуправления. Можно утверждать, что реформы местного самоуправления осуществлялись даже более интенсивно, чем реформы государственного управления.

Таким образом, конституционное, административное и муниципальное право - это те отрасли российского права, которые в наибольшей степени задействованы в правовом обеспечении государственного и муниципального управления.

1.3. Система источников правового регулирования государственного и муниципального управления

Как было показано в предыдущем параграфе, правовое регулирование государственного и муниципального управления осуществляется разными отраслями права. Соответственно, здесь задействованы нормативный правовые акты, относящиеся к конституционному, административному, муниципальному праву.

Под источниками права понимаются прежде всего нормативные правовые акты – законы и подзаконные акты. Особенность правового регулирования государственного и муниципального управления состоит в том, что оно осуществляется на трех уровнях:

- федеральном;
- уровне субъектов Российской Федерации;
- муниципальном.

Анализ российского опыта правового регулирования государственного управления показал, что в России нет ни единого акта, ни взаимосвязанных актов, регулирующих государственное управление как процесс. Вопросы государственного управления регулируются различными нормативными правовыми актами разного уровня. Они нередко вступают в противоречие друг с другом, не связаны едиными принципами государственного управления. Многие из них неполно и противоречиво регулируют вопросы государственного управления, что порождает неоднозначную практику их применения¹.

¹ Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - № 7. - С. 114 - 121.

Рассмотрим более подробно содержание важнейших нормативных правовых актов в сфере государственного и муниципального управления на каждом уровне.

Федеральный уровень регулирования

Здесь прежде всего необходимо сказать о *Конституции Российской Федерации*. Как известно, Конституция Российской Федерации обладает высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов и закладывает основу всей правовой и политической системы страны.

Особенность Конституции состоит в том, что она имеет двойственную природу - это политико-правовой документ. С одной стороны, Конституция – это нормативный правовой акт, обязательный для исполнения всеми субъектами права. Но, с другой стороны, Конституция – это определенная политическая программа, в которой ставятся стратегические цели развития государства и общества. Эта двойственность порождает определенные проблемы реализации конституционных норм – не все декларируемые ею положения могут быть реализованы по принципу «здесь и сейчас».

Практически все положения Конституции Российской Федерации имеют значение для системы государственного и муниципального управления, хотя в ее тексте эти понятия не используются. Конституция говорит не о государственном управлении, а о государственной власти, не о муниципальном управлении, а о местном самоуправлении¹.

В главе 1 Конституции Российской Федерации закрепляются основы конституционного строя – основные принципы организации и функционирования государства. Для системы государственного и муниципального управления особое значение имеют такие принципы, как:

- демократический политический режим (статья 1);
- федеративная форма политико-территориального устройства (статьи 1 и 5);

¹ По этой причине в науке высказывается мнение о необходимости полного отказа от термина «государственное и муниципальное управление»

- республиканская форма правления (статья 1);
- социальное государство (статья 7);
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10, 11);
- признание местного самоуправления как самостоятельной формы публичной власти (статья 12);
- политическое и идеологическое многообразие (статья 13);
- верховенство Конституции и законов на всей территории страны (статья 15).

В главе 2 Конституции Российской Федерации закреплены основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. В соответствии со статьей 18, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Важно, что в главе 2 Конституции не только перечисляются права и свободы, но и в статьях 45 – 56 устанавливаются гарантии их реализации и защиты. Особенно важное значение для системы государственного и муниципального управления имеет положение части 3 статьи 55: *«Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».*

Глава 3 регулирует вопросы федеративного устройства страны. Здесь принципиальное значение для системы государственного и муниципального управления имеют статьи 71, 72 и 73, в которых осуществляется разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Также большое значение имеют положения статьи 77 об органах государственной власти субъектов Российской Федерации и статьи 78 о единой системе органов исполнительной власти.

Главы 4, 5, 6 и 7 закрепляют правовой статус высших органов государственной власти - Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, правительства Российской Федерации, а также судебной власти и прокуратуры. Глава 8 посвящена местному самоуправлению.

Глава 9 регулирует вопросы внесения поправок и пересмотра Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституция Российской Федерации является важнейшим источником в системе правового регулирования государственного и муниципального управления. Знание и соблюдение Конституции является обязанностью государственных и муниципальных служащих.

Несмотря на то, Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны, большинство ее норм нуждаются в законодательном обеспечении. Прямое действие Конституции Российской Федерации, закрепленное в части 1 статьи 15, предполагает, что нормы конституции действуют независимо от того, приняты ли законы, регламентирующие порядок их реализации или нет. Однако на практике многие нормы Конституции просто не могут быть реализованы без таких законов.

Ниже Конституции по юридической силе находятся *федеральные конституционные законы*. Среди них большое значение для системы государственного и муниципального управления имеют следующие:

- «О Правительстве Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ)¹;
- «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ)²;
- «О судебной системе Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ)³;
- «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ)⁴ и др.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 51. - Ст. 5712.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. - №13. - Ст. 1447.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 1. - Ст. 1.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 9. - Ст. 1011.

Федеральные конституционные законы не имеют принципиальных отличий от просто федеральных законов. Их особенности состоят в усложненной процедуре принятия и более высокой юридической силе. Считается, что федеральные конституционные законы как бы дополняют и развивают положения Конституции Российской Федерации, однако это достаточно спорное утверждение.

Федеральных законов в сфере государственного и муниципального управления достаточно много, перечислим некоторые наиболее значимые из них:

- «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ)¹;

- «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ)²;

- «О системе государственной службы Российской Федерации» (Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ)³;

- «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ)⁴;

- «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ)⁵

- «О противодействии коррупции» (Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ)⁶

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 22. - Ст. 2063.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 10. - Ст. 1152.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ)¹

- «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ)²

- «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ)³.

Ниже федеральных законов по юридической силе находятся указы Президента Российской Федерации, среди которых можно назвать:

- «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601)⁴;

- «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314)⁵;

- «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636)⁶;

- «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» (Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574)⁷;

- «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110)¹ и др.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. - № 7. - Ст. 776.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 19. - Ст. 2060.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. - № 31. - Ст. 4179.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 19. - Ст. 2338.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 11. - Ст. 945.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 22. - Ст. 2754.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 1. - Ст. 118.

Далее следуют *постановления Правительства Российской Федерации*. Это очень многочисленная категория источников. В качестве примеров можно привести:

- «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452)²;

- «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30)³;

- «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376)⁴ и др.

Ниже постановлений Правительства Российской Федерации находятся *ведомственные нормативные правовые акты*, издаваемые федеральными органами исполнительной власти – постановления, приказы, распоряжения, инструкции и положения.

Уровень субъектов Российской Федерации

В каждом регионе формируется своя система нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственного и муниципального управления. Во главе этой системы находятся конституции (в республиках) и уставы (в других субъектах федерации) – нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой среди нормативных актов регионального уровня.

Как правило, конституции и уставы субъектов Российской Федерации регулируют следующие вопросы:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 437.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 31. – Ст. 3233.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 2). – Ст. 7932.

- конституционно-правовой статус региона в составе Российской Федерации;
- механизмы реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации;
- основы проведения выборов и референдумов регионального уровня;
- административно-территориальное деление региона;
- система органов государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;
- нормативные правовые акты субъекта федерации;
- налоги, бюджет и государственная собственность субъекта Российской Федерации.

Как показывает практика, значительная часть положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации представляет собой воспроизведение с некоторыми дополнениями и уточнениями положений федеральной Конституции и федеральных законов. Наибольший интерес в конституциях и уставах регионов представляют нормы, закрепляющие правовой статус органов государственной власти.

Помимо конституций и уставов, в субъектах Российской Федерации формируется система законов, регламентирующих вопросы государственного и муниципального управления. К таким законам обычно относятся:

- о статусе высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации (высшего должностного лица, законодательного органа, исполнительных органов государственной власти);
- об особенностях организации местного самоуправления и муниципальной службы;
- о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации;
- об управлении и распоряжении государственной собственностью;
- об уполномоченном по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей;
- о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Особенность законодательства субъектов Российской Федерации в области государственного и муниципального управления состоит в том, что многие законы на этом уровне не предполагают комплексного и полного правового регулирования того или иного вопроса. Зачастую региональные законы лишь восполняют те пробелы, которые оставлены федеральным законодателем, что видно даже по названиям таких законов¹. Несмотря на то, что в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации многие вопросы государственного и муниципального управления отнесены к совместному ведению РФ и субъектов, тенденция последних лет заключается в доминировании федеральных законов. Федеральное законодательство становится все более детальным, а законы субъектов Российской Федерации – все более фрагментарными. Дать однозначную оценку этой ситуации трудно, в ней есть и положительные, и отрицательные моменты.

Помимо законов, в каждом субъекте Российской Федерации принимаются различные *подзаконные нормативные правовые акты*:

- акты высшего должностного лица (главы, губернатора);
- акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (правительства, администрации);
- акты иных органов государственной власти региона.

Таким образом, правовое регулирование государственного и муниципального управления образует сложную иерархическую систему нормативных правовых актов. В науке обсуждается вопрос о необходимости кодификации нормативных актов в данной сфере, например путем принятия Кодекса о государственном управлении или Федерального закона об общих принципах государственного управления². Сторонники этой идеи

¹ Например, в Новосибирской области вместо закона «О местном самоуправлении» действует закон «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области»

² Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - № 7. - С. 114 - 121.

считают необходимым урегулировать в этом нормативном акте следующие вопросы:

- понятие, цели и задачи государственного управления;
- объекты и субъекты государственного управления;
- основные принципы государственного управления и требования к их реализации;
- критерии определения качества государственного управления, определение результатов, показателей результативности и эффективности государственного управления;
- типы государственных функций и требования к организации их исполнения и ее правовому регулированию;
- требования к финансированию государственного управления и его оптимизации;
- базовые требования к деятельности должностных лиц и иного персонала государственного управления;
- общие требования к внутренней организационной структуре органов государственного управления;
- требования к защите прав и законных интересов частных лиц, в том числе обжалованию решений и действий (бездействия) органов государственной власти.
- механизмы обеспечения открытости деятельности органов государственного управления и участия граждан и их организаций в принятии и реализации их решений;
- требования по снижению коррупционных рисков и противодействию коррупции.

Идея кодификации нормативных правовых актов в сфере государственного и муниципального управления в целом достаточно интересна. Кодификация представляет собой высший уровень систематизации права и позволяет решить ряд концептуальных вопросов. С другой стороны, нормативный правовой акт должен быть ориентирован на решение практических проблем, а не на закрепление каких-либо теоретических идей, дефиниций и принципов. Таким образом, вопрос о перспективах развития законодательства в сфере государственного и муниципального управления остается открытым.

1.4. Принципы правового регулирования государственного и муниципального управления

Право в системе государственного и муниципального управления играет двоякую роль.

Во-первых, право является инструментом управления. Государственные и муниципальные органы не просто принимают управленческие решения, они облачают их в правовую форму – форму правовых актов. Именно правовая форма делает решения органов государственного и муниципального управления обязательными для исполнения и обеспечивает их действие мерами юридической ответственности.

Во-вторых, в правовом государстве управление осуществляется на основе права. Право выступает ограничителем форм и методов государственного и муниципального управления и тем самым защищает общество, граждан от возможного произвола чиновников. Право закрепляет базовые принципы и ценностные ориентиры, на которые должны ориентироваться управленческие структуры. Право также регламентирует процедуры выработки и принятия решений в сфере государственного и муниципального управления. Право устанавливает меры ответственности не только для «подчиненных» субъектов – граждан и организаций, но и для должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей.

Поэтому управление и право – это достаточно близкие и взаимосвязанные категории. Право регламентирует порядок государственного и муниципального управления, а управление осуществляется посредством правовых форм и методов.

В этой связи достаточно важно рассмотреть вопрос о принципах правового регулирования государственного и муниципального управления¹. Принципы – это основные руководящие начала, идеи, которыми следует руководствоваться. Пони-

¹ Не следует путать принципы правового регулирования государственного и муниципального управления с принципами самого управления

мание принципов правового регулирования государственного и муниципального управления важно для того, чтобы это регулирование формировалось осмысленно и целенаправленно, а не спонтанно и хаотично.

В настоящее время принципы правового регулирования государственного и муниципального управления нигде нормативно не закреплены. Поэтому сформулировать их можно только доктринально (теоретически). Некоторые принципы выводятся путем толкования норм Конституции РФ, другие содержатся в отдельных законах, третьи сформулированы лишь в научных исследованиях.

Не претендуя на полноту и исчерпывающий характер перечня, попробуем сформулировать примерный набор принципов, на которые должно ориентироваться правовое регулирование государственного и муниципального управления.

Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов напрямую закреплен в статье 15 Конституции РФ: *«Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».*

Значение данного принципа в том, что он обеспечивает содержательное единство правового регулирования на всей территории страны. В содержательном плане все правовые нормы должны соответствовать Конституции РФ, «духу и букве».

В условиях федеративного государства данный принцип призван обеспечить единство правового пространства – Конституция РФ и федеральные законы действуют на всей территории страны, во всех субъектах федерации и муниципальных образованиях и не нуждаются в каком-либо подтверждении, санкционировании, одобрении органами регионального и местного управления.

Принцип федерализма также прямо закреплен в Конституции РФ (статьи 1 и 5, глава 3). Этот принцип выражается в

разграничении предметов ведения между российской Федерацией и ее субъектами, а значит, и в разграничении управленческих полномочий, и в разграничении полномочий по правовому регулированию различных вопросов.

В статье 71 Конституции РФ закреплён перечень федеральных предметов ведения. Это общественные отношения, которые регламентируются исключительно федеральными нормативными правовыми актами (оборона, безопасность, внешняя политика, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина и т.д.).

В статье 72 Конституции РФ закреплены предметы совместного ведения. Это сферы общественных отношений, управление которыми осуществляется и на федеральном, и на региональном уровне (защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, наука, культура, образование, охрана здоровья, экология и т.д.). По предметам совместного ведения субъекты РФ вправе принимать свои законы, но только в рамках тех законодательных полномочий, которые предоставлены им федеральными законами. В содержательном плане законы субъектов РФ по предметам совместного ведения не должны противоречить федеральным законам, но также не должны и дублировать их.

Современная модель федеративных отношений в России характеризуется определенной асимметрией в законодательной сфере. Федеральным законодательством регулируются не только вопросы, находящиеся в соответствии с Конституцией РФ в исключительном федеральном ведении, но во все возрастающей степени вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В этих условиях предметное поле для деятельности регионального законодателя последовательно сокращается, снижается возможность для комплексного законодательного регулирования общественных отношений на уровне региона. По мере того, как федеральные законы по предметам совместного ведения становятся все более подробными, законы субъектов федерации приобретают фрагментарный характер, устанавливают лишь некоторые особенности правового регулирования в соответствующих сферах общественных отношений.

Указанная тенденция развития федеративных отношений в России не может быть оценена однозначно. С одной стороны, доминирующее положение федерального законодательства обеспечивает единство социально-экономической политики государства, единый стандарт прав и свобод человека и гражданина и единый набор публичных услуг. С другой стороны, снижается возможность учета региональных особенностей в законодательном регулировании экономической, социальной и культурной сфер общественной жизни.

Реализуя свои функции – законодательную, представительную и контрольную, региональные парламенты должны находиться в строго определенных рамках тех полномочий, которые определены Конституцией РФ и федеральным законодательством. Это нередко идет в разрез с необходимостью реализации ожиданий, возлагаемых избирателями на законодательные органы регионов.

Принцип федерализма следует понимать не поверхностно (просто как разграничение предметов ведения), а более глубоко, с учетом самой сущности федеративного государства как государства-союза.

Принцип иерархичности правовых актов выводится путем обобщения многих норм Конституции РФ, законов и других нормативных правовых актов. Суть этого принципа в том, что нормативные правовые акты имеют разную юридическую силу и образуют иерархическую систему, где нижестоящие акты не должны противоречить вышестоящим.

В частности, федеральные нормативные правовые акты в порядке убывания юридической силы располагаются в таком порядке:

- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы (в том числе кодексы);
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- ведомственные нормативные правовые акты.

На уровне субъектов РФ данная система выглядит следующим образом:

- Устав (конституция) субъекта РФ;

- законы субъекта РФ;
- нормативные правовые акты высшего должностного лица (главы, губернатора);
- нормативные правовые акты высшего исполнительного органа (правительства, администрации);
- ведомственные нормативные правовые акты.

На уровне муниципальных образований система нормативных правовых актов включает в себя:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Проблема соблюдения принципа иерархичности нормативных правовых актов особую остроту имеет именно на муниципальном уровне, поскольку это самый нижний уровень правового регулирования. Муниципальные правовые акты не должны противоречить всему массиву вышестоящих актов – региональных и федеральных. Для того, чтобы издавать муниципальные правовые акты, ни в чем не противоречащие вышестоящим актам, необходимо наличие в штате органов местного самоуправления высококвалифицированных юристов, свободно ориентирующихся во всем массиве законодательства.

Принцип системности представляет собой требование внутренней взаимосвязи и непротиворечивости нормативных правовых актов, регулирующих разные, но взаимосвязанные общественные отношения.

Например, законодательство о местном самоуправлении и о об образовании, на первый взгляд, регулирует совершенно разные вопросы и никак между собой не пересекается. Однако, при более внимательном рассмотрении, взаимосвязь между ними есть, поскольку органы местного самоуправления участвуют в управлении системой образования.

Аналогичным образом можно выявить глубокие системные взаимосвязи между законодательством в сфере экологии,

инвестиций, борьбы с преступностью, культуры, промышленности, финансов и т.п. Именно поэтому разработка и принятие каждого нормативного правового акта в сфере государственного и муниципального управления должна осуществляться с учетом этих взаимосвязей, даже достаточно отдаленных.

Принцип научности представляет собой требование привлечения специальных знаний для прогнозирования последствий принятия того или иного нормативного акта в сфере государственного управления. Принятие управленческих решений может повлечь совсем не те последствия, на которые рассчитывают их разработчики. Примеров таких непродуманных государственных решений, к сожалению, достаточно много. Зачастую органы государственной власти и местного самоуправления принимают решения, не просчитав всех последствий, под влиянием неполной информации или, еще хуже, под влиянием лоббирования либо коррупционных мотивов.

Принцип научности в нормотворчестве означает прежде всего опору на объективные знания об объекте регулирования, а не на субъективные мнения и интересы. Реализация данного принципа предполагает проведение научных исследований, экспертиз, консультаций с независимыми специалистами при подготовке проектов нормативных актов. В настоящее время, к сожалению, участие научного сообщества в подготовке государственных решений минимально, нередко создается лишь видимость такого участия.

Кроме того, принцип научности предполагает апробацию принимаемых решений: прежде чем осуществлять те или иные реформы в масштабе всей страны, они должны быть апробированы в отдельных регионах. К сожалению, на практике органы государственного управления зачастую проводят реформы поспешно, без апробации и серьезного научного обоснования, ориентируясь на краткосрочную целесообразность и достижение быстрого эффекта.

Принцип антикоррупционной направленности является важным условием эффективности правового регулирования государственного и муниципального управления. Федеральный за-

кон «О противодействии коррупции»¹ от 25.12.2008 № 273-ФЗ определяет коррупцию как *«злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»*.

Как известно, одним из факторов распространения коррупции в системе государственного и муниципального управления является несовершенство нормативных правовых актов, наличие в них «лазеек» для коррупционных схем – так называемых *коррупциогенных факторов*.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»² определяет коррупциогенные факторы как *«положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции»*. В частности, коррупциогенными факторами можно считать положения нормативных актов, в которых используются формулировки «должностное лицо вправе...», «орган может...», «...и иные документы» и т.п.

В соответствии с упомянутым выше законом антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

- Прокуратурой РФ;

¹ Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

² Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

- Министерством юстиции РФ;
- иными органами, организациями, их должностными лицами.

Непосредственно методика проведения антикоррупционной экспертизы установлена Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹.

Принцип правовой определенности означает, что нормы права должны быть понятными, иметь однозначное толкование, а их несоблюдение должно влечь четко определенные последствия. Иными словами, граждане должны ясно понимать правовые последствия своего поведения и строить свое поведение в соответствии с нормами права, действие закона должно быть предсказуемым.

Значение принципа правовой определенности неоднократно подчеркивалось в решениях Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, поскольку нарушение этого принципа создает возможности существенного нарушения прав и свобод человека и гражданина, дезориентирует граждан, заставляет их бояться наказания даже за правомерные действия².

Нарушение принципа правовой определенности в сфере государственного и муниципального управления встречается достаточно часто и выявляется обычно в случае обжалования таких нормативных актов в различных судебных инстанциях. Как правило, причины нарушения данного принципа связаны с использованием некорректных формулировок (размытых, дву-

¹ Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.02.2016 № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э. Увангве» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 9. – Ст. 1307.

смысленных), а также с несогласованностью различных нормативных правовых актов (например, несогласованность между актом, устанавливающим какую-либо обязанность и актом, предусматривающим ответственность за ее неисполнение).

Принцип гласности и учета общественного мнения означает, что нормативные акты, регламентирующие вопросы государственного и муниципального управления, должны проходить общественное обсуждение еще на стадии проекта, а принятые нормативные правовые акты должны быть надлежащим образом опубликованы.

Институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в нашей стране находится на стадии становления. Например, возможность вынесения проектов законов на общественное обсуждение предусмотрена Указом Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»¹. Некоторые федеральные законы проходили такое обсуждение на стадии проектов (законы «О полиции» и «Об образовании в РФ»).

Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»² предусмотрена обязанность федеральных органов исполнительной власти размещать на сайте regulation.gov.ru в сети Интернет проекты своих нормативных правовых актов для информирования общественности и обсуждения этих проектов.

Особым случаем обсуждения проектов ведомственных нормативных правовых актов является оценка их регулирующего воздействия. Эта процедура регламентирована Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а

¹ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 939.

² Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902.

также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹.

Целью оценки регулирующего воздействия проектов актов, проектов поправок и проектов решений являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления постепенно внедряются различные процедуры выявления и учета общественного мнения по проектам нормативных правовых актов – публичные слушания, интернет-обсуждения и интернет-голосования, социологические опросы и т.п.

Значение механизмов публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов состоит в следующем:

1) происходит информирование общества о разрабатываемых проектах нормативных актов, что облегчает в дальнейшем их введение в действие и исполнение;

2) в обсуждаемые проекты могут быть внесены важные изменения с учетом интересов граждан, организаций;

3) процесс публичного обсуждения проектов снижает коррупционные риски при принятии важных государственных решений;

4) обществу становятся понятны мотивы принятия решений, создается ощущение причастности граждан к выработке государственной политики, что способствует росту правовой культуры.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491.

Что касается опубликования уже принятых нормативных правовых актов, требования к его порядку установлены, в частности, Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹, а также Указом Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»².

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Акты Президента РФ и Правительства РФ официально публикуются в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации».

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации».

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления подлежат официальному опубликованию в определяемых ими печатных изданиях и на соответствующих сайтах в сети Интернет.

Контрольные вопросы и задания

¹ Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 801.

² Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2663.

1. Изучите представленные в данном пособии и другой литературе определения государственного управления. Какое вам представляется наиболее точным и почему?
2. Как вы понимаете соотношение понятий «государственная власть» и «государственное управление»?
3. Как вы понимаете соотношение понятий «государственное управление» и «муниципальное управление»?
4. Дайте определение публичного и частного права, дайте характеристику их роли в регулировании системы государственного управления.
5. Объясните роль и значение конституционного, административного и муниципального права в регулировании системы государственного и муниципального управления.
6. Перечислите нормативные правовые акты – основные правового регулирования системы государственного и муниципального управления.
7. Перечислите принципы правового регулирования государственного и муниципального управления, раскройте содержание каждого из них.
8. Выскажите свое мнение о целесообразности принятия Кодекса государственного управления.

Библиографический список

Основная литература

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник / А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – С. 44–75.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд. – М.: Издательство «Омега-Л», 2014. – С. 16–40.
3. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А.Василенко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – С. 63–113.
4. Государственное и муниципальное управление: учебник / Под ред. Н.И.Захарова – М.: Инфра-М, 2014. – С. 5–22.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 18–61.

Дополнительная литература

1. Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления / Ю. Е. Аврутин // Адм. право и процесс. - 2015. - № 11. - С. 4-15

2. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки / И. Н. Барциц // Конституц. и муницип. право. - 2013. - № 11. - С. 64-71.

3. Грищенко Л.Л. Административное право в управлении / Л. Л. Грищенко // Рос. следователь. - 2012. - № 13. - С. 38-42.

4. Купреев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период / С. С. Купреев // Адм. право и процесс. - 2011. - № 9. - С. 16-18.

5. Морев М.В. О государственном управлении на современном этапе развития российского общества / М. В. Морев, В. С. Каминский // Социол. исслед. - 2015. - № 10. - С. 39-48.

6. Козырев М.С. О теоретических проблемах государственного и муниципального управления / М. С. Козырев // Соц. политика и социология. - 2015. - Т.14, № 1. - С. 34-39.

7. Михеев В.А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении / В. А. Михеев // Власть. - 2015. - № 4. - С. 53-57.

8. Понкин И.В. Теория государственного управления: понятие бюрократической автономности / И. В. Понкин // Адм. право и процесс. - 2015. - № 9. - С. 35-38.

9. Слепышев А.Л. Государственное управление: объекты и приоритеты / А. Л. Слепышев // Социум и власть. - 2015. - № 2. - С. 87-94 ; № 4. - С. 83-90.

10. Сорокин Р.С. Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции в сфере государственного управле-

ния / Р. С. Сорокин // Адм. право и процесс. - 2015. - № 10. - С. 60-64.

11. Худякова А.С. Государственное управление и государственное регулирование: проблемы взаимосвязи / А. С. Худякова // Упр. консультирование. - 2014. - № 12. - С. 201-206.

12. Чуряев А.В. Проблемы общей части административного права в свете меняющегося российского законодательства / А. В. Чуряев // Адм. право и процесс. - 2015. - № 3. - С. 15-19.

13. Южаков В.Н. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации / В. Н. Южаков, О. В. Александров, Э. В. Талапина // Журн. рос. права. - 2015. - № 7. - С. 114-121.

ГЛАВА 2. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

План:

- 2.1. Понятие и признаки государственной власти
- 2.2. Понятие и признаки государственного органа
- 2.3. Правовой статус государственного органа
- 2.4. Система государственных органов в России

2.1. Понятие и признаки государственной власти

Государственная власть – это ключевое понятие для всех наук, которые так или иначе изучают феномен государства. С древних времен формировались различные теории, пытающиеся определить и объяснить сущность государственной власти.

«Государственная власть есть концентрированное выражение воли и силы, мощи государства, воплощенное в государственных органах и учреждениях. Она обеспечивает стабильность и порядок в обществе, защищает его граждан от внутренних и внешних посягательств путем использования различных методов, в том числе государственного принуждения и военной силы»¹.

Государственная власть является разновидностью социальной власти. Социальная власть – это система взаимоотношений между людьми и социальными группами, основанных на доминировании воли одних лиц над другими, способности принуждать подчиненных к определенному поведению и применять санкции в случае неподчинения. Социальная власть проявляется в самых разных структурах общества – малых и больших группах, формальных и неформальных коллективах.

Государственная власть в целом имеет все признаки социальной власти, но имеет и ряд принципиальных особенностей.

Прежде всего, государственная власть является *публичной*

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / под ред. В.М.Корельского и В.Д.Перевалова. – М.: НОРМА, 2000. – С. 134.

– она официально управляет делами общества в целом, регулирует отношения между большими и малыми социальными группами и является относительно обособленной от самого общества. При этом государственная власть фактически выражает интересы лишь части общества – большей или меньшей, которая овладела этой властью и служит инструментом реализации воли политических сил, стоящих у власти.

Субъект и объект государственной власти обычно не совпадают, властвующий и подвластные субъекты как правило явно разделены. В обществе с классовыми антагонизмами властвующим субъектом выступает экономически господствующий класс, подвластными – остальная часть общества.

В условиях демократического режима провозглашается, что источником власти является народ, возникает тенденция сближения субъекта и объекта власти, хотя полного совпадения, видимо, быть не может.

Государственная власть является *суверенной* властью, т.е. в сфере государственных дел обладает верховенством, самостоятельностью и независимостью по отношению к какой-либо иной власти как внутри государства, так и за его пределами.

Государственная власть осуществляется на *постоянной* основе *специальным аппаратом* власти – государственным аппаратом. Она обладает монопольным правом применять *принуждение* на территории своего действия (территории государства), а также монопольным правом *налогообложения* определенных лиц, находящихся на территории государства для формирования бюджета государства.

Государственная власть распространяется *на всех лиц*, находящихся на территории государства, вне зависимости от их желания и согласия.

В условиях правового государства государственная власть реализуется *в правовых формах*. Органы государственной власти издают нормативные правовые акты, обязательные для граждан и организаций. При этом органы государственной власти и сами подчиняются нормам права, что делает их деятельность понятной и предсказуемой для общества.

Свойствами государственной власти являются *легальность* и *легитимность*. Легальность – это формальная закон-

ность власти, ее основанность на внутреннем законодательстве и общепризнанных принципах и нормах международного права. Легитимность – это более глубокая, психологическая, нравственная характеристика государственной власти, предполагающая признание власти народом, доверие к ней со стороны населения и готовность ей подчиняться.

Государственная власть реализуется через *государственное управление*. В самом широком смысле государственное управление – это практическая реализация государственной власти.

Как уже отмечалось, основные принципы организации и функционирования государственной власти в России определены в Конституции РФ (глава 1). Конституция РФ исходит из концепции демократического государства, закрепляя в статье 3, что *«носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»*.

2.2. Понятие и признаки государственного органа

Первичным элементом механизма государства выступает *государственный орган*. Государственный орган – это звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных государственных функций и наделенное в этой связи властными полномочиями.

«Государственный орган - это юридически оформленная, организационно обособленная, действующая в установленном государством порядке часть системы органов государственной

власти, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления задач и функций, возложенных государством»¹.

Перечислим признаки государственного органа:

- он представляет собой самостоятельный, организационно обособленный элемент механизма государства;
- наделен публично-властными полномочиями, правом принимать обязательные для исполнения гражданами и организациями решения, а в некоторых случаях и применять меры государственного принуждения;
- действует от имени государства и по его поручению, реализует публично значимые функции, использует государственную символику;
- образован и функционирует на основе нормативных правовых актов;
- занимает определенное место в системе государственных органов, может быть вышестоящим или нижестоящим по отношению к другим государственным органам;
- имеет свою компетенцию, которая не должна пересекаться с компетенцией других органов;
- имеет штат государственных служащих;
- имеет внутреннюю организационную структуру (департаменты, управления, отделы и т.п.);
- имеет необходимую материальную базу и финансовые средства, которые требуются для осуществления его целей и задач;

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2013. – С. 130.

– обладает определенным правовым статусом, в котором отражаются положение данного государственного органа и его конкретное социальное содержание;

– в процессе реализации имущественных прав выступает в качестве юридического лица, т.е. может отвечать по своим обязательствам вверенным ему имуществом, а также от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде;

– действует на определенной территории (имеет территориальный масштаб деятельности).

Определенную проблему составляет соотношение понятий «государственный орган» и «орган государственной власти». В научной литературе по этому поводу существует несколько точек зрения:

1) это идентичные по смыслу понятия, синонимы (такой подход часто встречается в литературе по политологии, теории государства и права);

2) органами государственной власти являются только те, которые прямо указаны в статье 11 Конституции РФ: *«Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»;*

3) органы государственной власти наделены «внешними» властными полномочиями, могут издавать правовые акты, адресованные гражданам и юридическим лицам, а государственные органы не имеют таких полномочий, они обеспечивают деятельность органов государственной власти (например, Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, Аппарат Государственной Думы и т.п.).

Последняя точка зрения находит свое подтверждение в действующих нормативных правовых актах:

«Правительство РФ является органом государственной власти Российской Федерации. Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»¹.

«Аппарат Правительства РФ является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства РФ и Председателя Правительства РФ, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений»².

2.3. Правовой статус государственного органа

Правовой статус государственного органа – это закрепленное нормами права его положение в системе государственных органов. В зависимости от того, какой отраслью права преимущественно регламентируется правовое положение данного органа, говорят о конституционно-правовом статусе (обычно в отношении законодательных органов) и административно-правовом статусе (в отношении органов исполнительной власти).

¹ Статья 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

² Пункт 1 Положения об Аппарате Правительства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2313.

Говоря о правовом статусе человека, обычно называют две его составляющие – права и обязанности. В отношении государственного органа такой подход неприемлем. Государственный орган – это публично-правовое образование, он создан не «сам для себя», не для реализации своих частных интересов, а для исполнения общественно-значимых функций.

Элементами правового статуса государственного органа являются:

- территориальный уровень действия данного органа (федеральный, региональный, муниципальный);
- принадлежность к определенной ветви государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной или отсутствие такой принадлежности);
- организационно-правовая форма (правительство, администрация, министерство, служба, управление и т.д.);
- сферы общественных отношений, управление которыми осуществляет данный орган (определение таких сфер невозможно для органов общей компетенции, которые осуществляют государственное управление во всех сферах общественной жизни);
- порядок формирования органа (назначение или избрание);
- подчиненность, подотчетность, подконтрольность органа, наличие подчиненных ему органов и организаций;
- властные полномочия органа;
- виды правовых актов, которые издает данный орган, их юридическая сила;
- наименование должности руководителя, порядок его назначения (избрания);
- порядок принятия решений в органе (коллегиальный или единоличный);
- наличие и статус структурных, территориальных подразделений в органе;
- источники финансирования органа;
- наличие статуса юридического лица;
- официальная символика органа;
- место нахождения органа.

Выше представлен максимальный перечень элементов правового статуса государственного органа. Иногда отдельных

элементов может не быть. Например, государственные органы, состоящие из одного лица (президент, губернатор) не могут иметь организационной структуры. Высшие органы государства не имеют над собой вышестоящих.

Из всего перечня элементов правового статуса государственного органа особое значение имеет его *компетенция*. Именно компетенция раскрывает содержание его деятельности, а значит и в целом социальное предназначение. Именно ради осуществления определенной компетенции и создаются государственные органы. В этом смысле другие элементы правового статуса можно считать второстепенными.

Компетенция государственного органа включает в себя:

1) *предметы ведения* органа – сферы общественных отношений, управление которыми данный орган осуществляет (например, экономика, финансы, охрана окружающей среды, охрана правопорядка). При этом предметы ведения у разных органов могут быть общими¹.

2) *полномочия* органа – права и обязанности по регулированию предметов ведения. Полномочия каждого органа должны быть четко определены и не должны пересекаться, дублировать друг друга.

Полномочия государственного органа представляют собой одновременно и права, и обязанности, это единство прав и обязанностей. У государственного органа не может быть своих прав в том же смысле, как у человека. Человек может пользоваться или не пользоваться своими правами в зависимости от своих личных предпочтений, желаний, настроений. Государственный орган, будучи публично-правовым образованием, не только вправе, но и обязан осуществлять ту деятельность, ради которой он создан. Например, задержание лиц, находящихся в розыске – это право и одновременно обязанность органов внутренних дел. Иначе говоря, в определенных ситуациях государственный ор-

¹ Например, в сфере финансов действуют такие органы, как Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство. Эти органы имеют общие предметы ведения, но разные полномочия.

ган обязан осуществлять предоставленные ему права. С учетом этого более корректно говорить не о правах и обязанностях органов, а об их полномочиях.

Обычно полномочия государственных органов формулируются в нормативных правовых актах следующим образом: государственный орган «реализует», «представляет», «обеспечивает проведение», «осуществляет контроль и надзор», «принимает меры», «определяет порядок», «осуществляет», «регулирует», «вносит предложения», «координирует», «участвует в осуществлении», «создает условия», «назначает», «формирует», «учреждает», «организует проведение» и т.д. Эти формулировки имеют довольно важное значение, поскольку они определяют способ реализации властных функций государственного органа.

Юридическое закрепление правовой статус осуществляется в разных источниках. Так, правовой статус Президента РФ закреплен только в Конституции РФ, Правительства РФ – в Конституции РФ и федеральном конституционном законе, Счетной палаты РФ – в федеральном законе, министерств и других органов исполнительной власти – в положениях, утверждаемых Президентом РФ или Правительством РФ в зависимости от их подчиненности.

2.4. Система государственных органов в России

Государственные органы многообразны, в научной литературе существует различные их классификации. Они могут подразделяться в зависимости от следующих критериев:

1) по порядку образования государственные органы могут быть избираемые (Президент РФ, Государственная Дума РФ, законодательные органы субъектов Федерации) и формируемые другими государственными органами (Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и др.);

2) *по принадлежности к ветвям власти* государственные органы подразделяются на законодательные, исполнительные, судебные и органы с особым статусом (не принадлежащие ни к одной из ветвей);

3) *по территории действия*: федеральные, субъектов федерации и органы местного самоуправления;

4) *по способу принятия решений*: коллегиальные (Правительство РФ) и единоначальные (федеральные министерства);

5) *по характеру компетенции*: органы общей компетенции и специальной компетенции, которые в свою очередь подразделяются на органы отраслей, межотраслевой и внутриотраслевой компетенции;

6) *по срокам полномочий*: постоянные (таких органов большинство) и временные, которые создаются для достижения краткосрочных целей (временная администрация в условиях режима чрезвычайного положения);

7) *по правовым формам деятельности*: правотворческие, правоприменительные и правоохранительные.

В соответствии с Конституцией РФ, государственные органы в России образуют систему, дифференцированную по горизонтали и по вертикали.

Горизонтальное деление государственных органов связано с принципом разделения государственной власти на ветви – законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции РФ). Законодательная власть на федеральном уровне осуществляется Федеральным Собранием РФ, состоящим из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Исполнительная – Правительством РФ, федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Судебная – Верховным Судом РФ, Конституционным Судом РФ, а также системой арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Принцип разделения властей действует не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ: в каждом субъекте есть законодательный орган, система исполнительных органов, а также мировые судьи – суды субъектов РФ.

Как уже отмечалось, не все государственные органы четко вписываются в схему разделения государственной власти на три ветви. Так, Президент РФ в конституционном праве рассматривается отдельно от всех ветвей власти¹. Также обособленное место в системе государственных органов занимает Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия, Центральный банк. Эти органы называют органами с особым статусом.

Принцип разделения государственной власти на три ветви нельзя понимать буквально и поверхностно. Между ветвями власти существует сложная система взаимных связей и взаимного влияния. Например, Правительство РФ, будучи органом исполнительной власти, активно участвует в законодательном процессе и оказывает значительное влияние на принятие законов. Государственная Дума, являясь законодательным органом, выполняет также контрольные функции в отношении Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Конституция РФ также предусматривает дифференциацию государственных органов *по вертикали* – на федеральные органы и органы субъектов РФ. Данное деление вытекает из федеративного характера российского государства.

Конституция РФ содержит немного положений², касающихся органов государственной власти субъектов РФ. Лишь в части 1 статьи 77 говорится, что *«система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федераль-*

¹ Есть точка зрения, что президентская власть образует особую ветвь государственной власти

² В известном смысле это можно считать пробелом конституционного регулирования. Конституция РФ подробно регламентирует систему федеральных органов государственной власти (главы 4-7), устанавливает основы функционирования органов местного самоуправления (глава 8), а главы об органах государственной власти субъектов нет.

ного значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Таким законом является Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ установлены статьей 1 этого закона. В их число входят принципы:

- государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

– самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

В соответствии со статьей 2 указанного закона, систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

– законодательный (представительный) орган;

– высший исполнительный орган;

– иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с его конституцией (уставом).

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица.

Между федеральным и региональным уровнями государственной власти строится достаточно сложная система взаимоотношений. Было бы большим упрощением считать, что федеральные органы всегда являются вышестоящими, а региональные всегда находятся у них в административной подчиненности. В системе законодательной, исполнительной и судебной власти отношения между федеральным и региональным уровнями складываются по-разному.

В системе законодательной власти между федеральным и региональным уровнями отношения подчиненности практически отсутствуют. Федеральное Собрание РФ принимает федеральные конституционные законы и федеральные законы. Законодательные органы субъектов РФ принимают региональные законы в рамках своих законодательных полномочий. Федеральное Собрание РФ не наделено правом вмешиваться в деятельность региональных законодательных органов, давать им указания и отменять их правовые акты.

Иначе складываются отношения между уровнями в системе исполнительной власти. Согласно части 2 статьи 77 Консти-

туции РФ, «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации». Это означает наличие вертикали власти в системе исполнительных органов.

Отношения между региональными и федеральными структурами судебной власти регламентируются процессуальным законодательством. Решение, вынесенное мировым судьей, может быть обжаловано в районный суд и далее в вышестоящие суды.

Контрольные вопросы и задания

1. Объясните сходства и различия социальной и государственной власти. Дайте определение государственной власти.
2. Как вы понимаете такой признак государственной власти, как публичность?
3. Дайте определение государственного органа и перечислите его общие признаки.
4. Как вы понимаете соотношение терминов «государственный орган» и «орган государственной власти»?
5. Перечислите элементы, из которых складывается правовой статус государственного органа.
6. Как вы понимаете соотношение терминов «полномочия» и «компетенция» государственного органа.
7. В чем отличие понятий «права» и «полномочия» применительно к органам государства?
8. По каким критериям можно классифицировать государственные органы?

9. Какие государственные органы называют «органами с особым статусом»?

10. На каких принципах должна основываться система органов государственной власти субъектов РФ?

Библиографический список

Основная литература

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник/ А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – С. 121–129.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд. – М.: Издательство «Омега-Л», 2014. – С. 166–188.

3. Государственное и муниципальное управление: учебник / Под ред. Н.И.Захарова – М.: Инфра-М, 2014. – С. 37–77.

4. Теория государства и права: курс лекций / под ред Н.И.Матузова и А.В.Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2013. – С. 49–132.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С.114–122.

Дополнительная литература

1. Васильев В.Г. Государственная власть в Российской Федерации : учеб. пособие для студентов всех форм обучения по направлению 40.03.01 - Юриспруденция / В. Г. Васильев ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Сиб. ин-т упр. - 2-е изд., испр. и доп. - Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. - 171 с.

2. Дамаскин О.В. Государственная власть в современной России: проблемы и перспективы / О. В. Дамаскин // Право и образование. - 2013. - № 2. - С. 80-87

3. Ксенофонтов В.Н. Государственная власть и местное самоуправление в России : учеб. пособие / В. Н. Ксенофонтов ;

Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - Москва : Изд-во РАГС, 2010. - 228 с.

4. Зенков М.Ю. Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права : учеб. пособие / М. Ю. Зенков ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. акад. гос. службы. - Новосибирск, 2006. - 164 с.

5. Лановая Г.М. Государственная власть: теоретико-правовой анализ / Г. М. Лановая // Гос. власть и мест. самоупр. - 2015. - № 6. - С. 29-33.

6. Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подгот. ВПО 030200 "Политология" / Ю. А. Нисневич. - Москва : Аспект Пресс, 2008. - 493 с.

7. Система органов государственной власти России: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление»/[Б. Н. Габричидзе и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 158 с.

8. Черкасов К.В. «Государственный орган»: некоторые проблемы правовой неопределенности категории / К. В. Черкасов // Рос. юстиция. - 2009. - № 12. - С. 68-71.

ГЛАВА 3. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА И ФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ

План:

- 3.1. Понятие и политико-правовая природа местного самоуправления
- 3.2. Источники муниципального права
- 3.3. Правовые основы муниципальной демократии
- 3.4. Правовой статус органов местного самоуправления

3.1. Понятие и политико-правовая природа местного самоуправления

Как уже отмечалось, становление и развитие местного самоуправления началось с принятием в 1990 году первого закона о местном самоуправлении. До этого, в советский период, само понятие местного самоуправления, муниципального управления отрицалось как чуждое советскому строю. Идеология советского периода провозглашала, что вся власть в стране – это по сути самоуправление трудящихся, поэтому выделять какое-то особое местное самоуправление не имеет смысла.

В 1990-1991 годах были предприняты первые попытки законодательного регулирования местного самоуправления, однако по разным причинам они не были удачными. С принятием Конституции РФ 1993 года были определены основные черты российской модели местного самоуправления, было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако это положение статьи 12 Конституции РФ в дальнейшем стало причиной многих дискуссий, разногласий и проблем в понимании политико-правовой природы местного самоуправления.

Нужно отметить, что сущность местного самоуправления и раньше была предметом острых дискуссий, еще в середине XIX века разрабатывались различные теории местного самоуправления¹. Все многообразие теорий сводилось к двум противоположным полюсам: местное самоуправление – это общественный либо государственный институт.

Закрепление в статье 12 Конституции РФ нормы о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти многими учеными и политиками было воспринято как победа общественной концепции местного самоуправления. Однако трактовка местного самоуправления как общественного института вошла в противоречие со здравым смыслом: если органы местного самоуправления – это обще-

¹ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С.Шугрина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – С. 11–22.

ственные структуры (по сути общественные объединения), то как они могут издавать общеобязательные правовые акты, устанавливать местные налоги и выполнять другие публичные функции?

Стало очевидно, что местное самоуправление – это особое политико-правовое явление, не являющее ни чисто общественным, ни государственным институтом. В решении этого вопроса большой вклад внес Конституционный Суд РФ. Его правовые позиции, сформулированные при рассмотрении отдельных судебных дел в конце 90-х годов позволили сформировать адекватное представление о сущности местного самоуправления. Поэтому при изучении данного вопроса всегда принято обращаться к актам конституционного правосудия.

В Постановлении от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»¹ Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что *государственная власть и местное самоуправление – это две формы публичной власти.*

В Постановлении от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»² Конституционный Суд РФ указал, что *местное самоуправление – это не право, от которого можно отказаться, а одна из основ конституционного строя, а потому оно в обязательном порядке должно осуществляться на всей территории страны. Даже путем референдума население какого-либо муниципального образования не может отказаться от местного самоуправления.*

Достаточно ёмко сущность местного самоуправления раскрыта в Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П: *«Местное самоуправление является обязательной на всей территории Российской Федерации формой*

¹ Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

² Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения, и одновременно является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в решении задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека»¹.

Что касается определения понятия местного самоуправления, можно рассмотреть его «эволюцию» в российском законодательстве (1990–2003 гг.).

«Местное (территориальное) самоуправление в СССР - это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы»².

«Местное (территориальное) самоуправление в Российской Федерации - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально - этнических и иных особенностей,

1

² Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

на основе Конституции РФ и законов РФ, конституций и законов республик в составе Российской Федерации»¹.

«Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»².

«Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»³.

Анализ приведенных выше определений наглядно показывает, как с годами менялось понимание местного самоуправления в нашей стране. Первое определение местного самоуправления (1990 года) в наибольшей степени идеалистично, в дальнейшем (1991, 1995, 2003 гг.) оно становится более ориентированным на практические задачи и более юридически четким.

Еще одно определение местного самоуправления содержится в Европейской Хартии местного самоуправления: *«Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в*

¹ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РФ» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»¹.

В научной литературе местное самоуправление раскрывается в нескольких аспектах:

- это форма народовластия;
- одна из основ конституционного строя;
- право граждан на участие в решении вопросов местного значения;
- деятельность по решению вопросов местного значения;
- разновидность социального управления;
- система муниципальных органов;
- институт организации предоставления государственных услуг.

В науке муниципального права выделяют следующие *принципы* местного самоуправления, которые характеризуют «идеальное состояние» местного самоуправления:

- законность в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- самостоятельность в решении вопросов местного самоуправления;
- организационное обособление местного самоуправления;
- гласность;
- сочетание прямой и представительной демократии;
- многообразие организационных форм местного самоуправления;
- сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц;
- соответствие материальных ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления, их полномочиям;
- наличие политических, экономических и правовых гарантий местного самоуправления.

¹ Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Как уже отмечалось, развитие местного самоуправления с начала 90-х годов прошлого века и до настоящего времени осуществляется путем постоянного реформирования его правовых основ. Можно сказать, что наша страна все это время находилась и находится в состоянии постоянной реформы местного самоуправления. Анализируя проблемы местного самоуправления, необходимо отметить огромный и очевидный разрыв между теоретическими представлениями и практикой осуществления местного самоуправления в России. С точки зрения форм и методов осуществления своих функций, органы местного самоуправления мало чем отличаются от органов государственной власти.

3.2. Источники муниципального права

В настоящее время вопросы местного самоуправления регулируются на всех уровнях правовой системы – от международных правовых актов до муниципальных.

Международно-правовым актом является *Европейская Хартия местного самоуправления*. Она была принята в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и является важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Для России Хартия вступила в силу с 01.09.1998.

Хартия обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Она также устанавливает необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления. В соответствии с принципом субсидиарности Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если ре-

шение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно.

Хартия состоит из Преамбулы и трех частей. Преамбула закрепляет фундаментальные принципы Хартии, которыми являются: роль местного самоуправления в обеспечении демократии, эффективного управления и децентрализации власти; роль муниципальных образований в развитии Европы; необходимость для муниципалитетов иметь широкую автономию.

Первая часть Хартии содержит основополагающие положения относительно местного самоуправления. В частности, закрепляется необходимость конституционного и законодательного регулирования местного самоуправления, определяется понятие местного самоуправления, устанавливаются принципы организации и деятельности органов местного самоуправления, например, наличие предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, позволяющих последним эффективно решать вопросы местного значения.

Вторая часть содержит различные положения относительно обязательств государств, подписавших и ратифицировавших Хартию. Исходя из намерения обеспечить баланс между нормами Хартии и особенностями отдельных государств, Хартия предоставляет государствам право не включать во внутреннее законодательство некоторые положения. Третья часть регулирует процедурные вопросы: подписание, ратификация и вступление в силу.

Значение подписание и ратификации Европейской Хартии местного для России в целом положительно. Россия официально подтвердила европейским странам свою приверженность идеям развития демократии и местной автономии. Однако с практической точки зрения значение Хартии не столь велико: ратификация этого документа не потребовала изменений нашего законодательства. Как указал Конституционный Суд РФ в уже упомянутом постановлении от 30.11.2000 № 15-П, положения Европейской Хартии местного самоуправления устанавливают лишь

минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция РФ и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления.

Как уже отмечалось, важным источником муниципального права является Конституция РФ. Ряд положений о местном самоуправлении включены в главу 1 Конституции РФ – *основы конституционного строя*. Это, в частности, положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3). В соответствии с частью 2 статьи 8 в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Еще ряд норм о местном самоуправлении находятся в главе 8 Конституции РФ (статьи 130–133).

Изучение конституционных положений о местном самоуправлении позволяет сделать вывод о том, что некоторые из них достаточно далеки от современной действительности и не находят надлежащего развития в действующем законодательстве.

Например, в соответствии с частью 1 статьи 131 структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Однако фактически население не участвует в ре-

шении этого вопроса. На практике структура органов местного самоуправления в основном определена законами.

В части 1 статьи 132 Конституции РФ среди функций органов местного самоуправления называет установление местных налогов и сборов, а также охрану общественного порядка. Эти положения тоже достаточно далеки от реальности, поскольку местные налоги и сборы в значительной мере регулируются Налоговым Кодексом РФ, а охраной правопорядка занимаются органы внутренних дел, входящие в систему МВД России.

Причина столь явного расхождения норм Конституции РФ с практикой осуществления местного самоуправления связана с тем, что на момент принятия Конституции РФ местное самоуправление в стране фактически отсутствовало, поэтому Конституция РФ опиралась не на сложившуюся практику, а на теоретические представления, идеи, весьма далекие от реальности.

Важнейшим и основным источником муниципального права является *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»*. Это комплексный закон (по сути это Муниципальный кодекс), призванный урегулировать практически все вопросы местного самоуправления. В частности, данным законом устанавливаются:

- понятие местного самоуправления;
- полномочия федеральных и региональных органов по регулированию местного самоуправления;
- виды муниципальных образований, порядок изменения их границ и преобразования;
- вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению;

- порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления;
- общие требования к структуре органов местного самоуправления, их полномочиям, порядку формирования;
- виды муниципальных правовых актов, общие требования к порядку их издания;
- финансово-экономическая основа местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления;
- контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления;
- гарантии местного самоуправления.

Особенность норм Федерального закона № 131-ФЗ состоит в том, что по некоторым вопросам они закрепляют несколько вариантов правового регулирования, а на уровне законов субъектов РФ или муниципально-правовых актов должен быть выбран один из предложенных вариантов. Например, указанный Федеральный закон предусматривает несколько способов избрания главы муниципального образования, несколько способов формирования представительных органов муниципальных районов.

В некоторых случаях Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает определенные правила, но без количественных параметров, которые определяются законами субъектов РФ или муниципальными правовыми актами. Например, количество подписей, необходимых для назначения местного референдума,

устанавливается законом субъекта РФ, а количество подписей для проведения собраний и конференций граждан – муниципальными правовыми актами.

Можно сказать, что Федеральный закон № 131-ФЗ не вполне соответствует своему названию – он закрепляет не «общие принципы организации местного самоуправления», а достаточно конкретные императивные нормы.

Несмотря на то, что вопросы организации местного самоуправления в соответствии со статьей 72 Конституции РФ отнесены к совместному ведению федерации и субъектов, роль законов субъектов РФ в данной сфере очень ограничена. Законы субъектов РФ не осуществляют комплексного регулирования организации местного самоуправления на своей территории. Например, Закон Новосибирской области от 24.11.2014 № 484-ОЗ *«Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области»*¹:

– устанавливает способы формирования представительных органов и способы избрания глав муниципальных образований в Новосибирской области (в рамках тех вариантов, которые указаны в Федеральном законе № 131-ФЗ);

– дополняет перечень вопросов местного значения для сельских поселений (также в рамках положений Федерального закона № 131-ФЗ).

Кроме того, на примере Новосибирской области можно перечислить иные законы субъекта РФ, регулирующие вопросы местного самоуправления:

Закон Новосибирской области от 02.06.2004 № 200-ОЗ *«О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области»*²;

¹ Советская Сибирь. – 28.11.2014.

² Советская Сибирь. – 09.06.2004.

Закон Новосибирской области от 17.12.2004 № 246-ОЗ «Об административных центрах муниципальных районов и сельских поселений Новосибирской области»¹;

Закон Новосибирской области от 12.07.2004 № 211-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных районов Новосибирской области»²;

Закон Новосибирской области от 16.03.2006 № 3-ОЗ «О наименованиях органов местного самоуправления в Новосибирской области»³;

Закон Новосибирской области от 12.04.2004 № 175-ОЗ «О местном референдуме в Новосибирской области»⁴;

Закон Новосибирской области от 07.10.2011 № 111-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Новосибирской области»⁵;

Закон Новосибирской области от 20.04.2007 № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области»⁶;

Закон Новосибирской области от 07.12.2006 № 58-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области»⁷.

Самый нижний уровень источником муниципального права составляют муниципальные правовые акты. Их определение содержится в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ:

«Муниципальный правовой акт – это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, пере-

¹ Советская Сибирь. – 29.12.2004.

² Советская Сибирь. – 14.07.2004.

³ Советская Сибирь. – 28.03.2006.

⁴ Советская Сибирь. – 23.04.2004.

⁵ Советская Сибирь. – 14.10.2011.

⁶ Советская Сибирь. – 27.04.2007.

⁷ Советская Сибирь. – 19.12.2006.

данных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер».

В каждом муниципальном образовании формируется своя система *муниципально-правовых актов*. В эту систему входят:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Уставом муниципального образования регламентируются следующие вопросы:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Практика показывает, что уставы муниципальных образований в значительной мере воспроизводят положения федерального законодательства и законов субъектов Российской Федерации, создавая иллюзию комплексного правового регулирования.

Таким образом, система источников муниципального права характеризуется доминирующим положением федерального законодательства.

3.3. Правовые основы муниципальной демократии

Местное самоуправление – это самый приближенный к населению уровень публичной власти. Иногда в литературе высказывается мнение о том, что на уровне местного самоуправления субъект и объект управленческой деятельности сливаются воедино¹. Однако понятие «местное самоуправление» не следует трактовать буквально. В данном случае понятие «самоуправление» подчеркивает некоторую административную автономность этого уровня власти от вышестоящих органов, но не слияние субъекта и объекта управления. В каждом муниципальном образовании есть органы и должностные лица местного самоуправления, которые уполномочены принимать обязательные к исполнению решения (субъекты управления), а есть граждане, различные организации, которые выступают объектом управленческого воздействия и обязаны исполнять принятые решения.

Особенность местного самоуправления состоит в том, что законом предусмотрены различные способы участия граждан в обсуждении и принятии решений по вопросам местного значе-

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С.Шугрина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2012. – С. 21.

ния. На муниципальном уровне таких возможностей больше, чем на государственном. В этом смысле можно говорить об особой «муниципальной демократии».

С точки зрения юридических последствий, нужно различать формы:

1) посредством которых *население само принимает общеобязательные решения* (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву, голосование по изменению границ муниципального образования, сходы граждан);

2) формы *участия населения* в принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления (правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания и конференции, опросы граждан, обращения в органы местного самоуправления, а также иные формы).

Рассмотрим сначала **правовое регулирование форм непосредственного принятия населением решений по вопросам местного значения**.

Местный референдум – это голосование граждан, проживающих на территории муниципального образования, по вопросам местного значения. Источниками правового регулирования местного референдума выступают:

- статья 22 Федерального закона № 131-ФЗ;
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹
- законы субъектов РФ о местном референдуме;
- уставы муниципальных образований.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами РФ, имеющими право на участие в местном референдуме – в этом случае инициативная группа должна собрать определенное количество

¹ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

подписей граждан в поддержку проведения местного референдума;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Местные референдум – достаточно редкое явление в нашей стране, что обусловлено следующими причинами:

– местный референдум требует существенных финансовых затрат из местного бюджета;

– процедура назначения местного референдума достаточно сложная и очень формализованная;

– законом ограничен круг вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум;

– низкая общественно-политическая активность большей части населения (для того, чтобы референдум состоялся, необходимо участие не менее половины всех жителей, имеющих избирательное право).

Муниципальные выборы регулярно проводятся для избрания депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. Источниками правового регулирования муниципальных выборов являются:

– статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ;

– Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

– законы субъектов РФ о муниципальных выборах;

- уставы муниципальных образований.

Муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Назначаются они представительным органом муниципального образования. Законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. А непосредственно вид применяемой на выборах избирательной системы закрепляются в уставе муниципального образования. Так, в соответствии со статьей 15 Устава¹ города Новосибирска:

«депутаты Совета депутатов города Новосибирска избираются по смешанной избирательной системе, при которой 10 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, другие 40 депутатов избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам;

мэр города Новосибирска избирается по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, при которой избранным признается кандидат, набравший большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании».

Избирательные цензы на муниципальных выборах (гражданство, возраст, место жительства) определяются только феде-

¹ Бюллетень органов городского самоуправления Новосибирска. - № 58. - 15.08.2007.

ральным законом. Субъекты Российской Федерации и сами муниципальные образования не вправе устанавливать дополнительные избирательные цензы.

Особенность законодательства о выборах (в том числе и муниципальных) состоит в достаточно строгой и подробной регламентации всех стадий избирательного процесса. По этой причине законы о выборах всегда являются очень объемными. Особенностью этого законодательства является частое внесение различных изменений и дополнений.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления – процедура, по сути противоположная выборам, поскольку имеет целью досрочное прекращение полномочий указанных лиц.

Это голосование проводится по инициативе населения в порядке, установленном для проведения местного референдума.

Источниками правового регулирования данной процедуры являются:

- статья части 1 и 2 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ;
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- законы субъектов РФ о местном референдуме;
- уставы муниципальных образований.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Так, в соответствии со статьей 16 Устава города Новосибирска основанием отзыва мэра города являются *«нарушения Конституции РФ, федеральных законов, Устава Новосибирской области, законов*

Новосибирской области, настоящего Устава, иных муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, допущенные при осуществлении им своих полномочий. Факты совершения указанных правонарушений должны быть подтверждены в судебном порядке».

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, процедура отзыва депутата, выборного должностного лица должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Процедура отзыва депутата или выборного должностного лица, с одной стороны, представляется достаточно важны демократическим институтом, обеспечивающую ответственность данных лиц перед своими избирателями. С другой стороны, случаи практического применения данной процедуры крайне редки по следующим причинам:

- законом ограничен перечень оснований применения процедуры отзыва – только конкретные правонарушения, подтвержденные в судебном порядке, поэтому отзыв депутата за неисполнение предвыборных обещаний и в целом утрату доверия избирателей невозможен;

- организация данной процедуры сложна, поскольку она осуществляется по правилам организации местного референдума;

- для принятия решения об отзыве предусмотрен очень высокий «порог» - за это должно проголосовать не менее половины от зарегистрированных (а не пришедших на голосование) избирателей, что делает завершение процедуры отзыва маловероятным даже при наличии основания для этого.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования представляет собой форму учета мнения населения при решении территориальных вопросов.

Это голосование назначается представительным органом муниципального образования и проводится, как местный референдум. Но существует несколько отличий такого голосования от местного референдума:

- референдум проводится на всей территории муниципального образования, а данный вид голосования может проводиться на части его территории;

- положения закона, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, в данном случае не применяются, поскольку населению необходимо объяснить целесообразность выносимых на голосование изменений;

- на местном референдуме решение принимается окончательное решение, а данное голосование – лишь одобрение гражданами предлагаемых изменений, окончательное решение принимается законодательным органом субъекта Российской Федерации.

Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования может проводиться в небольших по численности муниципальных образованиях. Порядок его проведения регулируется:

- статьей 25 Федерального закона № 131-ФЗ;
- уставом муниципального образования;
- муниципальными правовыми актами.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом,

более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования. Он может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Такие решения подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Далее рассмотрим правовое регулирование форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Правотворческая инициатива граждан регулируется статьей 26 Федерального закона № 131-ФЗ и муниципальными правовыми актам.

Правотворческая инициатива дает возможность группе жителей муниципального образования разработать и внести на рассмотрение органов местного самоуправления проект муниципального правового акта. Численность инициативной группы, а также порядок реализации правотворческой инициативы регламентируется муниципальными правовыми актами.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, под-

лежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

На практике данная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления используется достаточно редко. Основная проблема, связанная с ее реализацией – это необходимость внесения не просто предложений по решению какой-либо проблемы, а уже готового проекта правового акта. Понятно, что разработка проекта правового акта – это достаточно сложный для простых граждан процесс. Более того, разработка данного проекта может оказаться напрасной тратой времени и сил, поскольку проект может быть отклонен по множеству причин (перечень оснований для отклонения таких проектов в законе не определен).

Территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление регулируется:

- статьей 27 Федерального закона № 131-ФЗ;
- уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального

общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Органы территориального общественного самоуправления могут заниматься благоустройством территории, контролировать работу управляющей компании, проводить досуговые мероприятия.

Территориальное общественное самоуправление не является публично-властной структурой, по своей природе это общественное объединение. Поэтому оно не вправе принимать правовые акты, обязательные для исполнения гражданами и организациями.

На практике территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в местном самоуправлении встречается достаточно часто, особенно в крупных городах, где жители многоквартирных домов объединяются для совместного решения общих проблем по месту жительства.

Публичные слушания – это форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которая предполагает обсуждение проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования. Эта форма регулируется:

- статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ;
- уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

На публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься:

- проект устава муниципального образования, поправки к уставу;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий.

Конкретная процедура проведения публичных слушаний может быть различной¹, главное, чтобы жители были заранее оповещены об этом мероприятии, чтобы оно проводилось в удобном месте, в удобное время, а также чтобы у людей имелась реальная возможность выразить свое мнение по обсуждаемому проекту. При этом окончательное решение по обсуждаемому проекту принимают не граждане, а соответствующий орган местного самоуправления.

На практике публичные слушания проводятся довольно часто, особенно по тем вопросам, которые обязательно должны выноситься на них. Проблемы практической реализации публичных слушаний связаны в основном с процедурными и организационными вопросами их проведения. Важно, чтобы публичные слушания назначались на день и время, удобные для граждан, а не органов, проводящих эти слушания. Оптимальным

¹ Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования / А.В.Сигарев // Российская юстиция. – 2012. - № 4. – С. 70-72.

представляется проведение публичных слушаний в выходной день. Также значение имеет место проведения публичных слушаний – помещение должно быть комфортным и достаточно вместительным. Присутствующим должен быть роздан обсуждаемый проект в печатном виде. Обязательно должен вестись протокол, в который необходимо заносить содержание всех выступающих. Без соблюдения этих условий публичные слушания превращаются в простую формальность.

Собрания и конференции граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Они могут проводиться по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Порядок организации и проведения собраний и конференций регулируется:

- статьями 29 и 30 Федерального закона № 131-ФЗ;
- уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами.

Различие между собраниями и конференциями состоит в том, что собрания предполагают участие всех жителей определенной территории, а конференции – это собрания делегатов (от подъезда, дома и т.п.).

Собрание и конференция граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления. Такие обращения, подлежат обязательному рассмотре-

нию органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Опрос граждан представляет собой еще одну форму участия населения в местном самоуправлении. Цель опроса - выявление мнения населения и его учет при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления. Опрос граждан регулируется:

- статьей 31 Федерального закона № 131-ФЗ;
- законом субъекта Российской Федерации;
- уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Принципиальное отличие опроса от референдума состоит в том, что в опросе участвуют не все жители, а лишь определенное количество, а результаты опроса носят рекомендательный характер.

Обращения граждан в органы местного самоуправления – это одна из самых распространенных на практике форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Право на обращение, а также порядок его реализации регулируется:

- статьей 33 Конституции Российской Федерации;
- статьей 32 Федерального закона № 131-ФЗ;
- Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹;
- законами субъектов Российской Федерации;
- муниципальными правовыми актами.

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Закон выделяет три вида таких обращений: заявления, предложения и жалобы. Обращения могут направляться в устной, письменной или электронной форме. Общий срок рассмотрения обращений граждан составляет 30 дней с момента их регистрации.

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут дисциплинарную и административную ответственность.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит исчерпывающего перечня форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Поэтому возможно использование и иных форм, не указанных прямо в этом законе.

Так, граждане могут выражать свое мнение по вопросам деятельности органов местного самоуправления *в форме публичных мероприятий* в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»².

Возможно применение таких форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которые вообще не

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 19. - Ст. 2060.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 25. - Ст. 2485.

предусмотрены федеральным или региональным законодательством. Например, в городе Новосибирске действует Положение¹ о наказах избирателей от 23.12.2009 № 1490. *Наказы избирателей* – это предложения граждан по решению социально-экономических проблем, данные кандидатам в депутаты Совета депутатов города Новосибирска в ходе предвыборной кампании. Данным Положением определен порядок работы с наказами избирателей и механизм их выполнения.

3.4. Правовой статус органов местного самоуправления

Практическая реализация полномочий и функций местного самоуправления осуществляется не населением напрямую, а через специально созданные структуры – органы местного самоуправления.

Основная задача органов местного самоуправления – решение вопросов местного значения, непосредственно связанных с жизнеобеспечением населения. Перечень таких вопросов закреплен для каждого вида муниципальных образований в статьях 14 – 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ. Помимо этого, органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями в порядке, определенном главой 4 указанного федерального закона. Таким образом, решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий – это основные элементы компетенции органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 34 указанного закона структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

¹ Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. - № 1. – 2010.

- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Также закон устанавливает, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ для обеспечения их единообразия. Так, законом Новосибирской области установлены следующие наименования органов местного самоуправления: представительный орган – совет депутатов, глава муниципального образования – глава или мэр (в городских округах), исполнительный орган – администрация или мэрия.

Рассмотрим более подробно правовой статус каждого органа местного самоуправления.

Ведущее место в структуре органов местного самоуправления занимает *представительный орган муниципального образования*. Это коллегиальный орган, к компетенции которого относится принятие наиболее важных решений в муниципальном образовании.

Федеральным законом № 131-ФЗ определены три варианта формирования такого органа:

1) представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах;

2) представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава;

3) представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с **законодательством** Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Это предусмотренный Федеральным законом № 131-ФЗ «минимальный» перечень полномочий представительного орга-

на муниципального образования. Уменьшение этого перечня не допускается, а расширение возможно – уставами муниципальных образований могут быть предусмотрены и иные полномочия представительного органа.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено несколько моделей структуры органов местного самоуправления в зависимости от того, каким образом избирается глава муниципального образования и какие функции он выполняет:

1) глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию;

2) глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя;

3) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса,

4) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию;

5) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию;

6) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Какая из перечисленных моделей будет использоваться в конкретном муниципальном образовании, определяется законом субъекта РФ и закрепляется в уставе муниципального образования. Так, законом Новосибирской области от 24.11.2014 № 484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области»¹ для большинства муниципальных образований (кроме сельских поселений) предусмотрен вариант, когда глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию.

Таким образом, место главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления может быть различным – он может возглавлять местную администрацию, быть председателем представительного органа, а в сельских поселениях может совмещать оба эти статуса. Но независимо от этого есть ряд полномочий, которые глава муниципального образования осуществляет в любом случае:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

- подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

¹ Советская Сибирь. – 28.11.2014.

Глава муниципального образования представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- удаления в отставку решением представительного органа муниципального образования;
- отрешения от должности в высшим должностным лицом субъекта РФ;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации и (или) приобретения им гражданства иностранного государства;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования и др.

Местная администрация – это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации может быть:

- 1) глава муниципального образования;
- 2) лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Как правило, в структуру местной администрации входят управления и отделы. Основной

штат местной администрации составляют муниципальные служащие.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит перечня полномочий местной администрации, эти полномочия устанавливаются уставом муниципального образования. Количество этих полномочий обычно достаточно большое, поскольку именно этот орган осуществляет текущее управление в рамках вопросов местного значения.

Контрольно-счетный орган муниципального образования создается в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля. Наличие этого органа не является обязательным. Его формирование целесообразно в крупных муниципальных образованиях, обладающих значительными финансовыми и материальными ресурсами.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным [законом](#) от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Избирательная комиссия муниципального образования имеет достаточно необычный статус: в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ это «*муниципальный орган, который не входит в структуру органов местного самоуправления*». Это означает, что муниципальная избирательная комиссия самостоятельна и не подчинена органам местного самоуправления. Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются Федеральным [законом](#) от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В целом правовое регулирование структуры органов местного самоуправления строится следующим образом. Федеральный закон № 131-ФЗ определяет, какие органы в обязательном

порядке должны формироваться в каждом муниципальном образовании, способы их формирования, основные полномочия. Кроме того, данный закон закрепляет несколько альтернативных моделей построения системы органов местного самоуправления.

Законами субъектов РФ из этих моделей определяется та, которая должна применяться в муниципальных образованиях конкретного вида (сельское, городское поселение, муниципальный район, городской округ и т.д.).

Правовое регулирование структуры и статуса органов местного самоуправления в уставе муниципального образования по сути сводится к воспроизведению положений федерального и регионального законодательства. Возможности «творчества» в данном вопросе крайне ограничены и сводятся в основном к установлению дополнительных полномочий отдельных органов местного самоуправления.

Возникает вопрос – как эта модель правового регулирования соотносится со статьей 131 Конституции РФ, согласно которой **«структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»¹**?

Ответ на этот вопрос попытался дать Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П. Приведем некоторые фрагменты этого акта:

«Из положений Конституции РФ следует, что вопросы организационного устройства муниципальной власти, имеющие сугубо местный характер применительно к обеспечению эффективного и ответственного решения вопросов местного значения, приобретают государственное значение с точки зрения реализации посредством местного самоуправления принципов народовластия, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации. Исходя из этого структура органов местного самоуправления должна определяться населением не произвольным образом, а в рамках установленных федеральным законом общих принципов организации местного са-

¹ См.: Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41 - 51.

моуправления. Законодатель субъекта РФ не лишен возможности предусмотреть применение тех или иных вариантов как безальтернативных во всех муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, а также во всех тех городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение, сопоставимы с городскими округами».

Таким образом, Конституционный Суд РФ не обнаружил нарушения положений Конституции РФ в том, что федеральное и региональное законодательство жестко регламентирует структуру органов местного самоуправления, практически лишая население муниципального образования возможности каким-либо образом повлиять на нее.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение местного самоуправления. Сформулируйте свою точку зрения – можно ли считать местное самоуправление институтом гражданского общества?

2. Перечислите принципы местного самоуправления. Какие из них, на ваш взгляд, реализуются на практике сложнее всего?

3. Ознакомьтесь с содержанием Европейской Хартии местного самоуправления. Сформулируйте свою точку зрения – все ли ее положения в полной мере реализованы в России?

4. Какие положения Конституции РФ, на ваш взгляд, имеют наибольшее значение для развития местного самоуправления?

5. Дайте краткую характеристику Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» с точки зрения предмета его регулирования и места в системе источников муниципального права.

6. Какие вопросы организации местного самоуправления регулируются законами субъектов РФ? Как в целом можно

определить роль законов субъектов РФ в системе источников муниципального права?

7. Из каких элементов складывается система муниципальных правовых актов? Как можно определить их роль в системе источников муниципального права?

8. Перечислите предусмотренные законом формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении. Какие из них используются на практике чаще всего?

9. Какие органы входят в структуру органов местного самоуправления? Дайте краткую характеристику каждого из них.

10. Какие модели органов местного самоуправления можно выделить, в чем особенности каждой из них?

11. Сформулируйте свою точку зрения – в какой мере действующее законодательство соответствует закрепленному в статье 131 Конституции РФ положению о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно?

Библиографический список

Основная литература

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник / А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – С. 330–347.

2. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А.Василенко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – С. 143–157.

3. Государственное и муниципальное управление: учебник / Под ред. Н.И.Захарова – М.: Инфра-М, 2014. – С. 177–208.

4. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С.Шугрина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2012. – С. 11–90.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 572–592.

Дополнительная литература

1. Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 43 - 45.

2. Выдрин И.В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 54 - 61.

3. Карасев А.Т., Елькина А.В. Компетенция органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 25 - 28.

4. Князев А.П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 886 - 890.

5. Конышева Е.Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 36 - 40.

6. Лахтина Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16 - 20.

7. Самигуллин В.К. Местное самоуправление в контексте его гарантий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 67 - 70.

8. Соловьев С.Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 24 - 29.

9. Тимофеев Н.С. Проблемы участия местного самоуправления и гражданского общества в системе российского этатизма // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 10. С. 12 - 17.

9. Холодилова Е.А., Елькина А.В. Органы местного самоуправления как элемент публичной власти // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 6 - 8.

10. Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20 - 24.

11. Шишкина О.Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений / О. Е. Шишкина // Lex Russica. - 2013. - № 8. - С. 839-846

12. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41 - 51.

ГЛАВА 4. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РФ

План:

- 4.1. Понятие и признаки государственной службы;
- 4.2. Служебное право: понятие, источники, система;
- 4.3. Правовое регулирование государственной гражданской службы;
- 4.4. Правовое регулирование муниципальной службы

4.1. Понятие и признаки государственной службы

Понятия «служба», «государственная служба» достаточно многогранны и могут использоваться в разных значениях¹. Принципиальное отличие службы от иной трудовой деятельности обычно объясняют тем, что служба связана не с производ-

¹ См.: Пресняков М.В. Служебное право РФ: учеб. пособие / М.В.Пресняков, С.Е.Чаннов. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – С. 66–70.

ством материальных благ, а выполнением иных социально полезных функций.

Официальное определение государственной службы содержится в статье 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ):

«Государственная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лиц, замещающие государственные должности Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (лица, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации)».

Для правильного понимания сущности государственной службы, ее следует отличать от иных, близких по тем или иным признакам видов деятельности.

Прежде всего, государственную службу следует отличать от деятельности лиц, работающих в различных государственных организациях (научных, образовательных, производственных, медицинских и т.п.), но не связанных с осуществлением публично-властных функций.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

Кроме того, государственную службу следует отличать от деятельности лиц, замещающих должности, связанные с осуществлением политической деятельности. Для обозначения этой категории лиц закон использует понятие «лица, замещающие государственные должности». Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона № 58-ФЗ «Деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, настоящим Федеральным законом не регулируется». Сводный перечень государственных должностей утвержден Указом Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»¹. В него, в частности включены должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, федеральных министров, председателей Совета Федерации и Государственной Думы, членов комитетов комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, Генерального Прокурора РФ, судей Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека, Председателя Счетной палаты РФ, аудиторов Счетной Палаты РФ и др.

Правовой статус лиц, замещающих государственные должности, регулируется различными нормативными правовыми актами². У каждой из этих должностей свой правовой статус и своя система источников, его устанавливающих. Поэтому единый правовой статус государственных служащих на них не распространяется.

Как видно из приведенного выше определения, государственные должности создаются для *непосредственного* исполнения полномочий государственных органов. А государственные служащие призваны обеспечивать исполнение ими своих полномочий.

Также государственную службу следует отличать от трудовой деятельности работников, выполняющие технические

¹ Российская газета. – 17.01.1995.

² Например, законами «О Правительстве РФ», «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», «О статусе членов Совета Федерации Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О Счетной Палате РФ», «О статусе судей» и т.д.

функции в государственных органах (водители, рабочие по обслуживанию оборудования, уборщики и т.п.). Таким образом, государственную службу нельзя отождествлять с любой деятельностью в государственном аппарате.

Можно выделить следующие *признаки государственной службы*:

– государственная служба носит публичный характер, т.е. ориентирована на реализацию и защиту интересов всего общества;

– государственная служба осуществляется в государственных органах;

– она связана с реализацией властных полномочий, с подготовкой, принятием управленческих решений, контролем за их исполнением;

– государственная служба – это профессиональная деятельность, требующая специальной подготовки, образования, определенных знаний и практических навыков, этим государственная служба отличается от общественной и политической деятельности;

– государственная служба обеспечивает практическую реализацию функций государства, государственные служащие выступают от имени государства, представляют его в отношениях с гражданами и организациями;

– государственная служба предполагает обеспечение исполнения полномочий государственных органов, а не само их исполнение;

– государственная служба предполагает в основном работу с информацией, ее обработкой и анализом в рамках управленческого цикла, непосредственно материальных благ государственные служащие не создают;

– государственные служащие получают денежное содержание только из государственного бюджета.

Система государственной службы в соответствии с Федеральным законом № 58-ФЗ включает в себя:

1) государственную гражданскую службу, которая подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ;

2) военную службу;

3) государственную службу иных видов.

Военная служба и государственная служба иных видов являются видами федеральной государственной службы, они регулируются только федеральными законами. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении, а ее организация - в ведении субъекта РФ.

В статье 3 Федерального закона № 58-ФЗ закреплены основные принципы построения и функционирования системы государственной службы:

1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;

2) законность;

3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

4) равный доступ граждан к государственной службе;

5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

6) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

7) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

8) профессионализм и компетентность государственных служащих;

9) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Перечисленные принципы направлены на обеспечение эффективного функционирования государственной службы как

публично-правового института. Они распространяются на все виды государственной службы.

4.2. Служебное право: понятие, источники, система

В настоящее время в России сформирован целый массив нормативных правовых актов разного уровня по вопросам государственной службы. Будучи логически взаимосвязанными, они образуют единую систему, что дает возможность говорить о формировании служебного права. *Предметом служебного права является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования государственной и муниципальной службы как видов профессиональной деятельности.*

Идея обособления служебного права в качестве подотрасли административного права начала обсуждаться в середине 90-х годов прошлого века с учетом того, что государственно-служебные отношения имеют свою специфику и не могут регулироваться трудовым правом.

Метод регулирования трудового права и его институты не отражают публично-правовой характер государственной службы и в целом не предназначены для ее регламентации. Трудовое право регулирует отношения между работником и работодателем, которые выступают равноправными сторонами трудовых отношений. Многие вопросы трудового права регулируются договорными методами – трудовым договором, коллективным договором. Заработная плата работника в значительной мере определяется рыночными факторами.

Особенность служебного права в том, что в государственно-служебных отношениях нет понятий «работник» и «работодатель». Есть государственный служащий, его наниматель (Российская Федерация или субъект РФ) и представитель нанимателя – руководитель государственного органа. При поступлении на государственную службу заключается не трудовой договор, а служебный контракт, условия которого опреде-

ляются не соглашением сторон, а нормативными правовыми актами. Законодательство о государственной службе практически не использует механизмы социального партнерства, существующие в трудовом праве. Государственные служащие не имеют права на забастовку как способ разрешения коллективных служебных споров. Таким образом, методы служебного права отличаются от методов трудового права, хотя по сути государственный служащий тоже является наемным работником.

Система служебного права включает в себя следующий набор правовых институтов:

- понятие, принципы, виды государственной службы;
- понятие и виды должностей государственной службы;
- порядок поступления на государственную службу;
- прохождение государственной службы;
- правовой статус государственного служащего;
- поощрение и дисциплинарная ответственность государственных служащих;
- основания и порядок увольнения с государственной службы;
- гарантии на государственной службе.

Источники служебного права образуют сложную многоуровневую систему нормативных правовых актов.

Источником высшего уровня выступает Конституция РФ. В соответствии с частью 4 статьи 32 Конституции РФ граждане имеют равный доступ к государственной службе. В соответствии с пунктом «т» части 1 статьи 71 федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации. Других упоминаний о государственной службе в Конституции РФ нет, хотя многие конституционные нормы имеют отношение к регулированию этого института.

Важнейшим источником служебного права является Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ». Исходя из его названия, он выступает системообразующим нормативным актом. В этом законе закреплено официальное определение государственной службы, определены ее виды, принципы, дана характеристика отдель-

ных видов государственной службы, установлены общие условия поступления, прохождения и прекращения государственной службы.

Дальнейшее законодательное регулирование осуществляется применительно к отдельным видам государственной службы.

Так, государственная *гражданская служба* регулируется Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

Военная служба регулируется Федеральными законами от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹, от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»².

Иные виды государственной службы представляют собой прежде всего службу в различных правоохранительных органах³ и регламентируются федеральными законами:

– от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴;

– от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁵;

– от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁶;

– от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁷;

¹ Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

² Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

³ В 2015 году в Федеральный закон № 58-ФЗ была внесена поправка, в соответствии с которой понятие «правоохранительная служба» было заменено словами «государственная служба иных видов». Внесение этой поправки было связано с неопределенностью понятия «правоохранительная служба», разнородностью государственных органов, осуществляющих правоохранительную деятельность и вытекающей из этого невозможностью регулирования правоохранительной службы единым законом.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

⁵ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

⁶ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

⁷ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

- от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹;
- от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах»²;
- от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³ и др.

Кроме того, большое значение в системе источников служебного права имеют указы Президента РФ. Именно указами Президента РФ конкретизируются многие положения перечисленных выше федеральных законов.

Еще более конкретное правовое регулирование вопросов служебного права осуществляется постановлениями Правительства РФ и ведомственными нормативными правовыми актами.

4.3. Правовое регулирование государственной гражданской службы

Государственная гражданская служба (в законодательстве используется просто понятие «гражданская служба»), как уже отмечалось, является одним из видов государственной службы. Именно этот вид государственной службы предусмотрен в большинстве органов исполнительной власти, а также в аппаратах законодательных и судебных органов.

Определение гражданской службы дается в статье 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴: это *вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий:*

- федеральных государственных органов;

¹ Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.

² Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3590.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1316.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

- государственных органов субъектов РФ;
- лиц, замещающих государственные должности РФ;
- лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Основным источником правового регулирования гражданской службы является упомянутый Федеральный закон № 79-ФЗ, регламентирующий практически весь комплекс вопросов этого вида службы.

Многие положения Федерального закона № 79-ФЗ находят свое развитие и конкретизацию в многочисленных указах Президента по вопросам гражданской службы, например:

- Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»¹;

- Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы»²;

- Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»³;

- Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»⁴;

- Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественно-

¹ Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3459.

² Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 118.

³ Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437.

го характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹;

– Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»² и т.д.

Особенность гражданской службы состоит в ее делении на два уровня – федеральный и уровень субъектов РФ. Это связано с федеративным характером российского государства и делением всей системы государственных органов на два уровня – федеральный и региональный. Эта особенность отражается и на правовом регулировании гражданской службы.

Федеральный закон № 79-ФЗ распространяет свое действие и на федеральную гражданскую службу, и на гражданскую службу субъектов РФ. Более того, единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ закреплено статье 4 этого закона в качестве одного из принципов гражданской службы.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15.11.2012 № 26-П указал следующее: *«вводя в правовое регулирование государственной гражданской службы общие для Российской Федерации и субъектов РФ правовые нормы, федеральный законодатель должен оставлять субъектам РФ пространство для собственного правового регулирования, которое находится вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения и в котором субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти»*³.

Какое именно «пространство для правового регулирования» по вопросам гражданской службы» остается у регионального законодателя, видно на примере Закон Новосибирской об-

¹ Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 21. – Ст. 2542.

² Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 439.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2012 № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 48. – Ст. 6744.

ласти от 01.02.2005 № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области»¹. Этот закон устанавливает:

- порядок присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Новосибирской области;
- квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы Новосибирской области;
- порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих области;
- полномочия органов государственной власти Новосибирской области в сфере государственной гражданской службы;
- условия предоставления права на пенсию за выслугу лет государственным гражданским служащим Новосибирской области за счет средств областного бюджета
- порядок формирования Реестра должностей государственной гражданской службы Новосибирской области.

Таким образом, закон субъекта РФ о гражданской службе не осуществляет комплексного регулирования данного института, а затрагивает лишь некоторые (и при том не самые важные) вопросы организации гражданской службы. Правовой статус гражданских служащих и порядок прохождения гражданской службы законом субъекта практически не затрагивается.

4.4. Правовое регулирование муниципальной службы

Между государственной и муниципальной службой существует множество сходств, общих черт, позволяющих говорить о них как об элементах единой публичной службы. В некоторых европейских языках используется термин «публичная служба», который охватывает как служащих государственных органов, так и муниципалитетов. Главная общая черта государственной и муниципальной службы состоит в их целевом предназначении –

¹ Советская Сибирь. – 2005.

обеспечить на профессиональном уровне деятельность соответствующих органов власти.

Формирование муниципальной службы началось несколько позже, чем государственной: первый федеральный закон о государственной службе был принят в 1995 году, а о муниципальной – в 1998 году. Развитие законодательства о муниципальной службе в целом шло тем же путем, что и государственной, но с определенной задержкой. Многие институты и правовые конструкции сначала устанавливались и проходили апробацию на государственной службе, а затем применялись на муниципальной. Например, институт конфликта интересов сначала появился на государственной службе и лишь спустя несколько лет был применен в отношении муниципальных служащих. То же самое касается классов чинов. Образно говоря, муниципальная служба – это «младшая сестра» государственной службы.

Необходимость разграничения государственной и муниципальной службы вызвана категоричным положением статьи 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Тем не менее, в глазах населения государственная и муниципальная служба принципиально не различается. Государственные и муниципальные служащие для граждан выступают просто как «чиновники» соответствующего уровня. Функции государственных и муниципальных чиновников принципиально не различаются: они разрабатывают и принимают управленческие решения, осуществляют контроль, ведут делопроизводство, прием граждан.

Правовое регулирование государственной и муниципальной службы также во многом схоже, строится на основе единых принципов. Таким образом, сходство социальной природы, функций и правового регулирования государственной и муниципальной службы позволяет говорить о правомерности использования понятия «публичная служба».

Основным законом в сфере муниципальной службы является Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муници-

пальной службе в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ. Официальное определение муниципальной службы содержится в части 1 статьи 2 данного закона: это *профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).*

Анализируя это определение муниципальной службы, нельзя не обратить внимание на его достаточно формальный характер. Оно не раскрывает содержательную сторону, не указывает на задачи и сферы деятельности муниципальных служащих. Поэтому для более глубокого понимания признаков муниципальной службы как социального и правового института, необходимо обратиться к специальной научной литературе. Так, С. Ю. Кабашов называет следующие содержательные признаки муниципальной службы:

- муниципальная служба учреждается и функционирует в сфере публичной власти, так как муниципальная деятельность носит публично-властный характер, а ее источником выступает власть населения;

- муниципальные служащие участвуют в осуществлении функций муниципальных органов в сфере власти и управления;

- для выполнения управленческих функций муниципальному служащему требуется соответствующая, заранее установленная квалификация;

- деятельность муниципальной службы осуществляется на постоянной основе, т.е. предусматривается наличие долгосрочных, устойчивых взаимоотношений муниципального служащего с органом местного самоуправления как с работодателем;

- муниципальная служба связана с обеспечением исполнения полномочий органов местного самоуправления, определенных уставом муниципального образования².

¹ Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152.

² Кабашов С. Ю. Организация муниципальной службы: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2014. – С. 39.

Управление социально-экономическими процессами в муниципальном образовании невозможно без специальных знаний. Население муниципального образования хотя и провозглашается основным субъектом местного самоуправления, на практике не в состоянии непосредственно решать сложные экономические, социальные, экологические и юридические проблемы. Поэтому с точки зрения своего социального предназначения, муниципальная служба имеет целью придать местному самоуправлению профессиональный характер, обеспечить решение вопросов местного значения с применением современных знаний и управленческих технологий.

В качестве основных *задач* муниципальной службы можно выделить:

- обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

- содействие в реализации гражданами права на осуществлением местного самоуправления и на участие в его осуществлении (в таких формах, как муниципальные выборы, местные референдумы, сходы, собрания, публичные слушания, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление);

- подготовка, принятие и контроль за исполнением решений в пределах полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения;

- обеспечение исполнения полномочий органов местного самоуправления и лиц, замещающих выборные муниципальные должности;

- защита прав и законных интересов муниципального образования в отношениях с государственными органами, гражданами, организациями;

- обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами, средствами массовой информации, коммерческими и некоммерческими организациями, гражданами;

- реализация отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Аналогично различию понятий «государственная должность» и «должность государственной службы», различаются

понятия «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы». В части 2 статьи 1 Федерального закона № 25-ФЗ содержится важное уточнение: *настоящим Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица (лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими.*

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 25-ФЗ должность муниципальной службы – это должность в органе местного самоуправления или в аппарате избирательной комиссии муниципального образования¹.

Должности муниципальной службы характеризуются установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ.

Помимо общего сходства функций и задач государственной и муниципальной службы, между ними существуют вполне конкретные взаимосвязи. О взаимной связи муниципальной и государственной гражданской службы говорится в статье 5 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» и статье 7 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Оба федеральных закона предусматривают единство основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы.

Для замещения должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы квалификационные требова-

¹ Это связано с тем, что муниципальная избирательная комиссия в соответствии с законом является муниципальным органом, не входящим в систему органов местного самоуправления

ния предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Например, в Новосибирской области принят областной закон от 11.06.2008 № 233-ОЗ «О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Новосибирской области»¹.

Федеральными законами «О муниципальной службе в РФ» и «О государственной гражданской службе РФ» устанавливаются схожие ограничения, обязательства и требования к прохождению государственной и муниципальной службы. Необходимость единства ограничений и обязательств проистекает из того, что и государственная гражданская, и муниципальная служба относятся к институтам публичного права, характеризуются общностью предмета и характера труда.

При этом существуют и определенные различия в правовом регулировании государственной и муниципальной службы. Прежде всего, это касается соотношения норм административного и трудового права. Как уже отмечалось, государственная гражданская служба практически полностью урегулирована нормами административного права. Иначе дело обстоит с муниципальной службой. Здесь трудового права выше. Оно распространяется на муниципальных служащих с некоторыми особенностями, действует в отношении муниципальных служащих «по остаточному принципу»: им регулируются те вопросы, которые остались неурегулированными в специальном законодательстве о муниципальной службе. В частности, Трудовым Кодексом РФ регулируются такие аспекты муниципальной службы, как:

- заключение, изменение и прекращение трудового договора (с муниципальными служащими заключается трудовой договор, а не служебный контракт);

¹ Советская Сибирь. – 24.06.2008.

- рабочее время и отдельные виды времени отдыха (кроме основного и дополнительного оплачиваемых отпусков);

- охрана труда;

- материальная ответственность;

- защита персональных данных;

- защита трудовых прав, трудовые споры.

Распространение режима трудового права на муниципальных служащих связано в значительной мере с тем, что муниципальная служба осуществляется не только в крупных городах, но и небольших поселениях, где ограничены как финансовые ресурсы, так и кадровые возможности. В этой ситуации трудовое законодательство позволяет более гибко регулировать труд муниципальных служащих.

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется также на уровне субъектов РФ. Анализ региональных законов о муниципальной службе показывает, что ими регулируются такие вопросы, как:

- реестр должностей муниципальной службы;

- классные чины, муниципальных служащих, порядок их присвоения и сохранения, соотношение с классными чинами государственной гражданской службы субъекта РФ;

- отдельные вопросы оплаты труда муниципальных служащих (предоставление ежемесячных и иных дополнительных выплат);

- типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы;

- контроль за соответствием расходов лица, замещающего должность муниципальной службы, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга);

- соотношение должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы субъекта РФ;

- предоставление муниципальным служащим дополнительных оплачиваемых отпусков;

- общие требования к аттестации муниципальных служащих.

Так, в Новосибирской области вопросы муниципальной службы регулируются областными законами:

– «О муниципальной службе в Новосибирской области»¹ от 30.10.2007 № 157-ОЗ;

– «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Новосибирской области»² от 11.06.2008 № 234-ОЗ;

– «О Реестре должностей муниципальной службы в Новосибирской области»³ от 25.12.2006 № 74-ОЗ.

Наконец, самым нижним уровнем правового регулирования муниципальной службы является уровень муниципальных правовых актов. Детальное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется, как правило, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации. В частности, муниципальными правовыми актами регламентируются такие вопросы муниципальной службы, как:

- определение перечня должностей муниципальной службы в органах местно самоуправления;
- квалификационные требования к каждой должности;
- порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности;
- порядок проведения аттестации муниципальных служащих;
- оплата труда;
- ведение реестра муниципальных служащих.

Таким образом, при изучении правового регулирования муниципальной службы следует принимать во внимание все три уровня регулирования: федеральный, региональный и муниципальный.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит отличие службы от других видов трудовой деятельности?

¹ Советская Сибирь. – 06.11.2007.

² Советская Сибирь. – 24.06.2008.

³ Советская Сибирь. – 10.01.2007.

2. Дайте определение государственной службы, перечислите ее признаки.
3. В чем состоит особенность правового статуса лиц, замещающих государственные должности?
4. Назовите основные источники правового регулирования государственной службы.
5. Перечислите принципы государственной службы и раскройте содержание каждого из них.
6. Какие общественные отношения регулирует служебное право? В чем состоят принципиальные отличия служебного права от трудового права?
7. Раскройте соотношение федеральных законов субъектов РФ по вопросам гражданской службы.
8. Дайте определение муниципальной службы. Перечислите основные сходства и различия государственной и муниципальной службы.
9. Объясните соотношение административного и трудового права в регулировании муниципальной службы.
10. Перечислите основные источники правового регулирования муниципальной службы.

Библиографический список

Основная литература

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник / А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – С. 287–316.
2. Братановский С. Н. Правовое регулирование муниципальной службы в РФ: монография. – М.: Директ-Медиа, 2012. – С. 9–73.
3. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2014. – С. 4– 96.
4. Пресняков М.В. Служебное право РФ: учеб. пособие / М.В.Пресняков, С.Е.Чаннов. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – С. 16–112.

Дополнительная литература

1. Алексеева Л. Надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, противодействию коррупции / Л. Алексеева // Законность. - 2015. - № 2. - С. 13-16.

2. Антонова Н.М. Публичная служба как конституционное благо / Н. М. Антонова // Закон и право. - 2012. - № 2. - С. 43-46.

3. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы / Г. А. Борщевский // Вопр. гос. и муницип. упр. - 2014. - № 2. - С. 65-85.

4. Булатов, Р. Б. К вопросу о взаимосвязи и проблемах правового регулирования муниципальной и государственной служб / Р. Б. Булатов // Мир юридической науки. № 5. – 2012. - С. 33 – 36.

5. Езекиян А.Р. Основные модели публичной службы (сравнительно-правовое исследование) / А. Р. Езекиян // Конституц. и муницип. право. - 2015. - № 10. - С. 72-74.

6. Замышляев Д.В. Институт муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: становление и развитие / Д. В. Замышляев, А. Ю. Кирьянов // Муницип. служба: правовые вопр. - 2013. - № 3. - С. 17-22.

7. Кирьянов А.Ю. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы / А. Ю. Кирьянов // Муницип. служба: правовые вопр. - 2012. - № 4. - С. 5-9.

8. Кирьянов А. Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих / А. Ю. Кирьянов // Гос. власть и мест. самоупр. - 2012. - № 3. - С. 36-40.

9. Крахмалов А.Н. Проблемы механизма прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации / А. Н. Крахмалов // Актуал. пробл. современности: наука и о-во. - 2015. - № 2. - С. 6-9.

10. Куршиева, Н. М. Реформирование государственной и муниципальной службы Российской Федерации : концептуальные основы, содержание, приоритеты / Н. М. Куршиева // Госу-

дарственная власть и местное самоуправление. № 7. – 2012. – С. 17 – 20.

11. Левакин И.В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего: зарубежный и российский опыт противодействия коррупции / И. В. Левакин // Рос. юстиция. - 2015. - № 6. - С. 47-49.

12. Муравченко, В. Б. Понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы / В. Б. Муравченко В.Б. // Право и экономика. № 2. - М. : Юстицинформ. – 2012. – С. 64 – 67.

13. Тарджуманян А.Б. Проблемы взаимосвязи государственной и муниципальной службы в странах СНГ / А. Б. Тарджуманян // Муницип. служба: правовые вопр. - 2010. - № 4. - С. 25-27.

14. Холопов В.А. Развитие подходов к формированию и совершенствованию организационно-правовых основ функционирования муниципальной службы в России: междисциплинарный анализ / В. А. Холопов // Муницип. служба: правовые вопр. - 2013. - № 1. - С. 20-23.

РАЗДЕЛ II

ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 5. ПРЕЗИДЕНТ РФ И ГЛАВЫ СУБЪЕКТОВ РФ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

План:

- 5.1. Правовой статус Президента РФ как главы государства;
- 5.2. Порядок избрания Президента;
- 5.3. Полномочия Президента РФ, его взаимоотношения с иными органами государственной власти;

- 5.4. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ;
5.5. Правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ.

5.1. Правовой статус Президента РФ как главы государства

В статье 80 Конституции РФ президент РФ определяется как глава государства. Глава государства – это орган государственной власти, представленный одним лицом¹.

Глава государства осуществляет высшее представительство государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Юридическими формами главы государства могут быть монарх или президент, в зависимости от формы правления. Конституционно-правовая доктрина зарубежных стран рассматривает президента как гаранта национального единства, обеспечивающего преемственность и стабильность власти, взаимодействие различных ее ветвей. Впервые модель выборного президента как главы государства была закреплена в Конституции США 1787 года. В настоящее время институт президента имеется практически во всех странах с республиканской формой правления. При этом роль и место президента в системе органов государства в разных странах существенно различается, различается и объем президентских полномочий.

В парламентских республиках роль президента сводится к исполнению представительских функций и роли арбитра в ситуациях конфликта между парламентом и правительства (Италия, Германия, Индия), реальные управленческие полномочия там принадлежат премьер-министру. В президентских республиках, наоборот, должность премьер-министра отсутствует, президент возглавляет исполнительную власть и сосредотачивает в своих руках функции повседневного управления (США). Смешанная полупрезидентская республика (Франция) предполагает наличие и президента, и правительства, властные полномочия между которыми разграничены. Существует модель суперпрезидентской республики, характерная для стран с диктаторским режимом.

¹ Хотя в зарубежных странах известны примеры коллективной формы главы государства

В России реализована модель «сильной» президентской власти и персональной ответственности президента за все происходящее в стране. В конституционно-правовой науке принята точка зрения о том, что Президент РФ не входит ни в одну из ветвей государственной власти, находится «над ними», выполняя функции арбитра. Существует точка зрения о том, что президентская власть – это отдельная ветвь государственной власти в России.

Правовое регулирование статуса Президента РФ осуществляется в главе 4 Конституции РФ. Федерального закона о Президенте РФ и его статусе в настоящее время нет, хотя и высказываются предложения о необходимости его принятия.

В соответствии со статьей 80 Конституции РФ, Президент РФ – гарант Конституции, гарант прав и свобод человека и гражданина. Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Одной из важнейших его функций является определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов власти, выступает в качестве арбитра в случае разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также между субъектами Российской Федерации. Как глава государства он представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, ведет переговоры с главами других государств, подписывает международные договоры.

5.2. Порядок избрания Президента РФ

Условия и порядок избрания Президента Российской Федерации регламентируются Конституцией РФ и Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента РФ»¹.

В соответствии с первой редакцией Конституции Президент избирался сроком на 4 года, однако поправкой 2008 года

¹ Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

этот срок увеличен до 6 лет. Одно и то же лицо не может занимать пост Президента РФ более двух сроков подряд.

Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин:

- признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда;

- имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость, а также в течение 10 лет (для тяжкого преступления) или 15 лет (для особо тяжкого) со дня снятия или погашения судимости;

- осужденный за совершение преступления экстремистской направленности и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость;

- подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 (пропаганда либо публичная демонстрация нацистской символики) и 20.29 (массовое распространение экстремистских материалов) Кодекса РФ об административных правонарушениях в течение года со дня окончания исполнения административного наказания;

- в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока.

Выборы Президента РФ назначает Совет Федерации. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором шесть лет тому назад был избран Президент РФ.

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты:

1) политическими партиями (одна политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата);

2) в порядке самовыдвижения при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей.

Элементом избирательной кампании является проведение предвыборной агитации. В соответствии с законом агитацией считается:

- призывы голосовать за или против кандидата;
- выражение предпочтения какому-либо кандидату;
- указание, за какого кандидата будет голосовать избиратель;
- описание возможных последствий избрания или избрания кандидата;
- распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью;
- деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату.

Предвыборная агитация может проводиться:

- на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, политическая партия вправе самостоятельно определять содержание, формы и методы своей предвыборной агитации. Запрещается проводить предвыборную агитацию:

- федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимся на государственной или муниципальной службе;

- воинским частям, военным учреждениям и организациям;

- благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям;

- избирательным комиссиям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса;

- иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным организациям;

- международным организациям и международным общественным объединениям;

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются только за счет средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один кандидат не был избран, Центральная избирательная комиссия РФ назначает повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Избранный Президент РФ приносит присягу, текст которой содержится в статье 82 Конституции РФ, в торжественной обстановке, в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда РФ. С момента принятия присяги он приступает к исполнению своих полномочий.

5.3. Полномочия Президента РФ, его взаимоотношения с иными органами государственной власти

Перечень полномочий Президента РФ содержится в статьях 83 – 89 Конституции РФ. Президент РФ наделен большим количеством полномочий, которые касаются различных сфер

государственного управления. Учитывая многочисленность и разнообразие президентских полномочий, в науке их принято классифицировать, делить на несколько групп.

Первая группа полномочий Президента РФ – это формирование или участие в формировании иных государственных органов.

По согласованию с Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства РФ, а после трехкратного отклонения Думой представленных кандидатур Президент единолично назначает Председателя Правительства, распуская при этом Государственную Думу.

Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения членов Конституционного и Верховного судов, а также кандидатуры для назначения и освобождения Генерального прокурора РФ. Причем Совет Федерации не вправе рассматривать другие кандидатуры, не согласованные и не одобренные Президентом.

По предложению Председателя Правительства Президент утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти и назначает заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, руководителей федеральных ведомств, руководство деятельностью которых он осуществляет.

Президент назначает всех федеральных судей, пятерых членов Центральной избирательной комиссии, формирует Совет Безопасности, Администрацию Президента, Государственный Совет, принимает активное участие в формировании Общественной палаты, после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями Федерального Собрания назначает и

отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах.

С 2014 года Президент РФ наделен правом назначения членов Совета Федерации – представителей Российской Федерации, число которых может составлять до 10% численности этой палаты.

Вторая группа полномочий Президента РФ – это полномочия по взаимодействию с Федеральным Собранием: Президент РФ назначает выборы Государственной Думы и распускает ее в случаях, предусмотренных Конституцией; вносит законопроекты в Думу, а также предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации; участвует (через своих представителей) во всех стадиях законодательного процесса, подписывает и обнародует федеральные законы, имеет право отлагательного вето; обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики; сообщает Государственной Думе и Совету Федерации о введении военного и чрезвычайного положения и использовании вооруженных сил за пределами страны, а Совет Федерации утверждает эти указы. Члены Совета Федерации и Государственной Думы присутствуют при принесении присяги Президентом.

Третья группа полномочий Президента РФ – это полномочия в сфере деятельности органов исполнительной власти: Президенту принадлежит решающая роль в формировании Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти (назначение Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров, а также руководителей подведомственных Президенту федеральных органов и их заместителей);

Президент утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти; принимает решение об отставке Правительства РФ в целом или отдельных его членов; принимает отставку Правительства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства; может отменять постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента.

Четвертая группа полномочий Президента РФ реализуется им в отношениях с органами государственной субъектов РФ. Президент РФ вправе отрешать от должности высших должностных лиц субъектов РФ в связи с утратой доверия и по другим основаниям, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Конституции РФ и федеральным законам; может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; временно назначать и приостанавливать деятельность высших должностных лиц субъектов РФ; отстранять их от должности по представлению Генерального прокурора РФ при возбуждении уголовного дела по обвинению в совершении тяжкого преступления либо по решению суда в случае издания высшим должностным лицом нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству.

Пятая группа полномочий Президента РФ – это полномочия в сфере правосудия. Все высшие федеральные суды формируются по предложениям Президента РФ, а все судьи федеральных судов в субъектах РФ, в городах и районах, все военные судьи, а также все другие судьи федеральных судов назначаются Президентом РФ. Президент РФ вправе обращаться в

Конституционный Суд РФ с запросом для разрешения дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, конституций республик, уставов, законов субъектов РФ, договоров между органами государственной власти РФ и ее субъектов и между субъектами, не вступивших в силу международных договоров, о толковании Конституции РФ. Президент РФ осуществляет помилование.

Шестая группа полномочий – это полномочия Президента РФ в области военной безопасности: Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ; формирует и возглавляет Совет Безопасности; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ и других военизированных структур, присваивает высшие воинские и высшие специальные звания; утверждает концепцию национальной безопасности, утверждает военную, морскую и другие доктрины; утверждает план гражданской обороны; утверждает планы дислокации войск; санкционирует проведение ядерных испытаний; объявляет состояние войны, общую или частичную мобилизацию; вводит на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее частях военное и чрезвычайное положение; руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны и безопасности.

Седьмая группа – полномочия Президента РФ в сфере внешней политики: Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства; осуществляет руководство внешней политикой; представляет Российскую Федерацию в международных отношениях; ведет переговоры и подписывает международные договоры; подписывает ратификационные гра-

моты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах.

Восьмая группа полномочий Президента РФ – это решение вопросов, связанных с правовым статусом граждан. Сюда относится принятие решений о приеме в гражданство РФ в общем порядке, разрешение на выход их гражданства РФ, награждение государственными наградами и помилование.

Важно отметить, что Конституция РФ не содержит полного и исчерпывающего перечня полномочий Президента РФ. Многие полномочия Президента РФ предусмотрены не Конституцией РФ, а федеральными законами. Например, дополнительные полномочия Президента РФ предусмотрены федеральными законами «О безопасности», «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму», «Об обороне», «О гражданской обороне» и др. Возможны ситуации, когда полномочия Президента РФ устанавливаются его же указами¹.

В науке конституционного права существует концепция т.н. «скрытых» полномочий Президента РФ, которая во многом опирается на Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П: *«Конституция РФ определяет, что Президент РФ действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в*

¹ Например: Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 93.

отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83 - 89 Конституции РФ, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам РФ»¹.

Иными словами, Конституционный Суд РФ признал за Президентом РФ право осуществлять иные полномочия, прямо не закрепленные за ним Конституцией РФ, если это не противоречит Конституции РФ и законам.

Полномочия Президента РФ реализуются через принимаемые им правовые акты. Президент РФ лично или через своих полномочных представителей принимает участие во всех стадиях разработки и принятия федеральных законов, начиная от права законодательной инициативы до их подписания и обнародования. Без его подписи не может вступить в законную силу ни один федеральный закон.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта», Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

Президент РФ издает собственные указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Указы и распоряжения Президента РФ можно считать подзаконными актами в тех случаях, когда они издаются «на основании и во исполнение» федеральных законов. Например, многие указы Президента РФ конкретизируют положения законодательства о государственной службе и в этом смысле носят подзаконный характер. В то же время, многие указы Президента РФ издаются по вопросам, не урегулированным федеральными законами, и фактически обладают той же юридической силой, что и закон¹. После принятия закона по этому вопросу указ должен быть отменен или приведен в соответствие с законом.

Все акты Президента подлежат обязательному опубликованию, кроме актов, содержащих государственную тайну. Начало их действия – через семь дней после опубликования в официальной печати. В самом акте может быть установлено, что он вступает в силу с конкретной даты, со дня опубликования или подписания. Кроме того, Президент как Верховный Главнокомандующий издает директивы и приказы, обязательные для исполнения в Вооруженных Силах РФ.

Большой объем полномочий Президента РФ не может быть реализован им единолично. Для содействия Президенту в осуществлении его полномочий образован специальный госу-

¹ Примером может служить Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019.

дарственный орган – Администрация Президента. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»¹.

Указом определены цели деятельности Администрации:

- обеспечение реализации Президентом РФ полномочий главы государства;
- осуществление контроля за исполнением решений Президента РФ;
- подготовка предложений Президенту о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- содействие Президенту в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом его полномочий по руководству внешней политикой;
- содействие Президенту в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- содействие Президенту в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и т.д.

В состав Администрации Президента входят:

- руководитель Администрации, его заместители;
- помощники Президента
- руководитель протокола;
- полномочные представители Президента в федеральных округах;
- полномочные представители Президента в Государственной Думе, Совете Федерации, Конституционном Суде;
- Уполномоченный при Президенте по правам ребенка;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 15. - Ст. 1395.

- советники Президента, референты, иные должностные лица.

Таким образом, Администрация Президента представляет собой довольно сложную систему, призванную обеспечить реализацию им своих полномочий. Основу штата Администрации составляют государственные гражданские служащие, которые ведут аналитическую, организационную работу, осуществляют делопроизводство. Однако Администрация Президента не является органом власти, поскольку не наделена самостоятельными властными полномочиями. Такими полномочиями наделен Президент как глава государства.

Важную роль в обеспечении реализации Президентом РФ своих функций играют его полномочные представители в федеральных округах. Их правовой статус определен Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»¹. В соответствии с этим указом, основными задачами полномочного представителя являются:

– организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

– организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

– обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

– представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

Российская Федерация разделена на 9 федеральных округов, в каждом из которых назначен полномочный представитель Президента РФ.

5.4. Прекращение полномочий Президента РФ

Прекращение полномочий Президента РФ в соответствии с частью 1 статьи 92 Конституции РФ наступает с истечением срока его пребывания в должности – с момента принятия присяги вновь избранным Президентом РФ.

Конституция РФ в статьях 92 и 93 предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий Президента РФ. Досрочное прекращение полномочий главой государства – экстраординарное событие в политической жизни и в системе государственного управления, несущее потенциальную опасность дезорганизации деятельности органов государственной власти и даже попытки нелегитимного захвата власти. Именно поэтому эти ситуации требуют очень четкой правовой регламентации с точки зрения оснований и порядка досрочного прекращения полномочий. К сожалению, в настоящее время в России эти аспекты статуса главы государства урегулированы очень слабо.

Рассмотрим более подробно предусмотренные Конституцией РФ основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ.

Первым таким основанием является *отставка* Президента РФ. Отставка – это добровольное решение Президента РФ о сложении полномочий. Причины этого решения могут быть различны – состояние здоровья, усталость, конфликты с окружением, политические проблемы и т.д. Конституция РФ не определяет в какой форме Президент РФ принимает решение о своей от-

ставке¹, кого он должен уведомить об этом решении, предусматривается ли процедура принятия отставки Президента РФ каким-либо органом государства, с какого момента решение об отставке вступает в силу, вправе ли Президент РФ отменить собственное решение об отставке. Перечисленные вопросы представляют собой пробел в правовом регулировании. Этот пробел должен быть восполнен путем принятия закона.

Важно, чтобы в процедуре отставки Президента РФ участвовал какой-нибудь еще орган (или несколько органов) государственной власти, принимающий отставку главы государства², проверяющий, что решение об отставке принято свободно и добровольно. Таким органом мог бы быть, например, Конституционный Суд РФ, палаты Федерального Собрания и др. Это необходимо для того, чтобы исключить ситуацию, когда Президент может быть вынужден подписать акт о своей отставке под давлением, принуждением кого бы то ни было.

Второе основание досрочного прекращения полномочий Президента РФ – *стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия*.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П отмечается, что «досрочное прекращение ис-

¹ В России был пример отставки Президента: 31 декабря 1999 года Б.Н.Ельцин подписал указ, в котором объявил о прекращении полномочий Президента РФ и назначении временно исполняющего обязанности. В тот же день он выступил по телевидению с обращением к народу. В этой ситуации отставка носила односторонний уведомительный характер – Президент просто сообщил о прекращении исполнения своих полномочий.

² Как известно, последний российский император Николай II направил акт об отречении от престола в Сенат, который передал его Временному правительству.

полнения Президентом РФ своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции РФ. В таком случае - в силу экстраординарного характера рассматриваемого основания - волеизъявление Президента РФ может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий. Приведение в действие указанной процедуры допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом РФ своих полномочий или добровольной его отставкой.

Порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. При этом должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента РФ от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий»¹.

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3118.

Конкретные основания и порядок реализации прекращения полномочий Президента РФ в связи со стойкой неспособностью по состоянию здоровья исполнять свои полномочия до сих пор не урегулированы нормативными правовыми актами. Также остается неясным, можно ли считать смерть стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия, либо это отдельное основание прекращения полномочий (но в Конституции РФ оно прямо не предусмотрено).

Третье основание досрочного прекращения полномочий Президента РФ – *отрешение его от должности*. Это механизм конституционно-правовой ответственности главы государства.

В соответствии со статьей 93 Конституции РФ основанием для отрешения Президента РФ от должности является государственная измена или совершение иного тяжкого преступления.

Определение государственной измены содержится в статье 275 Уголовного Кодекса¹ РФ – это *совершенные гражданином РФ шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации*.

¹ Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

Определение тяжкого и особо тяжкого преступления дается в статье 15 Уголовного Кодекса РФ: *«Тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает десяти лет лишения свободы». Особо тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых настоящим Кодексом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание».*

Порядок отрешения от должности Президента РФ в соответствии со статьей 93 Конституции РФ складывается из следующих этапов:

1) инициатива не менее 1/3 депутатов Государственной Думы;

2) заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой, подтверждающее выдвижение данной инициативы необходимым количеством депутатов;

3) решение Государственной Думы о выдвижении обвинения, принятое большинством в 2/3 голосов;

4) заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления;

5) заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения;

6) решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности, принятое большинством в 2/3 голосов.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Фе-

дерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

В соответствии со статьей 92 (часть 3) Конституции РФ в случае досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий (независимо от оснований прекращения) их исполнение до вступления в должность вновь избранного Президента РФ возлагается на Председателя Правительства РФ. Однако остается неурегулированным вопрос о ситуации, когда Председатель Правительства РФ по каким-либо причинам отказывается или фактически не может приступить к исполнению обязанностей Президента РФ.

Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий (кроме случаев отрешения от должности), федеральным законом¹ предоставляются правовые, социальные и иные гарантии: неприкосновенность; государственная охрана; медицинское обслуживание; государственное страхование жизни и здоровья; пенсионное пожизненное, независимо от возраста, обеспечение в размере 75 % денежного вознаграждения Президента РФ; служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой, штат помощников; транспорт, связь, государственная дача и др. Членам семьи Президента после его смерти назначается ежемесячное пособие, равное шестикратной минимальной пенсии по старости. Им предоставляется право пользования служебным транспортом, сохраняется право на медицинское обслуживание в течение пяти лет со дня смерти Президента.

¹ Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 7. – Ст. 617.

5.5. Правовой статус глав субъектов РФ

Высшее должностное лицо субъекта РФ может иметь различное наименование (губернатор, глава и др.), которое закрепляется в конституции или уставе данного региона¹.

В субъектах РФ различается правовой статус высшего должностного лица и его место в системе государственных органов. В одних регионах высшее должностное лицо в соответствии с конституцией (уставом) по должности одновременно является руководителем высшего исполнительного органа (администрации или правительства). Такая модель, в частности, предусмотрена Уставом Новосибирской области, где Губернатор одновременно является председателем областного Правительства. В других субъектах предусматривается модель, в соответствии с которой высшее должностное лицо руководитель высшего исполнительного органа – разные лица (например, в Свердловской области).

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»² возможны два варианта избрания высшего должностного лица субъекта РФ:

- 1) на прямых всеобщих выборах;
- 2) законодательным органом субъекта РФ.

Конкретный способ избрания закрепляется в конституции или уставе субъекта РФ.

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждаю-

¹ Наименование «президент» к высшим должностным лицам субъектов РФ применяться не может.

² Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

щего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями или в порядке самовыдвижения¹. Причем политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на эту должность лицо, как являющееся членом данной политической партии, так и иное лицо.

При выдвижении кандидата на пост высшего должностного лица предусмотрена процедура, получившая название «муниципальный фильтр» – выдвижение кандидата должны поддерживать от 5 до 10 процентов² депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований данного субъекта РФ. Депутат представительного органа муниципально-го образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Эта процедура предусмотрена для того, чтобы исключить выдвижение кандидатов, не известных широкой общественности, заведомо не компетентных в вопросах государственного управления.

Если избрание высшего должностного лица осуществляет законодательный орган субъекта РФ, то кандидаты для избрания представляются в этот орган Президентом РФ по предложениям политических партий.

¹ Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения применяется только в том случае, если это предусмотрено законом субъекта РФ. Например, законом Новосибирской области «О выборах губернатора Новосибирской области» такой способ не предусмотрен.

² В Новосибирской области – 5%.

Выборы высшего должностного лица субъекта РФ проводятся в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- подписывает и обнародует законы субъекта РФ;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, принимает решение о его отставке;

- представляет в законодательный орган субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа;

- вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта РФ с правом совещательного голоса;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ, с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ прекращаются досрочно в случае:

- его смерти;
- отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ;
- его отставки по собственному желанию;
- отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия¹, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных законом;
- признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- утраты им гражданства РФ, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

¹ Основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов коррупции, открытия или наличия счетов в иностранных банках.

– его отзыва избирателями.

Отзыв высшего должностного лица субъекта РФ возможен в связи с нарушением им федерального законодательства или законодательства субъекта РФ, факт совершения которого установлен соответствующим судом, а также в связи с неоднократным грубым без уважительных причин неисполнением своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ должны быть собраны подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта Российской Федерации и должно составлять не менее одной четверти¹ от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение главы государства. С чем связана необходимость наличия главы государства в системе органов государственной власти?

2. Приведите примеры различной роли президента в республиках различного типа. В чем состоит особенность президентской власти в России?

3. Какой порядок избрания Президента РФ предусмотрен федеральным законом?

4. Перечислите конституционные полномочия Президента РФ. Найдите в федеральных законах примеры иные полномочий Президента РФ.

¹ В Новосибирской области – 25 %.

5. Как вы понимаете термин «скрытые полномочия президента»?
6. Какие правовые акты издает Президент РФ, в чем состоят различия между ними?
7. Перечислите основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ. Какие существуют проблемы правового регулирования досрочного прекращения полномочий Президента РФ?
8. Какие требования к высшему должностному лицу субъекта РФ предусмотрены федеральным законодательством? В каком порядке он избирается?
9. Объясните соотношение понятий «высшее должностное лицо субъекта РФ» и «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ».
10. Перечислите основные полномочия высшего должностного лица субъекта РФ.
11. Перечислите основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Библиографический список

Основная литература

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник/ А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – С. 130–132.
2. Административное право РФ: учебник / Ю.И.Мигачев, Л.Л.Попов, С.В.Тихомиров; под ред. Л.Л.Попова. – 3-е изд., перераб. и доп. . – М.: Издательство Юрайт, 2012. – С. 75–76.
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012. – С. 355–393.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 457–476.

Дополнительная литература

1. Авдеев Д.А. Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) / Д. А. Авдеев // Государство и право. - 2015. - № 2. - С. 27-34.
2. Агузаров Т.К. Уголовно-правовая охрана Президента Российской Федерации / Т. К. Агузаров, Ю. В. Грачева // Lex Russica. - 2015. - № 9. - С. 60-72.
3. Ермолаева А.В. Послания и поручения Президента Российской Федерации как официальные письменные документы / А. В. Ермолаева, Н. А. Кузьмин // Делопроизводство. - 2016. - № 1. - С. 8-13.
4. Зазнаев О.И. Осмысление форм правления в зарубежной политической науке: новейшие дискуссии / О. И. Зазнаев // Полит. наука. - 2014. - № 1. - С. 10-33.
5. Ковалева К.А. Генезис института президентства в России: вопрос принятия отдельного нормативного правового акта / К. А. Ковалева // Соврем. право. - 2015. - № 8. - С. 37-41.
6. Кондрашев А.А. Президентский срок: какая модель ограничения президентских полномочий приемлема для России? / А. А. Кондрашев // Конституц. и муницип. право. - 2015. - № 10. - С. 57-62.
7. Краснов М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала Президента / М. А. Краснов // Государство и право. - 2015. - № 1. - С. 5-16; № 2. - С. 5-17.
8. Мамаева Я.Ю. Особенности формы правления в России в контексте реализации отдельных полномочий главы государства / Я. Ю. Мамаева // Конституц. и муницип. право. - 2014. - № 3. - С. 48-52.
9. Минх Г.В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт / Г. В. Минх // Журн. рос. права. - 2016. - № 1. - С. 89-99.
10. Миронов О.О. Акт Президента Российской Федерации в правовой системе страны / О. О. Миронов // Право и образование. - 2015. - № 10. - С. 71-75.
11. Осетров С.А. Методы реализации президентской власти в Российской Федерации / С. А. Осетров // Конституц. и муницип. право. - 2015. - № 1. - С. 37-40.

12. Прокофьев В.Н. Основные направления совершенствования института президентства в России / В. Н. Прокофьев // Конституц. и муницип. право. - 2014. - № 3. - С. 53-56.

13. Савченко Н.А. Президентский "иммунитет": правовое обеспечение неприкосновенности Президента РФ / Н. А. Савченко // Гос. власть и мест. самоупр. - 2014. - № 9. - С. 6-10.

14. Фомиченко М.П. Институт президентства в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития / М. П. Фомиченко // Адм. право и процесс. - 2015. - № 1. - С. 78-82.

ГЛАВА 6. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ.

План:

- 6.1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации
- 6.2. Правовой статус Государственной Думы
- 6.3. Правовой статус Совета Федерации
- 6.4. Основы федерального законодательного процесса
- 6.5. Законодательные органы субъектов Российской Федерации

6.1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации

В соответствии со статьей 94 Конституции Российской Федерации, Федеральное Собрание - парламент РФ, представительный и законодательный орган страны.

Наличие парламента как законодательного и представительного органа является неотъемлемым признаком любого современного демократического государства. Из истории известно, что первые зачатки парламентаризма были еще в древнем мире. Институт парламента прошел достаточно трудный путь становления и развития.

В настоящее время парламентам зарубежных стран различают по структуре, численности депутатов и объему полномочий. Однако можно выделить несколько функций, которые практически всегда закреплены за парламентами:

1) *законодательная функция* реализуется путем принятия законов. Закон – это второй по юридической силе после конституции нормативный правовой акт, регламентирующий все основные общественные отношения. Принимая законы, парламент устанавливает правила, которым подчиняется исполнительная, судебная власть и общество в целом.

2) *представительная функция* состоит в том, что избранный путем свободных выборов парламент – это определенный «срез» общественной структуры. В парламенте представлены разные политические партии, разные национальности, социальные группы. В этом смысле парламент представляет общество, отражает разнообразие общественных интересов. Парламент призван не просто издавать законы, но и проводить их публичное обсуждение. Но для того, чтобы эта функция реализовывалась, порядок формирования парламента должен быть действительно максимально прозрачным, объективным и справедливым.

3) *контрольная функция* выражается в осуществлении парламентом контроля за деятельностью исполнительной власти. Формами такого контроля могут быть заслушивание отчетов членов правительства, депутатские запросы, проведение парламентских расследований. Крайней формой реализации этой функции может быть вотум недоверия правительству.

4) *финансовая функция* парламента предполагает, что именно он принимает важнейший финансовый документ государства – закон о бюджете. Значение этого документа на самом деле выходит далеко за рамки собственно финансовых отношений. Принимая бюджет, парламент определяет приоритеты государственной политики. Также финансовая функция парламента предполагает различные формы контроля за исполнением бюджета.

5) *участие в формировании* иных государственных органов – еще одна функция современного парламента. Конституциями разных стран предусматривается назначение парламентом многих должностных лиц органов исполнительной власти, судей, а в некоторых странах – участие в избрании главы государства.

б) *внешнеполитическая функция* связана с участием парламента в формировании и реализации внешней политики государства. В разных странах конкретные внешнеполитические полномочия парламентов различаются. Они могут включать в себя утверждение основных направлений внешней политики, принятие заявлений и обращений по важным внешнеполитическим событиям, обмен делегациями и т.д.

Федеральное Собрание РФ в своей деятельности реализует все перечисленные функции. Важно отметить, что Федеральное Собрание – это орган законодательной власти, а не высший орган власти в стране. В этом смысле компетенция Федерального собрания ограничена компетенцией Президента РФ, Правительства РФ, судебных органов, а также органов государственной власти субъектов РФ.

Часть 1 статьи 95 Конституции РФ определяет, что Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Причем у Государственной Думы и Совета Федерации есть своя компетенция, собственные руководящие органы, своя структура, свои аппараты. Заседают палаты в большинстве случаев раздельно. Это говорит о том, что Федеральное Собрание является государственным органом лишь номинально. А реально государственными органами выступают его палаты.

В конституционном праве зарубежных стран выделяют однопалатные и двухпалатные парламенты. Идея бикамерализма (деления парламента на две палаты) связана с необходимостью обеспечения более взвешенной работы парламента, формированием системы внутренних сдержек и противовесов. Это достигается с помощью установления разных способов формирования палат (обычно нижняя избирается, а верхняя формируется иным путем), разных цензов (возрастной ценз в верхней палате обычно более высокий). Особенно характерен бикамерализм для федеративных государств: в них нижняя палата выступает органом общенационального представительства, а верхняя – представительства регионов. В этом смысле можно утверждать, что в России реализована классическая модель бикамерального парламента.

6.2. Правовой статус Государственной Думы

Государственная Дума – одна из двух палат Федерального Собрания РФ («нижняя палата»). Она состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на 5 лет. Порядок избрания депутатов Государственной Думы Российской Федерации регулируется не Конституцией Российской Федерации, а федеральным законом, поэтому он несколько раз существенно менялся.

В соответствии с Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (по принципу «один округ - один депутат»), еще 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки, выдвинутые политическими партиями. Иными словами, с 2016 года Государственная Дума избирается по смешанной системе: половина депутатов – по мажоритарной системе, половина – по пропорциональной.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший возраста 21 год.

В соответствии с федеральным законом от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»² депутаты работают на профессиональной основе и не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - № 8. - Ст. 740.

² Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 28. - Ст. 3466.

Основная функция Государственной Думы – принятие федеральных законов.

Помимо этого к ее ведению относится (ст. 103 Конституции РФ):

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

По вопросам своего ведения Государственная Дума принимает постановления.

Государственная Дума из своего состава избирает председателя и его заместителей. В Государственной Думе образуются комитеты и комиссии по различным вопросам. Депутаты Государственной Думы объединяются в партийные фракции.

Процедурные вопросы деятельности Государственные Думы регулируются ее Регламентом.

Осуществление Государственной Думой контрольных функций регламентируется федеральными законами:

- «О парламентском контроле»¹ от 07.05.2013 № 77-ФЗ;
- «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»² от 27.12.2005 № 196-ФЗ.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. - № 19. - Ст. 2304.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 1. - Ст. 7.

Конституцией РФ предусмотрено три основания роспуска Государственной Думы:

1) после трехкратного отклонения предложенной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ (часть 4 статьи 111 Конституции РФ) – в этом случае Президент РФ *обязан* распустить Государственную Думу;

2) после повторного в течение трех месяцев выражения недоверия Правительству РФ (часть 3 статьи 117) – Президент РФ *либо* распускает Государственную Думу, либо объявляет об отставке Правительства РФ;

3) после того, как Председатель Правительства РФ поставил вопрос о доверии Правительству РФ, и Государственная Дума в доверии отказала (часть 4 статьи 117) – Президент РФ *либо* распускает Государственную Думу, либо объявляет об отставке Правительства РФ.

Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения; в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Деятельность Государственной Думы обеспечивается ее Аппаратом. Это постоянно действующий орган, осуществляющим правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально - техническое, социально - бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы¹.

Аппарат Государственной Думы состоит из следующих структурных подразделений:

- Секретариаты Председателя Государственной Думы и его заместителей;

¹Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 23.03.1996 № 112/1р-1)

- аппараты депутатских объединений, комитетов и комиссий Государственной Думы;
- Аналитическое управление;
- Организационное управление;
- Правовое управление;
- Пресс - служба;
- Управление документационного обеспечения;
- Управление межпарламентских связей и др.

Особую роль играет Правовое управление Аппарата Государственной Думы – именно это структурное подразделение осуществляет экспертизу всех законопроектов, рассматриваемых в Государственной Думе. Заключение Правового управления по каждому законопроекту доводится до сведения депутатов и влияет на его принятие или непринятие. Именно правовое управление отвечает за качество принимаемых Государственной Думой законов, за то, чтобы они были логичными, непротиворечивыми, согласовывались с Конституцией РФ. Сами депутаты Государственной Думы, как правило, не являются специалистами в области права и нуждаются в юридическом «сопровождении» их законодательной деятельности.

6.3. Правовой статус Совета Федерации

Совет Федерации – это «верхняя»¹ палата Федерального Собрания РФ. Конкретной численности членов этой палаты в Конституции Российской Федерации не установлено.

В соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят:

- по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти;

¹ Понятия «верхняя» и «нижняя» палата не употребляются в нормативных актах и официальных документах, однако достаточно широко используются в научной литературе и публицистике.

- представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно законодательным органом государственной власти субъекта РФ нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ на срок полномочий указанного органа.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации - представителя от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа. Кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов.

Наделение полномочиями члена Совета Федерации - представителя от исполнительного органа субъекта Российской Федерации происходит следующим образом. Каждый кандидат на пост высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствующую избирательную комиссию три кандида-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 50 (часть 4). - Ст. 6952.

туры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации

Совет Федерации участвует в законодательном процессе, рассматривая принятые Государственной Думой федеральные законы. Помимо этого, Совет Федерации решает следующие вопросы (статья 102 Конституции РФ):

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

По вопросам своего ведения Совет Федерации принимает постановления.

Из своего состава Совет Федерации избирает председателя и его заместителей. Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения. В Совете Федерации образуются комитеты и комиссии по различным вопросам. Совет Федерации не может быть распущен.

Как и Государственная Дума, Совет Федерации имеет Аппарат – орган, обеспечивающий его работу. Основными задачами Аппарата Совета Федерации являются:

- правовое, информационно - аналитическое, организационное, документационное и финансово - хозяйственное обеспечение деятельности Совета Федерации и его членов;

- правовое и организационное обеспечение согласительных процедур, используемых для разрешения возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, Президентом, Правительством;

- правовое и организационное обеспечение межпарламентских связей¹.

Аппарат Совета Федерации в основном состоит из государственных гражданских служащих.

6.4. Основы федерального законодательного процесса

Законодательный процесс – это регламентированная правом последовательность действий по принятию и вступлению в силу закона. Поскольку законы принимаются и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации, нужно уточнить, что в данном параграфе речь идет о федеральном законодательном процессе.

В общем виде федеральный законодательный процесс регулирован положениями статьями 104-108 Конституции РФ. Отдельные процедурные вопросы законодательного процесса регулируются регламентами палат Федерального Собрания. Рассмотрим основные стадии федерального законодательного процесса:

1. Законодательная инициатива – это внесение проекта закона в Государственную Думу. Право законодательной инициативы принадлежит (ст. 104 Конституции РФ):

- Президенту РФ;
- Совету Федерации;
- Членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы;
- Правительству РФ;

¹ Распоряжение Председателя Совета Федерации от 20.02.1997 № 57рп-СФ «Об утверждении Положения об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»

– Законодательным (представительным) органам субъектов РФ;

– Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения.

В соответствии с Регламентом¹ Государственной Думы При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

- текст законопроекта;

- перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

- заключение Правительства РФ (требуется для законопроектов о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы из федерального бюджета);

- ряд других документов для отдельных видов законопроектов.

2. Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе в трех чтениях (в первом чтении – принятие общей концепции закона, во втором – внесение поправок, в третьем – принятие закона в окончательной редакции).

¹ Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 7. - Ст. 801.

3. *Одобрение принятого Государственной Думой закона Советом Федерации.* Если в течение 14 дней Совет Федерации не рассматривает закон, он считается одобренным. Ряд законов (о федеральном бюджете, федеральных налогах и сборах, о ратификации и денонсации международных договоров и др.) требуют обязательного рассмотрения Советом Федерации. Совет Федерации может отклонить принятый Государственной Думой закон, в этом случае закон возвращается в Государственную Думу, где в него вносятся изменения, либо Государственная Дума может повторно принять тот же вариант закона большинством в 2/3 голосов.

4. *Подписание закона Президентом РФ.* Глава государства подписывает федеральный закон, а также имеет право отклонить его. В этом случае Совет Федерации и Государственная Дума либо вносят в него изменения и дополнения с учетом позиции Президента РФ, либо принимают закон повторно в той же редакции большинством в 2/3 голосов от состава Государственной Думы и Совета Федерации. Отклоняя принятый закон, Президент Российской Федерации должен объяснить причины этого решения¹.

5. *Опубликование закона:* федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в течение 7 дней после подписания Президентом РФ. Порядок опубликования регулируется Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»².

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста

¹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 18. - Ст. 2253.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. - № 8. - Ст. 801.

в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

6. Вступление в силу федерального закона – через 10 дней после официального опубликования, если иной порядок вступления в силу не предусмотрен самим законом.

Перечисленные выше стадии законодательного процесса показывают лишь общую его логику и последовательность. На самом деле это намного более сложная процедура. Законопроект может неоднократно переходить из одной стадии в другую, могут проводиться согласительные процедуры для преодоления разногласий между Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом. Кроме того, регламентом Государственной Думы предусмотрены некоторые особенности в процедуре принятия отдельных видов законов.

Кроме формальных стадий, законодательный процесс включает в себя и различные неформальные согласования, переговоры, обсуждения, экспертизы. Качество принимаемых законов зависит не только от соблюдения всех формальных процедур, но и от привлечения к его разработке и обсуждению специалистов в разных областях знаний и представителей общественности.

6.5. Законодательные органы субъектов Российской Федерации

В соответствии с принципом разделения властей государственная власть в субъекте Российской Федерации, как и на федеральном уровне разделяется на законодательную, исполнительную судебную. В каждом субъекте Российской Федерации должен быть сформирован законодательный орган. Его наименование может быть различным (Законодательное собрание, Совет депутатов и т.п.), которое закрепляется в конституции (уставе) данного субъекта.

Ряд общих требований к данному органу закреплен в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

пах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, данный закон устанавливает, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти.

Число депутатов законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации¹.

Избирательная система на выборах законодательного органа субъекта Российской Федерации устанавливается самим субъектом, но не менее 25 процентов должны избираться по пропорциональной системе.

Срок полномочий депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может превышать пять лет. Часть депутатов этого органа может работать на профессиональной постоянной основе, остальные могут иметь иное место работы.

Законодательный орган субъекта РФ:

- принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ним;
- осуществляет законодательное регулирование в рамках своих полномочий;
- заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Законом субъекта Российской Федерации:

¹ Например, Уставом Новосибирской области предусмотрено, что законодательное Собрание области состоит из 76 депутатов. Из 38 избираются по мажоритарной избирательной системе, еще 38 – по пропорциональной. Минимальный возраст для депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области - 21 год.

- утверждаются бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- устанавливается порядок проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления;
- утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- устанавливаются региональные налоги и сборы;
- утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и отчеты об их исполнении;
- устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ;
- утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации;
- устанавливается порядок назначения и проведения референдума;
- устанавливается административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения;
- устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

Законодательный орган избирает из своего числа председателя и его заместителя. Возможно формирование президиума этого органа. В составе законодательного органа формируются комитеты и комиссии по отдельным вопросам, а также партийные фракции.

Формами деятельности законодательного органа могут быть:

- сессия;
- заседания комитетов и комиссий;
- деятельность депутатских объединений (фракций);
- заседание президиума;
- деятельность рабочих групп и временных комиссий;
- депутатские слушания;
- иные формы, не противоречащие закону.

Более подробно вопросы структуры, полномочий, процедуры работы законодательного органа регулируются конститу-

циями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъекта¹, а также актами самого законодательного органа.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите основные функции парламента и раскройте их содержание.
2. Дайте характеристику палат Федерального Собрания РФ с точки зрения порядка их формирования и полномочий.
3. Насколько оправдано, по вашему мнению, наличие двух палат в структуре Парламента России?
4. Перечислите основные стадии федерального законодательного процесса и раскройте содержание каждой из них.
5. В каких формах реализуются контрольные полномочия Федерального Собрания?
6. Дайте общую характеристику правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Библиографический список

Основная литература

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А.Василенко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – С. 143–157.
2. Васильев В.Г. Государственная власть в РФ: учеб. пособие / В.Г.Васильев; РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – С. 68–95.
3. Государственное и муниципальное управление: учебник / Под ред. Н.И.Захарова – М.: Инфра-М, 2014. – С. 177–208.

¹ Например, в Новосибирской области принят закон от 05.12.2011 № 152-ОЗ «О Законодательном Собрании Новосибирской области» // Советская Сибирь. - 23.12.2011.

4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012. – С. 355–393.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 477–516.

Дополнительная литература

1. Бакушев В. Парламентаризм сегодня / В. Бакушев // Гос. служба. - 2015. - № 3. - С. 28-29.

2. Бакушев В.В. Современный парламентаризм: проблемные тенденции в качественном составе региональных парламентов / В. В. Бакушев // Эффективное государственное и муниципальное управление как фактор социально-экономического развития России : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. МИГСУ РАНХиГС. - Москва, 2014. - С. 474-477.

3. Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в России: исторический аспект / Н. Н. Волчкова // История государства и права. - 2015. - № 16. - С. 38-42.

4. Гончаренко О. Парламент - территория диалога / О. Гончаренко // Связи с общественностью в гос. структурах. - 2015. - № 2. - С. 43-48.

5. Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории / И. А. Кравец // Конституц. и муницип. право. - 2015. - № 4. - С. 42-46.

6. Литвинов А.М. Механизм представительства Российской Федерации в верхней палате парламента: этапы становления и причины изменений / А. М. Литвинов // Социум и власть. - 2015. - № 1. - С. 61-66.

7. Нарышкин С.Е. Парламентское право России в фокусе науки / С. Е. Нарышкин // Журн. рос. права. - 2015. - № 9. - С. 7-16.

8. Рыбакова М.А. Эффективность законотворческой деятельности парламента / М. А. Рыбакова // Право и образование. - 2015. - № 11. - С. 146-153.

9. Рыжков В.А. Законодательная власть в России: итоги и императивы последнего двадцатилетия / В. А. Рыжков // Государство. Общество. Управление. - Москва, 2013. - С. 247-284.

10. Синцов Г.В. О месте законодательной власти в системе разделения властей в Российской Федерации / Г. В. Синцов // Гос. власть и мест. самоупр. - 2015. - № 4. - С. 32-34.

11. Старостина И.А. Парламент России в контексте конституционных поправок / И. А. Старостина // Конституц. и муницип. право. - 2015. - № 1. - С. 41-44.

12. Шульман Е.М. Фракции, комитеты, аппарат: участие парламентских партий в законодательном процессе / Е. М. Шульман // Полит. наука. - 2015. - № 1. - С. 172-185.

ГЛАВА 7. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

План:

- 7.1. Понятие и виды органов исполнительной власти
- 7.2. Правовое положение Правительства Российской Федерации в системе исполнительной власти
- 7.3. Федеральные органы исполнительной власти
- 7.4. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

7.1. Понятие и виды органов исполнительной власти

Правовое регулирование статуса и порядка деятельности органов исполнительной власти находится «на стыке» конституционного и административного права. Конституционное право регламентирует общие вопросы, связанные с исполнительной властью, а также правовой статус Правительства Российской Федерации – высшего органа в этой системе.

Административное право развивает конституционные положения об исполнительной власти, устанавливает систему и структуру ее органов, регламентирует формы и методы ее деятельности.

В соответствии со статьей 10 Конституции РФ исполнительная власть является самостоятельной ветвью государственной власти.

Исполнительная власть – это ветвь государственной власти, которая осуществляет деятельность по управлению делами государства и общества через систему государственных органов, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями.

Именно исполнительная власть осуществляет государственное управление в узком смысле этого понятия. При этом было неверно понимать роль исполнительной власти в механизме государства буквально – только как исполнение законов. Органы исполнительной власти не только исполняют законы, но и активно принимают участие в законотворческой деятельности, осуществляют контроль и надзор, осуществляют подзаконное нормативно-правовое регулирование.

Исполнительная власть характеризуется рядом признаков:

- органы исполнительной власти занимают формально подчиненное положение по отношению к Президенту, органам законодательной власти;

- деятельность органов исполнительной власти носит организующий характер, они организуют исполнение законов, в деятельности органов исполнительной власти политические решения преобразуются в организационные;

- деятельность органов исполнительной власти носит непрерывный, систематический характер;

- деятельность органов исполнительной власти охватывает все сферы жизни общества, имеет универсальный характер;

- органы исполнительной власти непосредственно распоряжаются всеми ресурсами государства (финансовыми, материальными, природными, информационными и т.д.);

- в непосредственном распоряжении органов исполнительной власти находится аппарат государственного принуждения;

- органы исполнительной власти образуют единую, иерархически организованную и достаточно централизованную систему;

- для органов исполнительной власти характерен единоначальный принцип управления, в соответствии с которым руководитель органа принимает управленческое решение и несет персональную ответственность за работу органа;

- большинство органов исполнительной власти формируется путем назначения, а не избрания должностных лиц;

- структура органов исполнительной власти является достаточно гибкой, она часто изменяется и перестраивается в зависимости от текущих управленческих задач;

- в деятельности органов исполнительной власти сочетаются функции административного правотворчества, правоприменения и административной юрисдикции;

- надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти осуществляют органы Прокуратуры и суды (при этом исполнение решений судов организуют органы исполнительной власти);

- органы исполнительной власти являются самыми многочисленными по количеству работающих в них государственных служащих.

В науке административного права существует несколько классификаций органов исполнительной власти:

1) по уровню:

– федеральные (Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства);

– субъекта федерации (администрации и правительства субъектов РФ, региональные министерства и ведомства).

2) по характеру компетенции:

– органы общей компетенции (вправе решать большинство вопросов на данной территории – Правительство РФ, администрация области);

– органы специальной компетенции (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства).

3) по порядку управления:

– единоначальные органы (решения принимаются лично руководителем – таких органов в системе исполнительной власти большинство);

– коллегиальные органы (решения принимаются большинством голосов его членов – коллегиальными органами являются Правительство РФ и правительства субъектов РФ).

Несмотря на формально «вторичную» роль в механизме государственной власти, исполнительная власть является достаточно сильной с точки зрения имеющихся в ее распоряжении материальных, финансовых, организационных и кадровых ресурсов. Поэтому одна из задач административного права состоит в упорядочении и определенном ограничении деятельности исполнительной власти, защите общества от возможного произвола.

7.2.. Правовое положение Правительства РФ в системе исполнительной власти

Правовой статус Правительства устанавливается главой 6 Конституции Российской Федерации, а также Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ»¹ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации *«Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации»*. При буквальном толковании этой нормы можно предположить, что Правительство – это единственный орган, осуществляющий исполнительную власть. Однако это не так. Помимо Правительства, существует целая система иных органов исполнительной власти, федеральных и региональных.

Более точно и развернуто статус Правительства определяется в статье 1 указанного Федерального конституционного закона: *«Правительство РФ является коллегиальным органом,*

¹ Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

В состав Правительства РФ входят:

- Председатель Правительства РФ;
- заместителей Председателя Правительства РФ;
- федеральных министров.

Председателя Правительства назначает Президент с согласия Государственной Думы. Заместителей Председателя и федеральных министров назначает Президент по представлению Председателя Правительства.

В части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации перечислены основные полномочия Правительства Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Более подробно полномочия Правительства перечисляются в статьях 12-22 Федерального конституционного закона «О Правительстве». Кроме того, полномочия Правительства устанавливаются и другими федеральными законами.

Как высший орган исполнительной власти РФ, Правительство РФ наделено следующими полномочиями:

- осуществляет контроль за работой подведомственных ему федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность;

- распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов;

- устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов;

- назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в его ведении;

- вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;

- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;

- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;

- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;

- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

- представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности.

Срок полномочий Правительства РФ в Конституции Российской Федерации точно не определен. Но из статьи 116 Конституции следует, что он ограничен сроком полномочий Прези-

дента РФ (6 лет). При вступлении в должность вновь избранного Президента РФ Правительство РФ слагает свои полномочия.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти его решений, образуется Аппарат Правительства РФ. Положение об Аппарате Правительства РФ утверждено Постановлением¹ Правительства РФ от 01.06.2004 № 260. В соответствии с Положением Аппарат Правительства РФ:

- подготавливает экспертные заключения, аналитические и справочные материалы по вопросам, рассматриваемым в Правительстве;

- организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства;

- осуществляет организационное обеспечение заседаний Правительства, подготовку совещаний и других мероприятий;

- обеспечивает взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания;

- рассматривает обращения граждан и организаций, адресованные в Правительство;

- обеспечивает организацию проведения протокольных мероприятий и ведение делопроизводства.

Внутренняя деятельность Правительства регулируется Регламентом Правительства².

В соответствии с Конституцией РФ, Правительство РФ несет двойную ответственность за свою деятельность – перед Президентом РФ и Государственной Думой. В случае, если деятельность Правительства РФ будет неэффективной, Президент РФ вправе отправить Правительство РФ в отставку, а Государственная Дума – объявить недоверие.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2313.

² Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 23. - Ст. 2313.

7.3. Федеральные органы исполнительной власти

В настоящее время система и структура федеральных органов устанавливается указами Президента. Сами понятия «система» и «структура», применительно к органам исполнительной власти, требуют пояснения.

Как указал Конституционный Суд РФ, *«на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды... Определение видов федеральных органов исполнительной власти... осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами... Структура федеральных органов исполнительной власти, которую Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ, включает перечень этих органов как основу для представления кандидатур на соответствующие должности в Правительстве РФ»*¹.

Таким образом, *система* федеральных органов исполнительной власти – это перечень их видов, которые различаются с учетом выполняемых ими функций. Данный вопрос должен регулироваться федеральным законом, но такого закона в настоящее время нет.

Структура федеральных органов исполнительной власти – это их перечень.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² установлена действующая система федеральных органов исполнительной власти. В нее входят 3 вида органов:

- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - №6. - Ст. 866.

² Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

В соответствии с данным Указом за каждым видом органов закреплены определенные функции.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр. Федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ. Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства.

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти закреплена в Указе Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹.

В соответствии с этим Указом федеральные органы исполнительной власти разделены на 3 группы:

¹ Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

1) федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (МВД, Министерство обороны, МЧС, Министерство юстиции и др.)¹;

2) федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

3) федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Каждое федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство действует на основании положения – документа, утверждаемого Президентом РФ или Правительством РФ в зависимости от подчиненности данного органа. Положение о федеральном органе исполнительной власти определяет:

- сферу деятельности органа;
- наличие подведомственных ему органов;
- полномочия и права органа;
- полномочия руководителя;
- источник финансирования;
- статус органа как юридического лица;
- символику органа;
- место его размещения.

Каждый федеральный орган исполнительной власти имеет свой центральный аппарат, расположенный в Москве. Центральный аппарат включает в себя:

- руководителя органа, его заместителей, помощников, советников;
- структурные подразделения (департаменты, управления, отделы).

В соответствии с частью 1 статьи 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления

¹ В научной литературе говорят о «бицефальной» (двухголовой) исполнительной власти в России: одна часть этих органов подчинена Президенту, другая – Правительству.

своих полномочий могут назначать свои территориальные органы.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в зависимости от специфики выполняемых ими функций могут создаваться на следующих уровнях:

- окружном;
- межрегиональном;
- региональном;
- межрайонном;
- городском или районном.

Чаще всего эти органы называются управлением какого-либо министерства или ведомства по данной территории (например, Управление ФСБ по Новосибирской области).

Финансирование деятельности территориальных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти являются государственными органами, находящимися в его подчинении.

Осуществление части полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ может быть передано органам исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с федеральным законодательством.

Федеральное министерство на основе предложений руководителей находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств утверждает схему размещения территориальных органов указанных федеральных органов исполнительной власти.

Схема размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти включает их перечень, фонд оплаты труда и предельную численность работников территориальных органов каждого федерального органа исполнительной власти.

Территориальные органы в соответствии с компетенцией федерального органа исполнительной власти и установленными полномочиями выполняют функции по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по предоставлению государственных услуг и другие функции, в том числе по вы-

полнению задач, связанных с реализацией федеральных программ, планов, отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента РФ, Правительства и соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Образование территориального органа федерального органа исполнительной власти, а также его реорганизация или упразднение осуществляются руководителем федерального органа исполнительной власти путем принятия решения на основании схемы размещения территориальных органов.

Руководитель федерального органа исполнительной власти утверждает положение о территориальном органе этого федерального органа.

Руководители территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, назначаются на должность и освобождаются от должности федеральным министром по представлению руководителя соответствующей федеральной службы или федерального агентства.

Взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти регулируется Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹. Внутренняя организация этих органов регулируется Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»².

Как уже отмечалось, федеральные органы исполнительной власти не только исполняют законы, но и сами издают подзаконные (ведомственные) нормативные правовые акты. Порядок издания таких актов регулируется постановлениями Правительства:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 4. - Ст. 305.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 31. - Ст. 3233.

- «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹ от 13.08.1997 № 1009;

- «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»² РФ от 25.08.2012 № 851.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Эти нормативные акты издаются в виде:

- постановлений;
- приказов;
- распоряжений;
- правил;
- инструкций;
- положений.

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 36. - Ст. 4902.

федеральных органов исполнительной власти»¹ нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, и размещению на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

7.4. Органы исполнительной власти субъектов РФ

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»² в каждом субъекте РФ должен функционировать *высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации*, который обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов на территории субъекта РФ.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Чаще всего в субъектах Российской Федерации используются наименования высшего исполнительного органа – администрация или правительство.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 22. - Ст. 2663.

² Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии;

- защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

- разрабатывает проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет о его исполнении;

- формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

- управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ.

Уставом Новосибирской области установлено, что Правительство Новосибирской области возглавляет систему исполнительных органов области, наделенным общей компетенцией. Губернатор Новосибирской области формирует Правительство области, возглавляет его и является его председателем. Обеспечение деятельности Правительства Новосибирской области осуществляется администрацией Губернатора и Правительства Новосибирской области. Руководителем администрации Губернатора и Правительства Новосибирской области является заместитель Губернатора Новосибирской области. Состав Правительства Новосибирской области утверждается постановлением Губернатора Новосибирской области.

В соответствии с Законом Новосибирской области от 03.03.2004 № 168-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области»¹ областными органами исполнительной власти Новосибирской области могут быть:

министерство - областной орган, осуществляющий государственное управление в установленной сфере деятельности и

¹ Советская Сибирь. - 10.03.2004.

нормативное правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности;

департамент - областной орган, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность в соответствующей сфере и нормативное правовое регулирование в установленных законом случаях;

управление - областной орган, осуществляющий реализацию государственной политики и исполнительно-распорядительную деятельность в установленной сфере и нормативное правовое регулирование в случаях, установленных законом;

инспекция - областной орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в соответствующей сфере деятельности и нормативное правовое регулирование в случаях, установленных законом.

В составе министерств могут создаваться структурные подразделения - управления, отделы. В составе департаментов, управлений и инспекций могут создаваться структурные подразделения - отделы.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте определение исполнительной власти, перечислите ее признаки.
2. По каким основаниям можно классифицировать органы исполнительной власти?
3. Охарактеризуйте роль Правительства РФ в системе исполнительной власти.
4. Как происходит формирование Правительства?
5. Какие функции выполняет Аппарат Правительства?
6. Назовите особенности административно-правового статуса федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства.
7. Приведите примеры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.
8. Приведите примеры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Список основной литературы:

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник/ А.Б.Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – С. 132–147.

2. Васильев В.Г. Государственная власть в РФ: учеб. пособие / В.Г.Васильев; РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. – Новосибирск: Изд-вл СибАГС, 2014. – С. 96–112.

3. Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования : монография / М. П. Петров ; под ред. А. В. Малько. - Москва : Юрлитинформ, 2012. - 379 с.

4. Попов Л.Л. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты : [монография] / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. - Москва : Норма : Инфра-М, 2012. - 319 с.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин ; Ин-т государства и права РАН. - Москва : Норма : Инфра-М, 2013. – С. 517–531.

Список дополнительной литературы:

1. Васильев В.Г. Государственная власть в Российской Федерации : учеб. пособие для студентов всех форм обучения по направлению 40.03.01 - Юриспруденция / В. Г. Васильев ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Сиб. ин-т упр. - 2-е изд., испр. и доп. - Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. - 171 с.

2. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства : монография / В. А. Лебедев. - Москва : Проспект, 2015. - 280 с.

3. Еремин С. О системе федеральных органов исполнительной власти и осуществляемой контрольно-надзорной деятельности в сфере управления / С. Еремин // Право и экономика. - 2014. - № 9. - С. 4-9.

4. Морозов В.Е. К проблеме оптимизации функции президентских органов исполнительной власти / В. Е. Морозов // Гос. власть и мест. самоупр. - 2016. - № 1. - С. 39-43.
5. Захарова М.А. Организационно-правовые вопросы построения системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М. А. Захарова // Правовая политика и правовая жизнь. - 2014. - № 4. - С. 109-116.
6. Корякин И.И. Место административно-правового управления в системе государственного управления / И. И. Корякин // Рос. юстиция. - 2014. - № 3. - С. 2-5.
7. Нечкин А.В. Понятие и общая характеристика исполнительной власти в государствах СНГ / А. В. Нечкин // Конституц. и муницип. право. - 2014. - № 9. - С. 52-55.
8. Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти / М. С. Студеникина // Адм. право и процесс. - 2014. - № 2. - С. 6-11.
9. Халипова Е.В. Исполнительная власть в государственном механизме : (вопр. теории) / Е. В. Халипова, А. Д. Керимов // Государство и право. - 2015. - № 2. - С. 18-26.
10. Хорьков В.Н. К вопросу о реформе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Калининградской области) / В. Н. Хорьков, В. В. Рубашкин // Конституц. и муницип. право. - 2015. - № 2. - С. 29-32.
11. Чепрасов К.В. Административная реформа и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти России / К. В. Чепрасов // Конституц. и муницип. право. - 2014. - № 7. - С. 51-54.
12. Элджи Р. Разделенная исполнительная власть и демократизация в полупрезидентских системах / Р. Элджи, И. Макменагин // Полит. наука. - 2014. - № 3. - С. 40-59.
13. Эриашвили Н.Д. Организационно-процессуальные вопросы функционирования исполнительной власти / Н. Д. Эриашвили, А. Л. Миронов // Государство и право. - 2014. - № 1. - С. 115-119.

ГЛАВА 8. СУД И ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

План:

- 8.1. Судебная власть и правосудие
- 8.2. Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции. Судебный департамент при Верховном Суде РФ
- 8.3. Арбитражные суды
- 8.4. Конституционный Суд РФ
- 8.5. Правовой статус судей
- 8.6. Прокуратура РФ.

8.1. Судебная власть и правосудие

Основная функция судебной власти – осуществление правосудия. *Правосудие – это разрешение социальных конфликтов, связанных с нарушением норм права, посредством судопроизводства в особой процессуальной форме.*

Основные принципы организации и деятельности судебной власти закреплены в главе 7 Конституции РФ:

– правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия;

– судебная система РФ едина, она устанавливается Конституцией РФ и **законом**, создание чрезвычайных судов не допускается;

– судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону;

– судьи несменяемы, полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом;

– судьи неприкосновенны, судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным **законом**;

– разбирательство дел во всех судах открытое, слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом;

– судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Суды не должны отдавать предпочтение каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям;

– судебные постановления обязательны для исполнения на всей территории субъектов РФ;

– финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Конституция РФ предусматривает 4 вида судопроизводства, посредством которых реализуется судебная власть:

- 1) конституционное;
- 2) гражданское;
- 3) административное;
- 4) уголовное.

Каждый из этих видов судопроизводства имеет свои особенности, связанные со спецификой рассматриваемых дел и свои источники, которыми данный вид судопроизводства регулируется.

Так, *конституционное судопроизводство* осуществляется Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Источниками правового регулирования в данном случае выступают: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» и соответствующие законы субъектов РФ.

Гражданское судопроизводство связано с применением гражданского, жилищного, семейного, трудового законодатель-

ства. Его порядок регламентируется Гражданским процессуальным Кодексом РФ.

Административное судопроизводство реализуется в двух случаях:

1) при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях (регламентируется нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях);

2) при рассмотрении дел об оспаривании действий, решений, правовых актов органов государственной власти местного самоуправления (регламентируется Кодексом административного судопроизводства РФ).

Уголовное судопроизводство связано с рассмотрением уголовных дел и регламентируется Уголовно-процессуальным Кодексом РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ судебная система состоит из двух уровней – федеральных судов и судов субъектов РФ.

К федеральным судам относятся:

– Конституционный Суд РФ;

– Верховный Суд РФ;

– верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

– арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся:

– конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

– мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ.

Судебная власть занимает особое место в механизме государства. Эта особенность состоит в том, что она дистанцирована

¹ Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

(обособлена) от других государственных органов, не находится в административной подчиненности у них. Более того, закон прямо запрещает какое-либо вмешательство в деятельность судов, внепроцессуальное обращение к судьям с какими-либо просьбами.

Принцип независимости суда предполагает не только запрет внешнего вмешательства в его работу, но и внутреннюю объективность судей при рассмотрении дела, отсутствие предвзятости, обвинительного или оправдательного уклона.

Задача судов состоит в применении законов. При этом суд обязан применять закон, исходя из его буквального толкования. Суд не вправе изменять, дополнять закон, придавать его нормам иной смысл. Также нужно иметь в виду, что суд рассматривает лишь вопросы права, поэтому вопросы экономической или политической целесообразности, вопросы морали и нравственности не могут быть предметом судебного дела.

8.2. Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции. Судебный департамент при Верховном Суде РФ

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным делам. Его компетенция и внутренняя структура определяется Федеральным конституционным законом от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»¹.

Верховный Суд РФ осуществляет судебный надзор за деятельностью судов, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. В некоторых случаях Верховный Суд РФ может выступать и в качестве суда первой инстанции.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 550.

В 2014 году был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ, его полномочия были переданы Верховному Суду РФ. Поэтому в настоящее время Верховный Суд РФ возглавляет и систему судов общей юрисдикции, и систему арбитражных судов. *При этом сам Верховный Суд РФ уже не может быть отнесен к судам общей юрисдикции.*

Верховный Суд РФ состоит из 170 судей и действует в следующем составе:

- Пленум Верховного Суда РФ;
- Президиум Верховного Суда РФ;
- Апелляционная коллегия;
- Судебная коллегия по административным делам;
- Судебная коллегия по гражданским делам;
- Судебная коллегия по уголовным делам;
- Судебная коллегия по экономическим спорам;
- Судебная коллегия по делам военнослужащих;
- Дисциплинарная коллегия.

Судьи Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Находится Верховный Суд РФ в Санкт-Петербурге.

Суды общей юрисдикции – это основная часть судебной системы. Свое название они получили потому, что они рассматривают основную массу дел – гражданские, административные, уголовные.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹, к таким судам относятся:

- верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов;
- районные суды, городские суды, межрайонные суды;
- военные суды;
- мировые судьи.

Федеральные суды общей юрисдикции создаются и упраздняются только федеральным законом. Судебные участки

¹ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов РФ.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа действуют в составе:

- 1) президиума суда;
- 2) судебной коллегии по гражданским делам;
- 3) судебной коллегии по административным делам;
- 4) судебной коллегии по уголовным делам.

Эти суды рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Районный суд создается федеральным законом в судебном районе, территория которого охватывает территорию одного района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы. Районный суд формируется в составе председателя районного суда, его заместителя и судей (все они назначаются на должность Президентом РФ). Районный суд рассматривает все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов.

Мировые судьи – это нижнее звено в системе судов общей юрисдикции. Они относятся не к федеральным судам, а к судам субъектов РФ. Полномочия, порядок их деятельности устанавливается Федеральным законом от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»¹. Порядок их назначения устанавливается законами субъектов РФ.

На мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости и неприкосновенности судей.

Мировой судья рассматривает в первой инстанции:

- уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы;
- дела о выдаче судебного приказа;

¹ Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

– дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

– дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

– дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей;

– дела об административных правонарушениях, отнесенные к его компетенции законом и др.

В целом можно сказать, что мировые судьи рассматривают относительно несложные гражданские, уголовные и административные дела, позволяя тем самым «разгрузить» другие звенья судебной системы.

Деятельность мировых судей осуществляется на судебных участках. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта РФ из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек.

Мировые судьи назначаются на должность законодательным субъекта РФ либо могут избираться населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ.

В Российской Федерации действуют *военные суды*. Это федеральные суды общей юрисдикции, которые осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба. Статус военных судов определяется Федеральным конституционным законом от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»¹.

Военные суды рассматривают гражданские, уголовные и административные дела в отношении военнослужащих. Эти суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации воинских частей и должны располагаться в открытых для свободного доступа местах. В систему военных судов входят

¹ Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3170.

окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

Судебный департамент при Верховном Суде РФ – это государственный орган, осуществляющий организационное обеспечение деятельности судов и органов судейского сообщества, финансирование мировых судей и формирование единого информационного пространства федеральных судов и мировых судей¹. Его статус регулируется Федеральным законом от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ». Судебный департамент возглавляет Генеральный директор, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного Суда РФ с согласия Совета судей РФ. В каждом субъекте РФ действует Управление Судебного департамента.

8.3. Арбитражные суды

Арбитражные суды осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных законом к их компетенции. Арбитражные суды в основном осуществляют гражданское судопроизводство, а в некоторых случаях – административное. Особенность арбитражных судов в том, что они рассматривают дела с участием юридических лиц. Система этих судов установлена Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»². В соответствии с данным законом основными задачами арбитражных судов являются:

1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

¹ Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 223.

² Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1589.

2) содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Систему арбитражных судов составляют:

– арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды);

– арбитражные апелляционные суды;

– арбитражные суды первой инстанции в субъектах РФ.

Арбитражные суды округов являются судами по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов Российской Федерации и арбитражных апелляционных судов.

Арбитражный суд округа действует в составе:

– президиума арбитражного суда округа;

– судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;

– судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Арбитражные апелляционные суды являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ, принятых ими в первой инстанции.

Арбитражный суд субъекта РФ рассматривает в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда РФ, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов;

Кроме того, в России образован *Суд по интеллектуальным правам* – специализированный арбитражный суд, рассматривающий в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав.

8.4. Конституционный Суд РФ

Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд РФ. Это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Его статус и порядок деятельности регулируется статьей 125 Конституции РФ, а также Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации:

– разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации и совместному ведению;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

– разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

– по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

– по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

¹ Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

- по запросам Министерства юстиции РФ разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека;
- дает толкование Конституции РФ;
- дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ;
- проверяет на соответствие Конституции РФ вопрос, выносимый на референдум.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Судьей Конституционного Суда РФ может быть назначен гражданин, достигший возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Полномочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи - 70 лет.

Председатель Конституционного Суда РФ назначается Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ.

Законом предусмотрены две формы рассмотрения дел в Конституционном Суде РФ:

- 1) в заседании суда;
- 2) без проведения слушаний.

Второй (упрощенный) вариант применяется, если суд придет к выводу о том, что вопрос может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда РФ правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны.

Для рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ необходимы повод и основание. *Поводом* к рассмотрению дела является обращение в Конституционный Суд РФ соответствующего органа или лица. *Основанием* к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон или иной нормативный акт.

Конституционный Суд РФ издает три вида судебных актов: постановление, заключение и определение. *Постановление* – это итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу дела. *Заключение* – это итоговое решение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ. Все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются *определениями*. В том числе, определение выносится, если Конституционный Суд РФ по какой-либо причине отказал в приеме обращения к рассмотрению.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию¹. Оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на таких актах, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены.

Вопрос о юридической силе актов Конституционного Суда РФ достаточно интересен. Если закон, признанный Конституционным Судом РФ неконституционным, утрачивает силу, юридическая сила постановления Конституционного Суда РФ превышает силу закона. А если учесть, что Конституционный Суд РФ вправе давать обязательное для всех толкование норм Конституции РФ (т.е. устанавливать их смысл), то юридическая сила таких постановлений по сути равна юридической силе Конституции РФ.

Значение имеет не только итоговое решение Конституционного Суда РФ по конкретному делу, но и выраженные в нем *правовые позиции* – промежуточные выводы, суждения о тех или иных правовых явлениях. Правовые позиции Конституционного Суда формируются в результате толкования норм Конституции РФ и законов для того, чтобы на основе этого толкования прийти к окончательному решению по делу. Но значение

¹ В этом смысле Конституционный Суд РФ выступает как первая и единственная инстанция по рассмотрению дел

правовых позиций выходит далеко за рамки конкретного дела, потому что они могут быть применены и к иным аналогичным ситуациям. Сам Конституционный Суд РФ часто аргументирует решение по одному делу правовыми позициями, выраженными им в предыдущих делах.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ представляют большой интерес для юридической науки, поскольку в них можно найти ответ на многие актуальные вопросы и проблемы. Кроме того, правовые позиции Конституционного Суда РФ служат ориентиром в практической правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов.

Особенность конституционного правосудия в том, что в нем вопросы права тесно переплетаются с политикой. Юридические споры между органами государственной власти – это по сути завуалированные политические конфликты между ними. Поэтому Конституционный Суд РФ должен сохранять полный политический нейтралитет и беспристрастность. Вопросы политической целесообразности не должны быть предметом рассмотрения, Конституционный Суд РФ должен рассматривать только вопросы права.

Помимо Конституционного Суда РФ, в субъектах РФ могут создаваться свои конституционные (уставные) суды. Такие суды действуют не во всех субъектах РФ, в соответствии с федеральным законодательством их наличие не является обязательным. К компетенции таких судов обычно относится толкование конституции (устава) субъекта РФ, разрешение споров между государственными органами субъекта РФ, проверка нормативных актов этих органов на предмет их соответствия конституции (уставу) субъекта.

Проблема в том, что на практике дела, которые могли бы быть предметом рассмотрения таких судов, возникают нечасто. Спорные ситуации между органами государственной власти региона обычно разрешаются «в рабочем порядке», путем переговоров, совещаний, консультаций. В крайнем случае, спор может быть рассмотрен федеральным судом общей юрисдикции. Поэтому практическая целесообразность создания данной категории судов вызывает сомнение.

8.5. Правовой статус судей

Судьи – это лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе. Правовой статус судей установлен Законом РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹.

Данный закон содержит достаточно строгие требования к судьям, которые направлены на обеспечение их профессионализма, независимости, объективности и беспристрастности. В частности, закон устанавливает, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ. В своей деятельности по осуществлению правосудия они никому не подотчетны. Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

Судья не вправе:

- замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;
- принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности;
- публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, заня-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.

тие которой не должно препятствовать исполнению обязанностей судьи;

- допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

- разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным **законом** к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

- получать в связи с осуществлением своих полномочий не предусмотренные законодательством вознаграждения от физических и юридических лиц.

Судьей может быть гражданин Российской Федерации:

- имеющий высшее юридическое образование;

- не имеющий или не имевший судимости;

- не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

- не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

- не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

Законом предусмотрена достаточно сложная процедура профессионального отбора для назначения на должность судьи, предполагающая сдачу квалификационного экзамена.

Независимость судей обеспечивается не только общим запретом на вмешательство в их деятельность, но конкретными мерами защиты в случае угроз им и членам их семей. Кроме того, независимость судей обеспечивается системой социальных гарантий.

8.6. Прокуратура

Правовой статус Прокуратуры РФ устанавливается статьей 129 Конституции РФ и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ»¹.

Органы Прокуратуры РФ не относятся ни к одной из ветвей власти (хотя в Конституции РФ статья о Прокуратуре помещена в главу 7, посвященной судебной власти). Прокуратура РФ – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов.

Органы прокуратуры формируются на всех уровнях административно-территориального устройства страны. Существует Генеральная Прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, городские и районные прокуратуры. Существует также военная прокуратура и специализированные прокуратуры.

Прокуратура РФ действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Органы прокуратуры независимы от иных государственных органов. Прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. Прокурорские работники не могут быть членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокурор субъекта РФ назначается на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с

¹ Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

субъектом РФ. Прокуроры городов и районов назначаются на должность Генеральным прокурором РФ.

Федеральный закон «О Прокуратуре РФ» определяет следующие направления ее деятельности:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, местного самоуправления, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с Уголовно-процессуальным Кодексом РФ;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с [Кодексом РФ](#) об административных правонарушениях.

Особенность прокурорского надзора состоит в том, что его предметом является только законность (формальное соответствие закону) деятельности поднадзорных органов и организаций. В предмет прокурорского надзора не входит оценка целесообразности, эффективности какой-либо деятельности. При этом прокурорский надзор не распространяется на деятельность Федерального Собрания и Президента РФ.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

В случае выявления фактов нарушения закона прокуроры применяют *меры прокурорского реагирования*: приносят протест, вносят представление, выносят постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, направляют предостережение. Рассмотрим эти меры более подробно.

Прокурор или его заместитель приносит *протест на противоречащий закону правовой акт* в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*. Это постановление подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный **законом**. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, руководителям общественных и религиозных объединений и иным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*. В случае неисполнения требований, изложенных

в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Важной повседневной деятельностью органов прокуратуры является рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений граждан о фактах нарушения законов. По обращениям граждан прокуратура проводит проверку и дает мотивированный ответ. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом. Запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Нередки случаи, когда граждане обращаются в прокуратуру по вопросам, не входящим в ее компетенцию. Например, с жалобами на неэффективную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Однако, как уже отмечалось, полномочия прокуратуры предполагают только надзор за законностью. Также часто в прокуратуру поступают жалобы на правонарушения частных лиц, однако такие ситуации относятся к компетенции органов внутренних дел. В этих случаях прокуратура отказывает в рассмотрении жалобы, но разъясняет гражданам порядок действия для решения волнующих их вопросов.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте определение правосудия, перечислите принципы организации и деятельности судебной власти.
2. Перечислите предусмотренные Конституцией РФ виды судопроизводства, назовите источники, регламентирующих порядок их осуществления.
3. В чем состоит специфика судебной власти в системе органов государства?
4. Перечислите федеральные суды и суды субъектов РФ.
5. Какие суды относятся к судам общей юрисдикции?
6. Охарактеризуйте роль Верховного Суда РФ в судебной системе.

7. Какие суды относятся к арбитражным судам? В чем специфика рассматриваемых ими дел?

8. Какие категории дел рассматривает Конституционный Суд РФ. Что такое правовые позиции Конституционного Суда РФ, в чем их значение?

9. В чем состоит специфика правового статуса судей? Какие меры, обеспечивающие их независимость, предусмотрены законом?

10. Перечислите основные функции органов Прокуратуры. Какие меры прокурорского реагирования предусмотрены законом?

Список основной литературы:

1. Васильев В.Г. Государственная власть в РФ: учеб. пособие / В.Г.Васильев; РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. – Новосибирск: Изд-вл СибАГС, 2014. – С. 113–141.

2. Изварина А.Ф. Судебная система России: (концептуальные основы организации, развития и совершенствования) : монография / А. Ф. Изварина. - Москва : Проспект, 2014. - 303 с.

3. Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость : монография / И. Б. Михайловская ; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. - Москва : Проспект, 2015. - 124 с.

4. Терехин В.А. Функции судебной власти в механизме российского государства : монография / В. А. Терехин, А. А. Герасимова. - Москва : Юрлитинформ, 2015. - 293 с.

5. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е.Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 532–554.

Список дополнительной литературы:

1. Алисултанов В.С. Роль судов общей юрисдикции и арбитражных судов в судебной системе России в контексте опти-

мизации их деятельности / В. С. Алисултанов // *Соврем. право.* - 2015. - № 7. - С. 5-10.

2. Бондарь Н.С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // *Конституц. и муницип. право.* - 2015. - № 5. - С. 9-23.

3. Виляк О.И. Проблемы конституционного регулирования судебной компетенции / О. И. Виляк // *Гос. власть и мест. самоупр.* - 2015. - № 10. - С. 17-27; № 11. - С. 18-27; № 12. - С. 3-11.

4. Владыкина Т.А. Феномен правосудия: исследование сквозь призму функций государства / Т. А. Владыкина // *Гос. власть и мест. самоупр.* - 2015. - № 11. - С. 27-31.

5. Газетдинов Н.И. Самостоятельность и независимость судебной власти / Н. И. Газетдинов // *Рос. юстиция.* - 2015. - № 12. - С. 34-37.

6. Гоголевский А.В. К вопросу о месте прокуратуры Российской Федерации в структуре государственного механизма и правовых формах воздействия с органами государственной власти / А. В. Гоголевский // *Право и образование.* - 2015 - № 2. - С. 150-159.

7. Киселев В.С. К вопросу о классификации конституционных принципов организации и функционирования судебной власти / В. С. Киселев // *Государство и право.* - 2015. - № 6. - С. 102-104.

8. Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ / М. И. Клеандров // *Рос. юстиция.* - 2015. - № 6. - С. 2-7.

9. Синцов Г.В. О месте законодательной власти в системе разделения властей в Российской Федерации / Г. В. Синцов // *Гос. власть и мест. самоупр.* - 2015. - № 4. - С. 32-34.

10. Татарова А.Д. Правовые гарантии реализации принципа самостоятельности судебной власти / А. Д. Татарова // *Соврем. право.* - 2015. - № 7. - С. 84-88.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современная система правового обеспечения государственного и муниципального управления в России во многом несет на себе отпечаток тех общественных отношений, которые складывались в нашей стране в предыдущие десятилетия и даже века.

Традиционно для государственного управления в России была характерна особая, доминирующая роль государства во всех сферах и одновременно неразвитость и слабость гражданского общества. В силу ряда исторических особенностей человек в России рассматривался прежде всего как носитель обязанностей перед государством, как объект, а не субъект управления. Традиционным для России можно считать также недоверие государственного аппарата к различным формам общественной активности, самоорганизации и самоуправления.

Во все времена в России особую роль играло чиновничество, нравы которого достаточно ярко были описаны в отечественной художественной и публицистической литературе. Взаимодействие административного аппарата и граждан в нашей стране обычно происходило на основе многочисленных, туманных и противоречивых правил, установленных самим этим аппаратом и удобных в первую очередь ему. Коррупция, еще задолго до появления самого этого термина, была обычным атрибутом взаимодействия чиновников и граждан.

В настоящее время общество предъявляет совсем другие требования к системе государственного управления и административному праву.

Государственное управление, в соответствии с современными представлениями, – это не привилегия, не право властвовать, а по сути услуга, которую государственные служащие оказывают гражданам. Причем термин «государственная услуга» уже юридически закреплен во многих нормативных правовых актах. Оказание государственных услуг должно быть ориентировано на интересы их получателей, т.е. граждан. Деятельность органов власти должна быть «прозрачной» и понятной для граждан. *Правовая регламентация административной деятельности должна быть максимально четкой, детальной и исклю-*

чающей возможности личного субъективного усмотрения чиновников при выполнении ими публично значимых функций.

За последние годы достаточно много сделано для приведения законодательства в соответствие с новыми требованиями и запросами общества. Приняты новые законы о государственной службе, о предоставлении государственных услуг, о противодействии коррупции, о рассмотрении обращений граждан.

Тем не менее, Россия находится лишь в начале пути по модернизации системы государственного и муниципального управления. Сложность этого пути состоит в необходимости поиска баланса между противоречивыми, а порой и взаимоисключающими императивами:

- с одной стороны, необходимо развивать демократические начала общественной жизни, с другой – обеспечивать оперативность и компетентность в принятии управленческих решений;

- нужно защищать права и свободы граждан, и в то же время, обеспечивать общегосударственные интересы;

- должно соблюдаться верховенство права, но при этом нельзя вступать в противоречие с соображениями политической и экономической целесообразности;

- нужно развивать местное самоуправление, но при этом обеспечивать единый стандарт социально-экономических прав граждан на всей территории страны;

- государство должно контролировать потенциально опасные виды экономической деятельности, но при этом не мешать развитию предпринимательства;

- нужно бороться с коррупцией и произволом чиновников, но нельзя лишать государственных и муниципальных служащих свободы выбора при принятии управленческих решений;

- нужно развивать сотрудничество с зарубежными странами, но при этом не допускать посягательства на государственный суверенитет России.

Таким образом, правовое регулирование государственного и муниципального управления требует прежде всего глубокого понимания закономерностей развития общества, умения прини-

мать взвешенные и обоснованные решения, прогнозировать их возможные последствия.